

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В статье обосновываются направления усовершенствования системы финансового обеспечения инвестиционного потенциала местных бюджетов

The directions of the improvement of the system of the financial ensuring the investment potential local budget are motivated in article.

Ключові слова: місцеві бюджети, інвестиційний потенціал місцевих бюджетів, ресурсна база місцевих бюджетів, система фінансового забезпечення місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти інвестиційного характеру.

Поставлені в Україні стратегічні цілі формування, з одного боку, політики сталого та збалансованого регіонального розвитку, а, з іншого, інвестиційно-інноваційної моделі розвитку потребують відповідного фінансового забезпечення їх реалізації. Це позиціонує бюджетний ресурс, а в складі останнього — ресурс місцевих бюджетів усіх рівнів, у сукупних інвестиційних ресурсах, що спрямовується на реалізацію зазначених цілей. Можливості такого позиціонування суттєво обмежені ресурсною базою місцевих, передусім самоврядних, бюджетів, зумовленою недосконалою системою податкових джерел її формування, системою міжбюджетних трансфертів, передусім інвестиційного характеру, та системою муніципальних запозичень.

Питанням методології формування ресурсної бази інвестиційної складової місцевих бюджетів приділяється достатньо уваги в роботах учених в Україні та за кордоном. У цьому напрямі активно працюють відомі вчені О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, О. О. Сунцова, А. А. Пересада, Т. В. Майорова, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, А. В. Лучка, О. А. Музика, И. М. Мисляева, Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, Г. Б. Поляк та ін. Водночас, окремі питання теоретико-методологічного та, особливо, практичного характеру щодо механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів на рівні, передусім, само-

врядних бюджетів у частині структури джерел податкового, трансфертного та позичкового характеру, які могли б слугувати теоретичним підґрунтям забезпечення практичного втілення відповідних моделей у процесі законотворення, видаються недостатньо опрацьованими. Це, відповідним чином, і зумовило актуальність та вибір теми дослідження.

Одне з основних завдань досягнення головної мети державної регіональної політики зводиться до забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики [1]. Забезпечення такої здатності можливе, насамперед, на основі формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка створювала б можливість для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання. Такий підхід у повній мірі відповідає основним засадам Європейської хартії місцевого самоврядування [2], згідно з якими місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Зміцнення фінансових і, в першу чергу, інвестиційних можливостей місцевих бюджетів з огляду на фактичний стан формування їх ресурсної бази доцільно здійснювати, на нашу думку, в розрізі усіх наявних джерел — внутрішніх (у частині місцевих податків і зборів) та зовнішніх (включаючи відрахування від загальнодержавних податків і зборів, систему муніципальних запозичень, міжбюджетних трансфертів тощо).

В частині першої складової — місцеві податки і збори — слід погодитись з О. П. Крайник, що «до недоліків існуючої системи формування місцевих бюджетів належать: високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань; регулюючі доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних та місцевих бюджетів, тоді як частка закріплених за територіями податкових платежів є низькою» [3, с. 27]. Місцеві податки, «... які складають за розрахунками 3—6 % місцевих бю-

джетів, не можуть вплинути на рівень фінансової самостійності місцевої влади» [3, с. 17].

Аналіз чинних переліку та структури місцевих податків і зборів, ефективності їх бюджетоутворюючої функції дозволяє зробити висновок про доцільність підтримання існуючої на сьогодні думки про розширення переліку місцевих податків і зборів та прав місцевих органів влади в частині самостійного розширення бази місцевого самоврядування [3, с. 30]. Законодавством, на нашу думку, в найкращому випадку — Податковим кодексом України, має бути визначений такий перелік місцевих податків і зборів, який би дозволяв місцевому самоврядуванню всіх рівнів використовувати принаймні їх частину для формування власних доходів бюджету.

Що до інвестиційних бюджетів, то до таких має зараховуватись принаймні половина надходжень від загальнодержавних податків і зборів, надходження від яких зараховуються до доходів самоврядних бюджетів. У частині, зокрема, двох загальнодержавних податків — податку на прибуток підприємств та податку з доходів фізичних осіб — такий підхід видається цілком обґрунтованим з огляду на те, що господарюючий суб'єкт, що є потенційним платником податку, використовує ресурси певної території (в частині податку на прибуток підприємств — сукупних ресурсів, у частині податку з доходів фізичних осіб — трудових ресурсів). Остання, відповідним чином, має розраховувати на певну компенсацію у вигляді податкових надходжень до власного бюджету, в тому числі й інвестиційного бюджету, ресурси якого спрямовуватимуться на подальше покращання умов розвитку бізнесу та життєдіяльності населення.

При цьому, як у частині податку з доходів фізичних осіб, так і податку на прибуток підприємств (як, власне, й інших податків та зборів, щодо яких має бути законодавчо встановлений порядок розподілу між державним та місцевими бюджетами, а в складі останніх — між поточним бюджетом та бюджетом розвитку) доцільно запровадити коригування співвідношення між частинами таких податків, які мають зараховуватися до поточного бюджету та бюджету розвитку, виходячи з параметрів інвестиційної потреби території (обсягів інвестицій, нагальності реалізації інвестиційних проектів тощо). З їх зменшенням відповідним чином має зменшуватися частина податку, яка підлягає зарахуванню до бюджету розвитку.

Аналогічна схема має застосовуватися не лише щодо частини загальнодержавних податків і зборів, закріплених за місцевими

бюджетами, але й щодо місцевих податків і зборів, у першу чергу до податку на прибуток підприємств комунальної форми власності, частина надходжень від якого в обов'язковому порядку має зараховуватися (в розмірі не менше половини) до бюджету розвитку. Адже місцева влада має бути зацікавлена в розширенні комунальної власності, спроможної приносити прибуток, передусім у частині джерела забезпечення розширеного відтворення.

Неспроможність власних та закріплених за місцевими бюджетами джерел формування їх ресурсної бази зумовлює об'єктивну необхідність залучення зовнішнього інвестиційного ресурсу для реалізації як власних, так і частини державних функцій у сфері фінансового забезпечення інвестиційного розвитку на територіальному та регіональному рівнях. Залучення місцевими бюджетами зовнішнього інвестиційного ресурсу відбувається, у першу чергу, за рахунок системи міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру. Удосконалення така система потребує, з нашої точки зору, на всіх рівнях бюджетної системи: «державні-місцеві бюджети», «регіональні бюджети — регіональні бюджети», «регіональні бюджети — самоврядні бюджети», «самоврядні бюджети — самоврядні бюджети». Об'єктом удосконалення при цьому можуть бути субвенції на виконання інвестиційних проєктів, субвенції на соціально-економічний розвиток, інші субвенції інвестиційного характеру точкового чи територіального спрямування.

Серед трансфертів інвестиційного характеру найпроблемнішим і таким, що потребує удосконалення, видається субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проєктів, розподіл якої та формування переліку об'єктів інвестування здійснюються за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Одним з напрямів такого можна вважати запровадження чітких критеріїв розподілу субвенції, які забезпечували б формалізований підхід до цього процесу, мінімізуючи вплив суб'єктивного фактора, особливо в умовах партійної системи формування законодавця. Присутність лобізму у такому випадку є надзвичайно високою. Наслідки ж його очевидні — суттєві територіальні та об'єктові перекоси в забезпеченні інвестиційними ресурсами, ігнорування реальних пріоритетів та нагальних потреб територіальних громад, подальша деградація (соціально-економічна, демографічна, інфраструктурна тощо) окремих територій.

Виходячи з прогностичних тенденцій розвитку фінансового, а в його складі інвестиційного, ринків, перспективним напрямом формування інвестиційної складової місцевих бюджетів видається система муніципального кредиту. Саме з ним слід пов'язувати вирішення проблеми розширення інвестиційних можливостей територіальних громад у перспективі з огляду на позитивні зрушення в системі формування ресурсної бази місцевих, передусім самоврядних, бюджетів загалом та їх інвестиційної складової, зокрема. Виділяються, зокрема, наступні основні форми муніципального кредиту: облігаційні позики; безоблігаційні позики; комунальний банківський кредит; комерційний комунальний банківський кредит; комунальний кредит державних банків; взаємний комунальний кредит [4]. Водночас потрібно зазначити, що в Україні більшість цих форм муніципального кредиту не отримали широкого розвитку, по-перше, внаслідок дорожнечі кредитних ресурсів, по-друге, через нерозвиненість відповідної системи та відповідно системи правового забезпечення, по-третє, з причин нерозвиненості фінансового та інвестиційного ринків.

Найактивнішим є сегмент ринку муніципальних запозичень через випуск облігацій місцевої позики. З інвестиційними муніципальними позиками пов'язуються можливості розширення комунальної інфраструктури та зміцнення фінансової бази муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів [5, 6]. Забезпечення належного рівня результативності муніципальних запозичень базується на ступені привабливості муніципальних цінних паперів для потенційних інвесторів. Зростанню рівня такої привабливості сприяє низка факторів, серед яких можна виділити наступні основні: висока питома вага власних та закріплених за місцевими бюджетами доходів у загальному їх обсязі; наявність високоліквідного комунального майна; наявність державних або інших цінних паперів у власності потенційного позичальника; наявність державних гарантій; наявність консолідованої гарантії інших місцевих бюджетів; наявність поруки фінансово-кредитних установ тощо.

Для підвищення, зокрема, привабливості муніципальних цінних паперів для інституціональних інвесторів — страховиків, недержавних пенсійних фондів тощо, доцільним видається запровадження надання державних гарантій за окремими видами муніципальних цінних паперів, зокрема таких, що випускаються для реалізації загальнодержавних інвестиційних проектів, у яких присутня участь ресурсу місцевих, у тому числі самоврядних, бюджетів, надання поруки муніципальних банків, або ж консолі-

дованої поруки кількох місцевих бюджетів у випадку реалізації спільних для кількох територіальних громад інвестиційних проєктів.

Таким, що потребує законодавчого вирішення, видається питання розширення контингенту суб'єктів, що можуть виступати учасниками ринку муніципальних запозичень. Власне, ставиться питання про приведення норм Бюджетного кодексу України до вимог Хартії місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими право здійснювати муніципальні запозичення, зокрема шляхом випуску облігацій, не обмежується для різних категорій та рівнів місцевого самоврядування. Обмежувальні критерії щодо права виходу на ринок муніципальних запозичень у формі випуску облігацій, визначені Бюджетним кодексом України як у частині його внутрішнього, так, особливо, і зовнішнього сегментів, видаються економічно необґрунтованими. У першому випадку, тобто в частині внутрішніх запозичень, відсутні будь-які економічні параметри, які визначали б рівень платоспроможності потенційних позичальників. Розмежування останніх здійснено виключно за територіальною ознакою, внаслідок чого увесь сільський сегмент місцевого самоврядування виявився виключеним з контингенту учасників ринку запозичень.

В якості критеріїв і в першому, і в другому випадках мають застосовуватися виключно фінансові показники, які прямо та опосередковано позиціонують потенційного позичальника як платоспроможного суб'єкта, здатного виконати у повному обсязі взяті на себе боргові зобов'язання. Такими показниками, зокрема, можуть бути: обсяг доходів місцевого бюджету на 1 жителя; частка доходів за виключенням трансфертів на 1 жителя; частка власних та закріплених доходів у сукупних доходах місцевого бюджету; частка трансфертів у сукупних доходах місцевого бюджету; частка стабільних доходів у структурі доходів бюджету розвитку тощо.

У реалізації інвестиційної стратегії території як складової частини та основного інструменту реалізації довгострокової стратегії її соціально-економічного розвитку актуалізується проблема нарощування інвестиційного потенціалу бюджету розвитку місцевих бюджетів. Цільове призначення бюджету розвитку місцевих бюджетів чітко визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» і зводиться до фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'я-

заних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

Інвестиційну діяльність місцевих бюджетів, у тому числі у напрямі формування власної ресурсної бази, слід розглядати в контексті вкладання тимчасово вільних або профіцитних коштів у різноманітні фінансові інструменти. Такі, зокрема, можуть використовуватися на придбання цінних паперів, емітованих державою чи державними установами (на кшталт Державної іпотечної установи тощо), або ж гарантованих державою, місцевих цінних паперів з найвищими кредитними рейтингами відповідно до Національної шкали.

Практичного втілення потребує положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо віднесення до компетенції місцевих рад створення цільових фондів. Такі фонди можуть мати накопичувальний характер для реалізації капіталомістких проектів. Кошти таких фондів можуть розміщуватися на депозитах у фінансових установах, у найкращому варіанті — в муніципальних банках, частково інвестуватися у фінансові інструменти на кшталт державних та муніципальних цінних паперів, цінних паперів державних установ, будь-яких інших цінних паперів, що мають найвищий рейтинг за Національною шкалою.

Кінцева мета опрацювання ефективних джерел формування ресурсної бази інвестиційної складової місцевого бюджету, зокрема в частині бюджету розвитку, полягає у формуванні інтегрованого інвестиційного ресурсу, спроможного забезпечити реалізацію інвестиційної компетенції місцевого самоврядування відповідно до законодавчих вимог та в контексті реалізації інвестиційної стратегії як складової загальної стратегії соціально-економічного розвитку території.

Таким чином, чинна система фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів не спроможна ефективно виконувати свою основну функцію, тим самим унеможлиблює належний рівень позиціонування місцевих, передусім самоврядних, бюджетів в реалізації інвестиційної політики в межах підпорядкованої території відповідно до потреб останньої та власних повноважень місцевого самоврядування. Це, відповідним чином, дозволяє окреслити концептуальні напрями удосконалення такої системи, які можуть слугувати вихідною базою для їх практичного втілення в процесі законотворення.

Література

1 Указ Президента України від 25.05.2001 р. «Про Концепцію державної регіональної політики». — Офіційний вісник України від 15.06.2001. — 2001. — № 22. — С. 20. — Ст. 983, код акту 18982/2001.

2 Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97). Дата підписання: 6 листопада 1996 р. / Збірка договорів Ради Європи Парламентське видавництво. — К., 2000. — Офіційний сайт: www.rada.gov.ua

3 Крайник О. П. Місцеві бюджети: Навчальний посібник. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007.

4 Муніципальні інвестиції і кредити: Навчальний посібник: Кн. 9 / М. В. Пітцик, Л. О. Петкова, В. В. Проскурін; За ред. М. В. Пітцика. — Асоціація міст України та громад, Гнозіс, USAID. — Офіційний сайт: <http://users.i.com.ua>

5 Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — С. 158.

6 Крайник О. П. Місцеві бюджети: Навчальний посібник. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 29.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2008 р.

УДК 336.14

Л. П. Гладченко,

канд. екон. наук,

доцент кафедри фінансів,

ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

БЮДЖЕТ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ СТАТИСТИКИ

Определено, какие международные стандарты статистики разработаны на сегодня в сфере государственных финансов. Раскрыты концептуальные принципы, установленные в их рамках. Проанализировано, какое место отведено бюджету в контексте международных стандартов статистики и сделаны соответствующие выводы.

The contemporary international standards of statistics in the sphere of government finances were determined. The conceptual principles, adopted in the international standards, were found out. The place of government budget in the context of international standards of statistics was analyzed and conclusions were made.

Ключові слова: державні фінанси, бюджет, сектор загального державного управління, міжнародні стандарти, статистика державних фінансів, прозорість державних фінансів

Бюджет виступає як матеріальна основа існування держави, забезпечуючи фінансування завдань і функцій, покладених на органи державної влади й управління, органи місцевого самовряду-