

Обґрунтування параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів

У статті досліджуються питання інвестиційної компетенції місцевих бюджетів.
бюджетне інвестування, місцеві бюджети, інвестиційна компетенція, інвестиційний потенціал

Постановка проблеми. Актуалізація проблеми реалізації регіональної політики вимагає чіткого позиціонування та підвищення рівня присутності ресурсів, передусім інвестиційного характеру, місцевих бюджетів в забезпеченні її вирішення. Таке позиціонування, власне, передбачає визначення параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів відповідно до закріплених за місцевим самоврядуванням функцій і повноважень щодо формування відтворювального потенціалу основних підсистем підпорядкованої території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням бюджетного інвестування приділяється достатньо уваги в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. У цьому напрямі активно працюють О.П.Кириленко, Б.С.Малиняк, О.О.Сунцова, І.О.Луніна, Р.Граверт, Г.В.Чапала та інші. В центрі уваги знаходяться питання фінансової компетенції місцевої влади та місцевого самоврядування, формування та здійснення інвестиційних видатків місцевих бюджетів тощо. Водночас питання інвестиційної компетенції місцевих бюджетів (суті, параметрів, механізмів реалізації), виходячи з повноважень місцевої влади та місцевого самоврядування у сфері інвестицій, залишаються мало розробленими, що, власне, і зумовлює актуальність даної статті.

Метою статті є обґрунтування параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів як визначальної умови розробки ефективних механізмів фінансового забезпечення їх інвестиційного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційну компетенцію місцевих бюджетів логічно, на нашу думку, розглядати в двох аспектах:

перший – з позицій системи повноважень органів місцевого самоврядування;

другий – з точки зору фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків. Тобто, якщо у першому випадку йдеться про сферу (характер) присутності бюджетного ресурсу в інвестиційній сфері, виходячи з закріплених за органами місцевого самоврядування та органами місцевої влади повноважень інвестиційного характеру, то в другому – про фінансові можливості забезпечення такої присутності або про рівень платоспроможності.

Водночас і фінансову спроможність місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків доцільно розглядати в двох аспектах.

Перший – передбачає визначення параметрів інвестиційної складової в загальній системі бюджетного фінансування на основі наявного фінансового ресурсу, на який місцевий бюджет того чи іншого рівня може розраховувати, виходячи з чинної податкової бази, системи міжбюджетних відносин, щорічно закріпленої законом про держбюджет, чинними механізмами муніципальних займів тощо. При цьому,

параметри інвестиційної спроможності та інвестиційних повноважень місцевих бюджетів можуть зовсім не збігатися, причому у двох напрямках.

Другий – базується на оцінці параметрів потенційної інвестиційної спроможності місцевих бюджетів, виходячи з функцій та повноважень місцевого самоврядування, закріплених відповідним спеціальним законодавством, у даному випадку Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. За таких умов обсяг інвестиційних функцій та повноважень місцевих бюджетів, як правило, виходячи з реальної дійсності, перевищує рівень фактичної інвестиційної спроможності останніх, що, у свою чергу, актуалізує проблему розробки ефективних механізмів формування ресурсної бази місцевих бюджетів як в частині податкової складової, так й інших складових на кшталт системи запозичень, спільного інвестування тощо. У зв’язку із цим, логічним видається реалізація інвестиційної компетенції місцевих бюджетів в межах системи прав органів місцевої влади, які визначають їх загальну фінансову компетенцію. До таких прав, як зазначає О.О.Сунцова, належать “... право податкової ініціативи (право встановлення місцевих податків і зборів), право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів. ... право на залучення кредитних ресурсів, право на надання кредитів і надання гарантій фізичним та юридичним особам за кредитами, право на встановлення цін і тарифів на продукцію та послуги комунальних підприємств, право на запровадження штрафів та інших фінансових санкцій, право на створення власних фінансово-кредитних установ. ... право участі в капіталі й доходах господарських підприємств, право на користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, право розпорядження прибутками комунальних підприємств та інших підприємств, які перебувають у власності місцевих органів влади ...”. [1]

Вихідною базою при оцінці потенційних параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів, як вже зазначалося, можна вважати Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яким визначаються виключна компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів. Такі, у свою чергу, сформульовані в контексті загального концептуального положення цього ж Закону, згідно з яким місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. При цьому, як вірно на нашу думку, зазначає Г.В.Чапала, посилаючись на Р.Граверта, “надання місцевим владам фінансових повноважень виправдане лише за умов, що вони гарантують рішення своїх завдань на основі самоврядування”. [2]

Про інвестиційну компетенцію місцевих бюджетів можна говорити в контексті наступних основних положень виключної компетенції сільських, селищних, міських рад: затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; вирішення питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

Перші дві позиції передбачають присутність бюджетного ресурсу шляхом як безпосереднього (повного або часткового) фінансування інвестиційних проектів, так і через опосередковану участь. Остання ж стосується виключно опосередкованої форми участі бюджетного ресурсу у фінансуванні інвестиційних проектів – шляхом формування статутного фонду підприємств. Адже безпосередніми потенційними інвесторами у даному випадку виступатимуть саме такі підприємства.

Певною мірою про опосередковану форму участі місцевого бюджету в інвестиційному процесі в межах підпорядкованої території можна говорити в контексті таких положень виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, як, зокрема: встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон.

Зазначені повноваження органів місцевого самоврядування стосуються виключно фіскальних механізмів впливу на господарюючих суб'єктів, за допомогою яких здійснюється стимулювання інвестиційної активності останніх. Інвестиційна складова бюджетної участі у цьому процесі проявляється у зменшенні податкових надходжень до бюджету. В структурі форм участі місцевих бюджетів в інвестиційному процесі зазначена форма видається досить перспективною. Адже у такий спосіб створюється реальна можливість суттєвої економії бюджетних коштів при реалізації доволі масштабних інвестиційних проектів, спрямованих на підвищення рівня інфраструктурного облаштування території. Застосування фіскальних механізмів слід розглядати в контексті вирішення проблеми стимулювання участі суб'єктів бізнесу в реалізації програм соціально-економічного розвитку території. Величина прямих поточних (ситуативних) втрат місцевих бюджетів від недоотриманих податків, зборів (обов'язкових платежів) у такому разі виявиться набагато меншою за отриманий соціально-економічний ефект від реалізації відповідних інвестиційних проектів. Більш того, за умови реалізації прибуткових проектів, наслідком чого має стати розширення податкової бази, місцеві бюджети можуть розраховувати на суттєве збільшення власних доходів. в тому числі в обсязі, що має компенсувати обсяг прямих бюджетних втрат від надання податкових пільг.

Повний спектр параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів дозволяють визначити сформульовані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів. Такі, на нашу думку, видаються недостатньо структурованими, частково дублюють один одного тощо. Проте вони дають можливість окреслити параметри інвестиційних завдань, а відтак й інвестиційної компетенції місцевих бюджетів, що, власне, дає підстави опрацювати концептуальні напрями розробки нових, трансформації чинних механізмів зміцнення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів, який слугував би реальною основою здійснення місцевого самоврядування у відповідності до покладених на нього функцій.

Визначена група повноважень органів місцевого самоврядування, виходячи із згаданого вже концептуального положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням, загалом дозволяє окреслити спектр форм участі ресурсів місцевих бюджетів в реалізації інвестиційної політики в межах підпорядкованої території.

Інвестиційну компетенцію місцевих бюджетів доцільно розглядати в контексті функцій суспільних (передусім в частині державних, а в їх складі – регіональних та муніципальних) фінансів. Хоча в даній сфері існує низка проблем, пов'язана з

неоднозначним трактуванням змісту безпосередньо функцій. Кириленко О.П. та Б.С.Малиняк, зокрема, роль бюджетних видатків розглядають в контексті реалізації стабілізаційної, перерозподільчої та алокаційної функцій суспільних фінансів. [3] Стабілізаційна функція ними, зокрема, зводиться до зменшення амплітуди економічних циклів через зміну доходів і видатків бюджету, роль в якому місцевих бюджетів оцінюється як обмежена внаслідок обмежених можливостей доходної бази місцевого самоврядування в умовах економічного спаду. Очевидно, що інвестиційна складова місцевих бюджетів в таких умовах зазнає найбільшого дискримінаційного впливу. Перерозподільча функція полягає у зменшенні нерівності доходів членів суспільства за рахунок прогресивного оподаткування та надання трансфертів населенню. Алокаційна функція реалізується у напрямі забезпечення населення товарами та послугами, які не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі.

У запропонованій структурі функцій суспільних фінансів досить слабо, як на нашу думку, представлений регіональний та муніципальний рівні, а тим більше їх інвестиційна складова, передусім в частині бюджетного інвестування. Хоча остання цілком могла б бути присутня в перших двох функціях, особливо у другій – перерозподільчій. Адже така, виступаючи в якості однієї з головних функцій бюджету, що розглядається як форма грошових засобів, сформованих внаслідок первинного та вторинного розподілу та використання валового внутрішнього продукту, полягає, в акумулюванні таких засобів в бюджеті з подальшим їх спрямуванням на розвиток виробничої та соціальної інфраструктури, інвестування в капіталомісткі галузі, на структурну перебудову тощо. [4]

Через призму розподільчої та стимулюючої функцій фінансів проблему місцевих фінансів, в тому числі інвестиційної складової місцевих бюджетів, розглядають О.Й.Вівчар, О.Я.Побурко, О.Б.Курило, Т.О.Смірнова. Перша, на їх думку, “знаходить свій прояв у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, ... за допомогою яких відбувається складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюються в місцевих бюджетах ..., розподіляються і використовуються на задоволення різноманітних місцевих потреб”. [5] Такі потреби, безперечно, включають й інвестиційні потреби. Друга ж “полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження”. [6] При цьому, як на нашу, стимулююча функція розглядається досить однобоко, виключно з позицій стимулювання органів місцевого самоврядування у збільшенні доходної бази місцевих бюджетів. Адже у даному випадку не враховується такий важливий зріз проблеми як орієнтація місцевих фінансів на виконання завдання зміцнення відтворювального потенціалу території через реалізацію інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток ділової активності, підвищення рівня інфраструктурної облаштованості як безпосередніх складових елементів життєвого середовища територіальної громади. В частині останнього положення, зокрема, як зазначає О.П.Крайник, посилаючись на висновок Світового банку, “нарощування потужності інфраструктури іде пліч-о-пліч з обсягом виробництва: зростання фондів інфраструктури на 1% супроводжується зростанням на 1% ВВП у всіх країнах”. [7] Зворотній ефект проявляється у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, в тому числі до бюджету розвитку як джерела інвестиційних видатків.

Одночасно виконання місцевими фінансами, зокрема в частині їх бюджетної інвестиційної складової, низки важливих суспільних функцій доцільно, на нашу думку,

розглядати в контексті реалізації функцій загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів. У такому контексті в частині функцій загальнодержавного рівня інтерес представляє блок “державна регіональна політика”. Функціями ж регіонального та місцевого рівня, як зазначають О.Й.Вівчар, О.Я.Побурко, О.Б.Курило, Т.О.Смірнова, є виконання державних, регіональних та місцевих програм соціально-економічного розвитку. [8] Зміни, що постійно відбуваються в структурі цих функцій, зумовлені кроками у напрямі централізації чи децентралізації влади та бюджетної системи, відповідним чином позначаються на порядку формування місцевих фінансів та їх складової – місцевих бюджетів, а також на рівні навантаження на останніх в частині реалізації інвестиційної політики. З посиленням курсу на децентралізацію влади та бюджетної системи слід очікувати, що рівень такого навантаження збільшуватиметься. Такий процес, відповідним чином, має супроводжуватись адекватним підкріпленням фінансових можливостей місцевого самоврядування.

В умовах децентралізації влади, посилення бюджетного федералізму, а також зміцнення позицій регіоналістики посилюється роль інвестиційної діяльності місцевих бюджетів в якості інструмента реалізації державної політики сталого збалансованого регіонального розвитку, орієнтованої на підвищення конкурентного статусу регіонів, усунення значних територіальних диспропорцій в рівні соціально-економічного розвитку регіонів, створення передумов забезпечення відтворювальних процесів в основних підсистемах їх життєзабезпечення та життєдіяльності (в контексті взаємозв'язку якості життєвого та бізнесового середовища). Нагальність вирішення проблеми підвищення рівня фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетах зумовлена, передусім, загальним занепадом місцевого господарства, його інфраструктурної складової, а також завданнями, які стоять перед місцевим самоврядуванням в контексті визначених законодавством його функцій, завдань регіонального розвитку.

Достатньо чіткі пріоритети трансформації бюджетної системи у напрямі підвищення ролі місцевих бюджетів в реалізації регіональної політики окреслені у затвердженій у 2001 р. Концепції державної регіональної політики. [9] Присутність інвестиційного ресурсу проглядається, зокрема, в реалізації наступних основних завдань регіональної політики:

- 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;
- забезпечення спільного (із залученням коштів державного бюджету) фінансування пріоритетних проектів регіонального розвитку;
- формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання;
- поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин на основі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації, що, зокрема, передбачає: розроблення та впровадження бюджетних трансфертів, включаючи дотації, субвенції, субсидії, та механізму їх надання для забезпечення виконання функцій, які зараз виконуються центральними та місцевими органами виконавчої влади і можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування; посилення заінтересованості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів

шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів; подальше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів; стимулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних та міжрегіональних проблем розвитку; впровадження механізмів заохочення заощаджень населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів.

Висновки. Підвищення присутності ресурсу місцевих, передусім самоврядних, бюджетів в реалізації регіональної інвестиційної політики, орієнтованої на вирішення комплексу завдань в межах загальної стратегії регіонального розвитку, слід розцінювати як об'єктивність, зумовлену природою місцевого самоврядування, чий повноваження, в тому числі й в інвестиційній сфері, чітко визначені законодавством, витікають з реалій територіального розвитку та підтверджуються багаторічним світовим досвідом. Ефект такої присутності, у свою чергу, залежний від фінансової спроможності місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень, що, відповідним чином, зумовлює необхідність опрацювання концептуальних напрямів формування дієвих механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів.

Список літератури

1. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навч. пос. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 63-64.
2. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія. – Харків: Право, 2006. – С. 146.
3. Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Теорія і практика бюджетних інвестицій. Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – С. 8-9.
4. Економічна теорія: Політекономія: Підручник / За ред. В.Д.Базилевича. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 404-405.
5. Місцеві фінанси / О.Й.Вівчар, О.Я.Побурко, О.Б.Курило, Т.О.Смірнова. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2007. – С. 8.
6. Там же, – С. 9.
7. Крайник О.П. Місцеві бюджети: Навчальний посібник. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 72.
8. Місцеві фінанси / О.Й.Вівчар, О.Я.Побурко, О.Б.Курило, Т.О.Смірнова. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2007. – С. 10-11.
9. Указ Президента України від 25.05.2001 р. “Про Концепцію державної регіональної політики”. – Офіційний вісник України від 15.06.2001 - 2001 р., №22, стор. 20, стаття 983, код акту 18982/2001.

В статье рассмотрены вопросы инвестиционной компетенции местных бюджетов.

The questions to investment competency local budget are researched in article.