

ФОНДЫ ФИНАНСОВОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

УСКОВ И. В.

кандидат экономических наук

Симферополь

Ведение. Развитие местных финансов в Украине предполагает создание дееспособной системы распределения выравнивающей и стимулирующей финансовой помощи на уровне территориальных образований. Бюджетное регулирование в нашей стране должно быть направлено на обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходных и расходных отличий территорий, создание фондов финансовой и инвестиционной поддержки административно-территориальных образований.

Принятие нового Бюджетного кодекса Украины [1] не обеспечило развитие системы межбюджетных отношений, созданию эффективного механизма распределения межбюджетных трансфертов. Распределение финансовой помощи, по-прежнему, осуществляется на основании фактически собранных налоговых источников поступлений и понесённых расходов местными органами власти.

Создание дееспособной системы бюджетного выравнивания на местном уровне предполагает становление фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти. Основными преимуществами создания этих фондов, исходя из европейской практики, является, во-первых, сокращения необоснованного распределения межбюджетных трансфертов на местном уровне на основании установлении обоснованного критериев и объективных показателей распределения финансовой помощи.

Во-вторых, обеспечение эффективной реализации социально-экономических проектов и программ, обеспечение экономического роста, снижение депрессивности и отсталости в развитии административно-территориальных образований.

Исследования работ украинских учёных [2–4] показывают, что в их трудах не уделяется внимание созданию эффективных фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти. Однако без создания этих фондов невозможно осуществлять эффективное развитие системы местных финансов.

Постановка задачи. Целью статьи является определения особенностей формирования и направлений использования фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти.

Результаты. Анализ экономической литературы [2–7] позволил установить, что на местном уровне в Украине целесообразно создать четыре основных фонда, а именно: фонд инвестиционной и социальной поддержки, фонд реформирования местных финансов и фонд финансовой поддержки местных органов власти.

Создание фонда инвестиционной поддержки местных органов власти должно быть направлено на реализацию социально и экономически значимых инвестиционных проектов на местном уровне. Этот фонд на местном уровне должен способствовать аккумуляции финансовых ресурсов распределённых между государственными целевыми и местными бюджетными программами. Особенности функционирования местного инвестиционного фонда представлено на (рис. 1).

Формирование инвестиционного фонда обеспечит реальную поддержку местных органов власти, будет способствовать прекращению неэффективного функционирования бюджета развития. Основными источниками формирования этого фонда должны выступать: 25% налога на прибыль предприятий и налога на добавленную стоимость, субвенции из государственного бюджета на реализацию инвестиционных проектов и программ, внутренние и внешние заимствования местных органов власти, дивиденд (доход) начисленные на акции (доли,

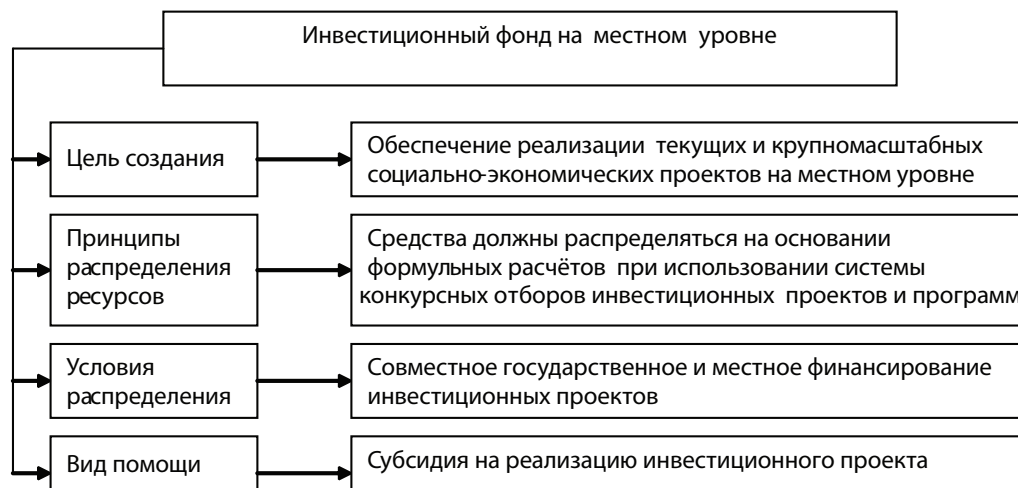


Рис. 1. Основные характеристики инвестиционного фонда (Составлено автором)

паи) хозяйственных обществ в уставных капиталах, которых имеется имущество местных органов власти.

Выделение доходных источников формирование фонда инвестиционной поддержки предопределяет установления основных принципов его распределения, а именно:

- осуществления капитальных затрат на финансирование экономической (социальной) инфраструктуры;
- инвестиционная поддержка территориальных образований с низким уровнем бюджетной обеспеченности при условии софинансирования экономического развития из местных бюджетов;
- соблюдение местными органами власти требований и правил осуществления инвестиционного процесса;
- установление долгосрочных квот местным органам власти на основании формализованной методики и объективных критериев [2, с. 33].

Распределение финансовых ресурсов должно происходить на основании комбинирования формульных расчётов и проведения конкурсных процедур по отбору инвестиционных проектов. Автор статьи предлагает использовать следующую формулу для расчёта объёма необходимых бюджетных средств (в виде субсидий) из фонда инвестиционной поддержки:

$$\text{ФИПм} = \text{ОБ}_i / \text{ОБ}, \quad (1)$$

где ФИПм – фонд инвестиционной поддержки местных органов власти;

ОБ_i – потребность в инвестиционных финансовых ресурсах на уровне конкретного территориального образования;

ОБ – потребность в инвестиционных ресурсах всех территориальных образований определённого уровня.

При этом потребность территориального образования в финансовых ресурсах может быть определена как:

$$\text{ОБ}_i = (\text{ПТ} - \text{ПО}) * \text{Чн} / \text{БО}_i, \quad (2)$$

где ОБ_i – потребность в инвестиционных финансовых ресурсах на уровне конкретного территориального образования;

ПТ – показатель потребности в развитии экономической (социальной) инфраструктуры территориальных образований;

ПО – показатель обеспеченности местных органов власти объектами экономической (социальной) инфраструктуры;

Чн – численность населения административно-территориального образования;

БО_i – бюджетная обеспеченность i -го территориального образования.

Бюджетная обеспеченность демонстрирует, во сколько раз больше или меньше объём доходов бюджета конкретного муниципального образования, приведённый к сопоставимому виду с помощью учёта ценовых факторов и численности потребителей бюджетных услуг (населения), среднего по всем муниципальным образованиям данного типа объёма доходов на душу населения [3, с. 145].

Использование этих формул на местном уровне позволит обосновано распределять инвестиционные ресурсы, исходя из реальной потребности населения в объектах экономической (социальной) инфраструктуры, будет способствовать экономическому развитию административно-территориальных единиц.

При этом в случаях, отсутствия критериальных показателей по оценки потребностей в инвестиционных ресурсах, целесообразно использовать систему конкурсных отборов инвестиционных проектов. Наиболее значимыми условиями по оценки эффективности и целесообразности реализации инвестиционных проектов могут являться (рис. 2).

Таким образом, финансирование из фонда инвестиционной помощи должно предусматривать установление чётких критериев и правил, позволяющих местным органам власти получать, необходимы финансовые

Критерии отбора инвестиционных проектов
Наличие прозрачного механизмы отбора инвестиционных программ по финансированию экономической (социальной) инфраструктуры, наличие системы мониторинга за качеством реализации этих программ.
Установление степени обоснованности реализации программы, на основании использования индикативных показателей, учитывающих (социальную и экономическую эффективность этой программы, срок её реализации, срок действия её результатов и. т. д).
Определение степени подготовленности (наличие необходимых документов, обоснованность финансирования именно через этот фонд) инвестиционной программы к её реализации на местном уровне, установления её общей стоимости.
Установление реальных гарантированных местных источников по софинансированию инвестиционной программы, определение платежеспособности территориального образования в случае привлечения заёмных средств.
Определение приоритетности реализации инвестиционной программы на местном уровне. Установление доли софинансирования из фонда инвестиционной помощи в общей стоимости реализации этой программы.

Рис 2. Критерии конкурсного отбора инвестиционных программ (Составлено автором)

ресурсы для финансирования экономической (социальной) инфраструктуры. Основой для распределения бюджетных средств должен выступать экономически обоснованный бизнес-план инвестиционного проекта, соответствующая проектная документация, финансовые расчёты, подтверждающие платежеспособность местных органов власти.

В условиях трансформации местных финансов в Украине необходимым является создания фонда реформирования местных финансов. Основной целью создания этого фонда должно выступать улучшения качественных параметров управления местными финансами на уровне административно-территориальных образований.

Создание фонда реформирования местных финансов будет способствовать комплексному развитию системы местных финансов, реформированию бюджетного процесса на местном уровне, проведению комплексных социально-экономических реформ на уровне административно-территориальных образований. Особенности функционирования фонда реформирования местных финансов представлено на (рис. 3).

Создание эффективного механизма функционирования фонда реформирования местных финансов, должно предусматривать разработку системы показателей по оценке приоритетности и целесообразности реализации бюджетных программ по развитию местных финансов. Целесообразность реализации программы реформирования местных финансов можно оценить по следующей формуле [2, с. 77]:

$$ОП = (ПУФк - ПУФн) * Коф \quad (3)$$

где ОП – показатель приоритетности и необходимости реализации бюджетной программы по реформированию местных финансов;

ПУФн, ПУФк – показатели качества управления местными финансами на начало и конец бюджетного периода;

Коф – коэффициент, учитывающий результативность программы реформирования местных финансов.

Таким образом, создание фонда реформирования местных финансов будет способствовать достижению следующих положительных экономических результатов на уровне территориальных образований (рис. 4).

С теоретических позиций предложенные направления позволяют комплексно подойти к рассмотрению всей совокупности мероприятий, реализуемых через фонд развития местных финансов. С практических позиций предложенные направления позволяют разработать эффективный механизм оценки целесообразности и результативности финансирования конкретных программ по улучшению финансов на уровне административно-территориальных единиц.

Создание фондов инвестиционной поддержки и реформирования местных финансов должно предусматривать образования фонда социальной поддержки населения. Образование этого фонда, с одной стороны, будет способствовать поддержки малообеспеченных категорий граждан, с другой стороны, обеспечит повышение качественных параметров предоставления бюджетных услуг на местном уровне. Особенности функционирования фонда социальной поддержки представлено на (рис. 5).

В условиях децентрализации властных полномочий создания фонд социальной поддержки будет способствовать повышению ответственности местных органов власти по предоставлению качественных бюджетных услуг населению. Основной целью создание этих фондов на местном уровне в Украине должно выступать поддержание надлежащего уровня предоставления социальных услуг населению.

Создание Фонд социальной поддержки обеспечит софинансирование приоритетных социальных программ (в первую очередь в области образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства) на местном уровне. Участие местных органов власти в реформирование социальной сферы будет способствовать обоснованному распределению ограниченных бюджетных средств, содействию эффективной поддержки приоритетных и социально важных мероприятий на местном уровне.

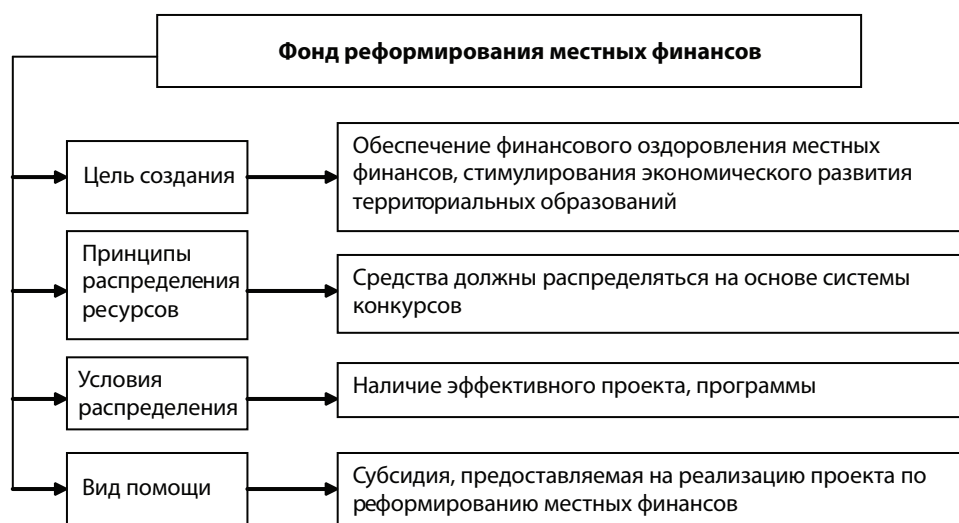


Рис. 3. Основные характеристики фонда реформирования местных финансов (Составлено автором)

Определение фондов стимулирования социально-экономического развития территориальных образований предусматривает создание фонда финансовой поддержки местных органов власти. Целью создания фонда финансовой поддержки на местном уровне является снижение необоснованного распределения финансовых ресурсов между уровнями местных бюджетов, установление объективных критериев и показателей оценки доходных и расходных возможностей местных органов власти.

Создание фонда финансовой поддержки территориальных образований обеспечит развитие горизонтальных межбюджетных отношений, будет способствовать стимулированию местных органов власти к развитию собственного налогового потенциала. Основными источниками формирования фонда финансовой поддержки должны выступать: 25% налога на прибыль предприятий и налога на добавленную стоимость, акцизный сбор с изготовленных в Украине товаров, суммы превышений доходов над расходами отдельных территориальных образований, субвенции из государственного бюджета.

Финансовые ресурсы фонда должны направляться на подтягивание доходных возможностей до средне-

го уровня тех территориальных образований, которые по объективным причинам не могут обеспечить себя достаточными налоговыми и неналоговыми поступлениями. В основе распределения межбюджетных трансфертов из фонда финансовой поддержки местных органов власти должны лежать показатели налогового потенциала территорий и совокупного индекса расходов, учитывающие отличие местных органов власти по формированию доходов и осуществлению расходов.

В целом создание фонда финансовой поддержки местных органов власти должно быть направлено на решение следующих тактических задач на уровне административно-территориальных образований (рис. 6).

Таким образом, эффективное формирование и распределение бюджетных средств через фонд финансовой поддержки местных органов власти должно основываться на системе формульных расчётов. Для Украины на областном уровне распределение фонда финансовой поддержки может быть осуществлено по следующей формуле:

$$\text{ФФПМОВ}_i = \Delta_{i1} + \Delta_{i2}, \quad (4)$$

где ФФПМОВ_i – совокупный фонд финансовой поддержки местных органов власти;



Рис. 4. Основные направления финансирования из фонда реформирования местных (Составлено автором)

Δ_{i1} – объём средств первой части фонда финансовой поддержки;

Δ_{i2} – объём средств второй части фонда финансовой поддержки;

1. На первом этапе необходимо осуществлять доведения доходных возможностей местных органов власти до возможного законодательно установленного минимального уровня.

$$\Delta_{i1} = (\text{БОм} - \Delta) * \text{Чн}, \quad (5)$$

где Δ_{i1} – объём средств первой части фонда финансовой поддержки местных органов власти;

БОм – показатель бюджетной обеспеченности в расчёте на душу населения на уровне i -ой области;

Δ – налоговый потенциал i -ой области;

Чн – численность населения i -ой области.

2. На втором этапе необходимо осуществлять максимальное подтягивание доходных возможностей наиболее бедных областей до установленного уровня.

$$\Delta_{i2} = (\text{БОмах} - \Delta) * \text{ИР} * \text{Чн}, \quad (6)$$

где Δ_{i2} – объём средств второй части фонда финансовой поддержки;

БОмах – максимальный уровень доведения бюджетной обеспеченности в расчёте на душу населения на уровне i -ой области;

ИР – индекс бюджетных расходов на уровне i -ой области;

Δ – налоговый потенциал i -ой области;

Чн – численность населения i -ой области.

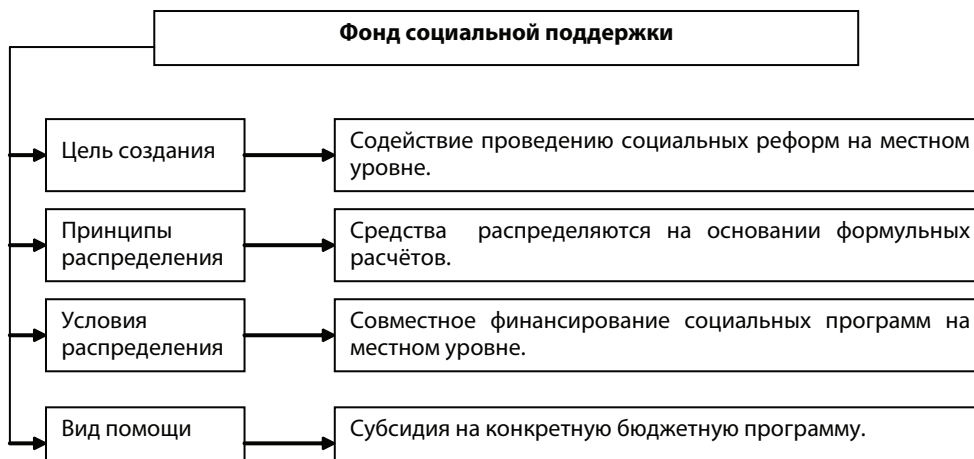


Рис. 5. Основные характеристики фонда социальной поддержки (Составлено автором)



Рис. 6. Источники формирования и направления использования фонда финансовой поддержки местных органов власти (Составлено автором)

Выводы. Становление эффективной системы распределения финансовой помощи на уровне административно-территориальных образований должно предусматривать создания фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти. Предложенные автором комплексные направления формирования и использования этих фондов будут способствовать становлению эффективной системы вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания, создания эффективного механизма распределения инвестиционных ресурсов.

Создание предложенных фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов власти будет способствовать усилению финансовой самостоятельности местных органов власти как регионов-доноров, так и регионов реципиентов в Украине. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010г. № 2456 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

2. **Павлюк К. В.** Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

3. **Луніна І. О.** Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І. О. Луніна. – К. : Інститут економічного прогнозування, 2006. – 393 с.

4. **Бондарук Т. Г.** Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія / Т. Г. Бондарук. – К. : НДФІ, 2009. – 608 с.

5. **Придачук М. П.** Межбюджетные отношения в РФ: учебное пособие / М. П. Придачук, М. С. Ломовцев. – Волгоград: Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет, 2005. – 187 с.

6. **Лазарева Н. В.** Управление бюджетными ресурсами территорий: монография / Н. В. Лазарева. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2000. – 153 с.

7. **Перекрыстова Л. В.** Межбюджетное регулирование и распределения финансовой помощи регионам: опыт, проблемы, пути совершенствования: монография / Л. В. Перекрыстова. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2007. – 153 с.