

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*Розглянено питання формування ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів України. Проаналізовано механізм формування бюджету розвитку для реалізації програми соціально-економічного розвитку територій, зміцнення матеріальної бази регіону.*

*Ключові слова: місцевий бюджет, бюджет розвитку, поточний бюджет, місцеві позики, фінансова база регіону.*

Постановка проблеми. Сучасний стан економіки України та становлення демократії актуалізують питання посилення ролі органів місцевого самоврядування та зміцнення їх фінансового забезпечення для розвитку територій, відтворення та розширення інфраструктури регіонів та міст. Водночас у вітчизняній практиці спостерігається тенденція скорочення бюджетних доходів на регіональному і місцевому рівнях, що зумовлює обмеження та відмову від інвестиційних витрат на користь поточних виплат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Темі вдосконалення бюджетних механізмів економічного розвитку регіонів присвячено праці таких зарубіжних учених, як: А. Вагнер, Дж. Вінн, Х. Герсдорф, П. Друкер, Л. Ерхард, А. Мюллер-Армак, М. Рашид, Л. Томпсон. Здобутки української науки в цьому напрямку представлені у працях С. Буковинського, І. Бураковського, О. Василика, І. Чугунова, В. Зайчикової, А. Єпіфанова, І. Луніної, О. Кириленко, В. Опаріна та ін. Проте складність і багатогранність проблем, що існують у сфері формування місцевих бюджетів, зумовлюють необхідність подальших досліджень щодо підвищення ролі бюджету розвитку місцевих бюджетів у забезпеченні ефективної реалізації державної політики регіонального розвитку.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем бюджетного забезпечення регіонального розвитку в умовах зростання ролі місцевого самоврядування як інструмента розвитку демократії і обґрунтування шляхів підвищення значення бюджетів розвитку територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. За даними Міністерства фінансів України, протягом останніх років на цілі поточного споживання спрямовано від 80 до 85 % видаткової частини місцевих бюджетів, в той час спостерігається тотальне недофінансування життєво важливих сфер, які можуть слугувати чинниками зростання

суспільного добробуту. Відповідно одним із засобів подолання цих суперечностей може стати удосконалення бюджетних механізмів реалізації місцевої політики розвитку у формі бюджету розвитку.

Протягом останніх років, частка бюджетів розвитку у структурі місцевих бюджетів є незначною і в основному не перевищує 10 %, що відбувається на фоні децентралізації бюджетних коштів. При цьому джерела доходів бюджету розвитку не забезпечують стабільності надходжень. В Україні органам місцевого самоврядування виділяється 7% бюджетних коштів, тоді як в Данії - 62 %, Польщі - 34 %, Словаччині - 28 %.

Для усунення цих недоліків необхідно на законодавчому рівні закріпити за бюджетом розвитку додаткові джерела фінансування та перелік витрат, які б дали змогу перетворити його в ефективно діючий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів.

Концептуальні основи бюджету розвитку місцевих бюджетів чітко визначено Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" і зводиться до фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням. Даним Законом загалом визначені основні доходні джерела формування ресурсної бази бюджету розвитку. Доходи бюджету розвитку, зокрема, формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

У контексті податкових надходжень - слід говорити як про частину місцевих податків і зборів, так і про частину відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів). У частині податкової складової доходної бази бюджету розвитку норми Закону

України "Про місцеве самоврядування в Україні" вступають в суперечність з нормами Бюджетного кодексу України, який жодного податкового джерела наповнення бюджету розвитку не передбачає. Більшість джерел формування бюджету розвитку ненадійні, нестабільні, разові, а таке джерело як кошти від повернення позик, наданих у минулому, та відсотки за ними, взагалі не витримують ніякої критики, оскільки з часом узагалі втрачуть свою бюджетоутворюючу функцію.

Можливість передачі доходів з поточного бюджету до бюджету розвитку гіпотетична. Вона буде реальною тільки за умови приросту поточних надходжень над нормативних потреб органів самоврядування у видатках поточного характеру. Це питання може бути розв'язане шляхом передачі на місцевий рівень стабільних і фіскально-ефективних джерел надходжень. Так, законопроект "Про внесення змін до бюджетного кодексу України" (реєстраційний номер 2709) містить положення про розширення джерел бюджету розвитку, зокрема зарахування 10 % податку на прибуток приватних підприємств (крім бюджету м. Києва), 15 % податку з доходів фізичних осіб, у тому числі 15 % фіксованого податку на доходи підприємницької діяльності, плата за надання місцевих гарантій та для базових самоврядних одиниць додаткове перерахування до 50% надпланових надходжень загальнодержавних податків і зборів, крім податку на додану вартість [4, С. 13]. Суттєво розширити фінансові можливості проведення інвестиційної діяльності на місцевому рівні могло б запровадження та віднесення до бюджету розвитку податку на нерухомість як надійного та стабільного джерела надходжень коштів.

Доцільність розщеплення окремих як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів між поточним бюджетом і бюджетом розвитку місцевого бюджету обґрунтована і з погляду чинних форм впливу органів місцевого самоврядування на розвиток ділової активності в межах підпорядкованої їм території та джерел формування бюджету розвитку.

Основна частина надходжень від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів має зараховуватися до самоврядних бюджетів. Лише незначна їх частина, наприклад не більше 20%, може зараховуватися до регіональних, районного та обласного, бюджетів для реалізації спільних для територіальних громад проектів. У випадку ж додаткової потреби регіональних бюджетів у коштах такі повинні, відповідно до Конституції України, залучатися виключно на договірних засадах.

У сфері управління бюджетом розвитку, зокрема в частині погашення основної суми боргу, видається доцільним впорядкування механізмів та джерел такого погашення. Чинний Бюджетний кодекс України, зокрема, містить дві норми, перша з яких визначає, що витрати на погашення зобов'язань із боргу здійснюється відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет, а, згідно з другою, - до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належить погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. Тобто, не дивлячись на те, що другою нормою передбачено здійснення витрат на погашення боргу суто за рахунок спеціального фонду бюджету, оскільки бюджет розвитку є складовою частиною саме цього фонду, перша норма допускає можливість такого фінансування і за рахунок коштів загального фонду бюджету. Такий підхід закладає значні ризики недофінансуванні поточних видатків соціально-економічного характеру місцевого бюджету. В умовах низької ефективності закріплених за бюджетом розвитку доходних джерел, які, до того ж, не мають постійного характеру, ймовірність виникнення дефолтних ситуацій для зазначеної частини місцевого бюджету оцінюється як висока.

Інший бік проблеми полягає у відсутності зацікавленості місцевої влади у наповненні бюджету розвитку, оскільки його дефіцит у частині витрат на погашення боргу завжди може бути профінансований за рахунок коштів загального фонду бюджету. Викладене виступає додатковим аргументом на користь доцільності перегляду джерел формування бюджету розвитку у напрямі забезпечення стабільності надходжень, наявності широкої податкової бази.

Бюджет розвитку - один із основних інструментів, за допомогою якого місцева влада може впливати на економічну активність і, як наслідок, на розширення податкової бази. Проте регіони з вищим рівнем соціально-економічного розвитку і сильною податковою базою матимуть більші можливості щодо нарощування власних доходів, тому застосування цього підходу може призвести до поглиблення диспропорцій в регіональному розвитку. Відповідно, для забезпечення збалансованого розвитку територій вдосконалення потребує механізм розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

Практика надання місцевим бюджетам таких субвенцій свідчить про необхідність поліпшення правового врегулювання порядку їх формування

з метою забезпечення ефективнішого розподілу між регіонами на підставі чітко встановлених критеріїв. Згідно зі стандартами Європейської хартії місцевого самоврядування в регулюванні міжбюджетних відносин перевага має надаватися нецільовим трансфертам, оскільки зростання цільових трансфертів посилює залежність місцевих бюджетів від центру і послаблює їх самостійність [3]. При цьому до сьогодні не виконана вимога ст. 105 Бюджетного кодексу щодо прийняття окремого закону про основні засади надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Законопроект, підготовлений Кабінетом Міністрів України ще в 2003 р., не запропонував чіткої системи розподілу таких субвенцій

Найрадикальнішим варіантом є перетворення інвестиційних субвенцій на так звані дотації економічного розвитку. Такий підхід дає змогу змінити структуру системи міжбюджетних трансфертів: частка нецільових трансфертів зросте за рахунок введення дотацій економічного розвитку, а частка цільових трансфертів зменшиться за рахунок відмови від субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Введення дотацій економічного розвитку потребує розробки формульного підходу до їх розподілу, оскільки це здійснюється для дотацій вирівнювання. Формульний підхід сприятиме об'єктивності і неупередженості у розподілі дотацій економічного розвитку, а заміна інвестиційних субвенцій такими дотаціями підвищить рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів і забезпечить бюджети розвитку місцевих бюджетів сталими джерелами надходжень.

Залучення місцевими бюджетами зовнішнього інвестиційного ресурсу відбувається у таких формах:

- міжбюджетні трансферти інвестиційного характеру;
- муніципальні запозичення через випуск облігацій місцевої позики;
- запозичення через позики у фінансово-кредитних установах;
- запозичення через позики в інших бюджетах;
- випуск грошово-речових лотерей;
- об'єднання інвестиційних ресурсів кількох бюджетів;
- інші джерела, не заборонені законодавством.

У Бюджетному кодексі України визначено, що основною статтею видатків бюджету розвитку є капітальні вкладення. Проте вони являють собою лише один з елементів видатків розвитку, що мають набагато складнішу структуру [2]. Отже, обмеження видатків бюджету розвитку місцевого бюджету лише капітальними вкладеннями не є доцільним, до них мають належати всі видатки розвитку. Віднесення до складу видатків бюджету

розвитку всіх видатків розвитку місцевих бюджетів забезпечить застосування єдиного підходу до їх планування, моніторингу та контролю.

Подальше вдосконалення процесу планування бюджетів розвитку на базі застосування програмно-цільового методу та встановлення взаємозв'язку зі стратегічними та середньостроковими програмами регіонального розвитку.

Інвестиційну діяльність місцевих бюджетів слід розглядати в контексті реалізації у повному обсязі положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", за яким органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати засновниками підприємств комунальної власності та гарантами за запозиченнями останніх, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету. При цьому такі відсотки доцільно зараховувати винятково до бюджету розвитку місцевих бюджетів. Створення муніципальних банків дозволить консолідувати інвестиційний ресурс певної території, включаючи бюджетний ресурс, для реалізації важливих з погляду її розвитку інвестиційних проектів. Зі створенням муніципальних банків треба також розглядати можливість розширення інвестиційних можливостей місцевого самоврядування через механізм рефінансування Національним банком України під інвестиційні проекти. Муніципальні банки, особливо у випадку фінансування спільних для кількох територіальних громад інвестиційних проектів, могли б залучати у такий спосіб кредитний ресурс від Національного банку за ціною, меншою за ціну кредитного ресурсу для комерційних банків.

Для забезпечення вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, треба врахувати інтегральний показник, який включає валовий регіональний продукт, доходи населення, надходження місцевих бюджетів, дотації та кредити. Завдяки цьому місцеві бюджети отримують сучасний механізм регулювання розвитку регіонів.

Висновки. 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.

#### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України. К.: Знання, 2004. - 108 с.
2. Закон України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні": // Відомості

3. Верховної Ради України. - 1997. - № 24.  
Європейська Хартія місцевого самоврядування // Електронна база даних Верховної Ради України "Законодавство України". - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Мярковський А.І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 3-18.

#### Аннотація

*П. И. Белинский, Г. В. Грушицкая*

### МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

*Рассмотрены вопросы формирования эффективных механизмов финансового обеспечения инвестиционного потенциала местных бюджетов в Украине. Проанализировано механизм формирования бюджета развития для реализации программы социально-экономического развития территорий, укрепление материальной базы региона.*

*Ключевые слова: местный бюджет, бюджет развития, текущий бюджет, местные займы, финансовая база региона.*

#### Summary

*Petro Belins'kuy, Halyna Hrushytska*

### BUDGET OF LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

*The article is devoted financial independence of local budgets in Ukraine. The issue of formation of effective mechanism of finance provision of investment potential of local budgets has been examine. Analised the mechanism of forming of budget of development is considered forrealization of the program of socio-economic development of territories, strengthening of financial base of region.*

*Key-words: local budgets, budget of development, current budget, local loans, financial base of region.*