

Чугунов І. Я.,

*доктор економічних наук, професор,
директор Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,*

Крайник О. П.,

*кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВО- ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ

Одним з найважливіших завдань місцевих органів влади є створення сприятливих умов для активізації інвестиційної діяльності в регіоні та прискорення регіонального економічного розвитку. Важливим є аналіз джерел інвестиційного забезпечення реалізації місцевих програм з метою покращання надання послуг населенню.

Позитивною тенденцією стало поступове посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестицій, що відповідає кращій практиці розвинутих ринкових країн. Інвестиційна стратегія органів державної влади спрямована на сприяння та підтримку інвестиційної діяльності підприємств регіону з метою оновлення їх основних фондів, збільшення випуску конкурентоспроможної та імпортозамінної продукції, підвищення ефективності капіталовкладень, впровадження інноваційних та енергозберігаючих технологій із залученням джерел інвестиційних ресурсів.

Реалізація визначених пріоритетів інвестиційної стратегії розвитку економіки регіону ґрунтуватиметься на подальшому здійсненні активної політики щодо орієнтації виробництва на потреби внутрішнього ринку, створення нових робочих місць, поповнення дохідної частини бюджету, подолання депресивності окремих територій, сприяння пошуку нових ринків збуту продукції, що виробляється в регіоні.

Поставлена в Україні мета – формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку – потребує відповідних фінансових ресурсів, серед яких центральне місце займають бюджетні кошти.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що найважливішим аспектом даної проблеми є пошук інвестиційних ресурсів на реалізацію місцевих програм розвитку, які можуть формуватись як за рахунок внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у царській Росії, до складу якої тоді входила більша частина України, були розвинуті різні форми муніципального кредиту: облігаційні та безоблігаційні позики, кредити державного, земельних, комерційних та громадських банків, починаючи з 1912 р. – позики з державної каси міського та земського кредиту. Однак, незважаючи на те, що міста Російської імперії використовували різноманітні інструменти місцевих запозичень, більшу частину міської заборгованості становили

облігаційні позики, обсяг яких у 1912 р. досягнув 343,3 млн руб., або 76,9 % загального боргу.

У дореволюційній Росії випуск муніципальних облігаційних позик був досить поширеним та ефективним засобом залучення коштів до міських бюджетів, обсяг витрат яких у ті часи з кожним роком зростав випереджальними темпами. Наприклад, одні з перших у Росії облігаційні позики були випущені у Києві в 1876 р. на суму 500 тис. руб. та в Одесі у 1879 р. обсягом 3 млн 750 тис. руб. На початок 1913 р. облігаційні позики випустили вже 65 міст Російської імперії.

Муніципальні облігаційні позики, як правило, емітувалися на тривалі терміни – в середньому від 30-ти до 50-ти років, іноді й на довший період. Наприклад, у Санкт-Петербурзі було випущено позику терміном на 73 роки, а Київ у 1909 р. розмістив позику на 77 років – найбільш довготермінову в країні.

Витрати на погашення муніципальних запозичень та обслуговування боргу були в Росії вагомою статтею міських видатків. Тенденція до їх зростання спостерігалася як в абсолютному, так і у відносному показниках. Наприклад, у Москві такі витрати становили у 1890 р. 5,3 % загального обсягу видатків бюджету, в 1900 р. – 10,8, а в 1913 р. – 19,1 %.

У сучасних умовах неможливо переоцінити важливість фінансування капіталовкладень на рівні місцевого самоврядування. Значні витрати на створення інфраструктури при обмежених фінансових ресурсах змушують ретельно відбирати й фінансувати капітальні засоби.

Практично завжди потреби в інвестиціях перевищують суми, які можуть отримати місцеві органи влади з надходжень до місцевих бюджетів та виділити на реалізацію інвестиційних проектів. З цією метою органи місцевої влади формують бюджет розвитку, основне призначення якого акумулювання коштів для реалізації інвестиційних проектів та надання місцевій владі реальних можливостей здійснення соціально-економічного розвитку території. Джерелами формування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів є: кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності; кошти від продажу ділянок несільськогосподарського призначення; надходження дивідендів від акцій, які є в розпорядженні територіальної громади; кошти, що передаються з іншої частини місцевих бюджетів за рішенням ради; запозичення; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Як відомо, рівень суспільних інвестицій має безпосередній вплив на економічне зростання.

Варто зазначити, що середній показник частки бюджету розвитку в доходах бюджетів обласних центрів України у 2005 р. становив 7,9 %. Найбільше значення наведеного показника спостерігалось в Ужгороді – 28,5 %, Одесі – 15,1, Чернівцях – 14,2 %, найменше – у Сумах – 3,2 %, Луганську – 4,1, Чернігові – 4,3 %.

Бюджет розвитку є реальним фінансовим інструментом забезпечення місцевих програм розвитку, основою для середньострокового фінансового та економічного планування органів місцевого самоврядування, формується на основі стратегічного плану розвитку території та цільових програм.

Такий підхід відповідає курсу на посилення впливу фінансової, в тому числі бюджетної, політики на створення сприятливих умов для сталого економічного зростання, переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, у тому числі шляхом запровадження бюджетів розвитку.

Необхідність розмежування поточного бюджету і бюджету розвитку спричинена декількома чинниками. По-перше, інвестиційні проекти здійснюються на період часу, здебільшого, триваліший, ніж поточний період, на який приймається місцевий бюджет, тому доцільним є розмежування джерел фінансування поточних та інвестиційних видатків. По-друге, видатки бюджету розвитку здійснюються для реалізації цільових проектів і, будучи відокремленими, не можуть використовуватися для фінансування поточних потреб, навіть якщо така необхідність виникає у місцевих органах влади. По-третє, виділення окремих коштів для формування бюджету розвитку надає змогу відповідно до їх величини здійснювати вибір інвестиційних проектів, які реально можна реалізувати на окремій території. По-четверте, розмежування поточних і капітальних видатків дозволяє полегшити контроль за цільовим використанням бюджетних коштів. По-п'яте, формування бюджету розвитку передбачає вибір інвестиційних проектів, які будуть реалізовуватися за рахунок його коштів, та ранжування проектів за їх важливістю для територіальної громади. По-шосте, враховуючи, що поточні видатки здійснюються протягом одного бюджетного періоду, а інвестиційні проекти — значно довше, необхідним є запровадження детального їх планування на майбутні періоди. Крім того, реалізація інвестиційних проектів потребує координації виконання робіт, контролю за здійсненням цих проектів.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів, який включає планування капіталовкладень на поточний період, є надзвичайно важливою частиною місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень становлять основу економічного розвитку території. Кошти цього бюджету спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці.

Основною метою бюджету розвитку є здійснення ефективного впливу на структуру регіональної економіки, забезпечення в майбутньому додаткових доходів бюджету.

Удосконалення виробничої та соціальної інфраструктури сприяє поліпшенню якості життя в адміністративно-територіальній одиниці через покращання стану доріг, водо- та енергозабезпечення, стану житлових будівель, закладів освіти, охорони здоров'я тощо. Поліпшення місцевої інфраструктури впливає на активізацію економічної діяльності шляхом утворення нових підприємств, розширення існуючих та забезпечення відповідних умов для розвитку бізнесу.

Зарубіжний досвід свідчить, що після формування бюджету розвитку органи місцевого самоврядування мають скласти план розвитку інфраструктури, в якому буде деталізовано потреби території на найближчі декілька років та визначено необхідність в інвестиціях на цей період. План розвитку інфраструктури, на відміну від бюджету розвитку, який перелічує програми, що

реалізуються протягом поточного року, містить перелік програм та плани придбання обладнання на більш тривалий період. Проект розвитку інфраструктури важливий для органів місцевого самоврядування з декількох причин. Однією з них є те, що вказаний план зумовлює необхідність стратегічного мислення представників місцевої влади, аналізу майбутніх потреб та формування відповідних проектів. Крім того, складання плану розвитку інфраструктури вимагає порівняння інвестиційних програм, визначення їх пріоритетності. Наявність такого плану підвищує ефективність роботи органів місцевого самоврядування і має бути важливою умовою отримання субвенцій з державного чи інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Фінансування видатків з бюджетів розвитку передбачає дотримання таких принципів, як плановість; цільове спрямування; ефективне та результативне використання коштів; використання особливих видів фінансового аналізу та оцінки під час бюджетного процесу; оптимальне поєднання бюджетних коштів та запозичень на реалізацію інвестиційних проектів; постійний контроль за використанням коштів.

Найбільше значення питомої ваги видатків розвитку місцевих бюджетів у ВВП у країнах з розвинутою економікою за 2005 р. спостерігалось в Іспанії – 2,5 % та Франції – 2,2 %; найнижчий рівень зазначеного показника мав місце у Швеції – 1,5 %, Бельгії – 1,5, Німеччині – 1,4 %. Середній показник питомої ваги видатків розвитку місцевих бюджетів у ВВП у країнах з розвинутою економікою у 2005 р. становив 1,85 % (табл. 1).

Таблиця 1

**Питома вага видатків розвитку місцевих бюджетів у ВВП
у країнах з розвинутою економікою у 2005 р., %**

Країна	Валовий внутрішній продукт
Іспанія	2,5
Франція	2,2
Італія	2,1
Фінляндія	2,0
Норвегія	1,6
Швеція	1,5
Бельгія	1,5
Німеччина	1,4

Найбільше значення частки інвестицій у видатках місцевих бюджетів у країнах з розвинутою економікою у 2005 р. відзначалося у Франції – 22,1 %; найнижчий рівень зазначеного показника спостерігався у Швеції – 5,4 % та Німеччині – 5,2 %. Середній показник частки інвестицій у видатках місцевих бюджетів у країнах з розвинутою економікою у 2005 р. становив 10,7 % (табл. 2).

Таблиця 2

Частка інвестицій у загальних видатках місцевих бюджетів у країнах з розвинуеною економікою у 2005 р., %

Країна	Валовий внутрішній продукт
Франція	22,1
Італія	13,4
Іспанія	12,8
Норвегія	11,2
Фінляндія	9,3
Бельгія	6,5
Швеція	5,4
Німеччина	5,2

Як видно з табл. 3, найвищий рівень спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на громадське управління у 2005 р. мав місце у Великобританії – 19,9 % та Фінляндії – 16,0 %; найнижчий рівень відповідного показника спостерігався у Норвегії – 4,9 % та Данії – 6,5 %. Середній показник спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на громадське управління у 2005 р. становив 12,8 %. Найвищий показник спрямування інвестицій на економічну діяльність відзначався у 2005 р. в Італії – 32,0 % та Великобританії – 30,1 %; найнижчий рівень відповідного показника спостерігався у Норвегії – 8,4 %. Середній показник спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на економічну діяльність у 2005 р. становив 19,0 %. Найвищий рівень спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на житлово-комунальне господарство у 2005 р. спостерігався в Італії – 15,7 % та Швеції – 15,0 %; найнижчий рівень відповідного показника мав місце у Фінляндії – 4,3 % та Великобританії – 7,9 %. Середній показник спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на житлово-комунальне господарство у 2005 р. становив 9,8 %. Найвищий показник спрямування інвестицій на освіту у 2005 р. відзначався у Данії – 30,6 % та Норвегії – 30,3 %; найнижчий рівень відповідного показника спостерігався в Італії – 12,6 %. Середній показник спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на освіту у 2005 р. становив 24,1 %. Найвищий рівень спрямування інвестицій на соціальний захист у 2005 р. спостерігався у Данії – 14,6 % та Норвегії – 12,6 %; найнижчий рівень відповідного показника мав місце у Франції – 1,2 % та Італії – 1,9 %. Середній показник спрямування інвестицій з місцевих бюджетів країн з розвинуеною економікою на соціальний захист у 2005 р. становив 7,3 %.

Напрями інвестування з місцевих бюджетів країн з розвинутою економікою у 2005 р., %

Країна	Громадське управління	Економічна діяльність	Житлово-комунальне господарство	Освіта	Соціальний захист
Данія	6,5	15,6	8,2	30,6	14,6
Франція	15,3	10,7	11,3	20,5	1,2
Італія	13,5	32,0	15,7	12,6	1,9
Фінляндія	16,0	19,8	4,3	29,2	9,1
Швеція	13,5	16,3	15,0	18,9	5,5
Великобританія	19,9	30,1	7,9	26,7	5,9
Норвегія	4,9	8,4	6,2	30,3	12,6

Бюджет розвитку є одним з основних інструментів, за допомогою якого місцева влада може впливати на економічну активність і, як наслідок, на розширення податкової бази.

Підвищити роль бюджету розвитку місцевих бюджетів можна передусім за рахунок:

- розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку;
- всебічного розвитку системи місцевих запозичень;
- більш ефективного управління об'єктами комунальної власності;
- розвитку нових форм господарювання у комунальному секторі;
- удосконалення приватизаційних процедур комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами;
- стимулювання збільшення власних доходів місцевих бюджетів;
- розподілу інвестиційних субвенцій, які надаються місцевим бюджетам, на принципах справедливості й прозорості.

У 2005 р. найбільшу частину коштів бюджетів розвитку було спрямовано у галузь будівництва – 48 %, на житлово-комунальне господарство – 12 %, на освіту й охорону здоров'я – по 8, на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, культуру і мистецтво – по 2 %.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу, довгострокові запозичення можуть здійснюватися міськими бюджетами лише на фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджету розвитку. Фінансування капіталовкладень сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення може здійснюватися за рахунок субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів, також органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати капіталовкладення на основі відповідних угод.

Міське запозичення здійснюється згідно з Законом України “Про місцеве запозичення” з метою фінансування дефіциту бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету. Міське запозичення може здійснюватися у одній або декількох формах: укладення договорів щодо отримання позик, кредитів; випуск облігацій внутрішніх або зовнішніх місцевих позик. При цьому загальний

розмір місцевого боргу та наданих місцевих гарантій не повинен перевищувати 10 % загальних доходів місцевого бюджету, передбачених у рішенні про місцевий бюджет на відповідний рік, за вирахуванням доходів бюджету розвитку, дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій з державного бюджету, визначених у законі про державний бюджет на відповідний рік.

З метою ефективного управління боргом місцевим органам влади доцільно розробляти відповідну стратегію щодо цілей та обсягів запозичень. Процесу здійснення запозичень і, зокрема, випуску цінних паперів повинен передувати план формування певної політики щодо фінансових можливостей місцевого бюджету, або оцінка його фінансового стану, який є одним з найважливіших чинників управління бюджетними ресурсами. Місцева влада може отримувати кредити державних та комерційних банків під заставу муніципальних засобів, а також здійснювати випуск цінних паперів. З метою скорочення ризиків, що виникають у результаті реалізації інвестиційних проектів місцевою владою, необхідно запровадити чіткі та зрозумілі обмеження на обсяг позики та чітко організувати механізм кредитування та сплати боргів. Рішення місцевої влади про одержання позики повинно супроводжуватись оцінкою платоспроможності органу місцевого самоврядування. Якщо позичені кошти повертаються за рахунок отримуваних прибутків, то в цьому випадку важливою є оцінка прибутковості проекту.

В цілому, політика щодо заборгованості визначає параметри випуску позик та управління борговими зобов'язаннями. Така політика повинна виходити з необхідності повного погашення довгострокових зобов'язань у визначені терміни, а також забезпечити поточні виплати в повних обсягах органом місцевого самоврядування.

Формування стратегії запозичень органами місцевої влади повинно бути частиною загальної фінансової політики, яка передбачає ефективне управління фінансовими ресурсами. Розроблення та втілення такої фінансової стратегії є запорукою виконання бюджету та ефективного використання його ресурсів. Крім того, бюджетна політика у частині запозичень повинна узгоджуватися з бюджетом розвитку, планом капіталовкладень та поточними доходами і видатками бюджету. Випускаючи позики, органи місцевого самоврядування укладають договірне довгострокове зобов'язання щодо своєчасних виплат основної суми і процентів протягом терміну погашення облігацій.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, якщо в процесі виплати основної суми боргу та платежів з його обслуговування має місце порушення графіка з вини органу місцевого самоврядування – позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5-ти наступних років. Через це виплати власникам облігацій необхідно здійснювати вчасно, враховуючи необхідність забезпечення фінансової стабільності функціонування органу місцевого самоврядування. Невід'ємним компонентом процесу управління боргом є аналіз поточного та прогнозованого боргового навантаження і обслуговування боргу згідно з прийнятими показниками.

Для підвищення впевненості щодо вчасної сплати позики, орган місцевого самоврядування може створювати фонди обслуговування заборгованості, у які депонуватиме кошти, призначені для виплати в належні терміни основної суми і процентів. Зазначені фонди можна поповнювати щоро-

ку із загального фонду місцевих бюджетів. Місцеве самоврядування повинно виділяти достатньо коштів для обслуговування заборгованості та покриття зобов'язання на відповідний рік, але не більше 10 % видатків із загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом бюджетного періоду згідно з Бюджетним кодексом України. При цьому у світовій практиці річна вартість обслуговування заборгованості не має перевищувати 20 % поточного бюджету. Довгострокові позики використовуються лише для активів тривалого користування і можуть бути трьох типів:

- позики загального характеру, які використовуються для придбання активів або фінансування послуг, що необхідні територіальній громаді, але не дають конкретних доходів: ремонт доріг, будівництво шкіл, адміністративних споруд тощо;
- дохідні позики, які використовуються для фінансування проектів: муніципальні житлові комплекси, платні шляхи, водогони та каналізація, гаражі та автостоянки; спрямовані на погашення позик доходи, отримані в процесі експлуатації об'єктів; у випадку, якщо таких доходів недостатньо, орган місцевого самоврядування повинен взяти на себе відповідальність за обслуговування заборгованості й виконати зобов'язання, використовуючи інші джерела;
- позики економічного характеру, спрямовані на збільшення “непрямих” доходів; у цьому випадку окупність інвестиційних проектів забезпечується через розширення бази оподаткування, збільшення орендної плати та інших платежів, що забезпечують формування доходів місцевих бюджетів, зокрема проекти, які сприяють розвитку малого та середнього бізнесу, або такі, що поживляють ділову активність у певній адміністративно-територіальній одиниці.

Розробка плану управління заборгованістю повинна бути складовою частиною плану роботи органу місцевого самоврядування, який має оцінити довгостроковий вплив боргу на поточний бюджет, рейтинг кредитоспроможності муніципального органу, ставки місцевих податків і зборів. Встановлення у Бюджетному кодексі жорстких обмежень щодо збалансування місцевих бюджетів, права на здійснення запозичень та нормативні обмеження обсягів місцевих запозичень сприяють більш ефективному використанню місцевих фінансових ресурсів та запобігають зростанню боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування. Таким чином, врегулювання порядку здійснення місцевих запозичень є одним із основних напрямів проведення бюджетної реформи і має на меті розширення можливостей місцевих органів влади щодо покращання виробничої та соціальної інфраструктури та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Оскільки місцеві органи влади надають послуги, які вимагають значних інвестицій, а отримання суспільних передбачається в майбутньому, то запозичення в перспективі є одним з можливих шляхів реалізації довготривалих інвестиційних проектів.

Згідно зі ст. 105 Бюджетного кодексу субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів надаються обласним бюджетам та бюджету АР Крим з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Зазначені субвенції надаються на засадах конкурентності

між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Пріоритетне право на отримання надається тим органам місцевого самоврядування, середньодушові видатки яких протягом останніх трьох бюджетних років були меншими за обсяг, визначений згідно з нормативами бюджетної забезпеченості. Загальний обсяг інвестиційного фонду визначається законом про державний бюджет, а порядок та умови надання субвенцій – Кабінетом Міністрів України.

Для ефективного виконання вищезазначених положень Бюджетного кодексу важливим є наявність плану розвитку інфраструктури на обласному рівні, що має містити сукупність всіх інвестиційних програм місцевого самоврядування. Подальший розподіл субвенцій на виконання інвестиційних проектів може здійснюватися двома шляхами: перший – розподіл коштів між найбільш ефективними проектами, який здійснюється на обласному рівні, другий можливий підхід – пропорційний розподіл коштів Міністерством фінансів між областями залежно від кількості населення області та подальший перерозподіл з обласного рівня на рівень району, з урахуванням положення про пріоритетність надання коштів. Розподіл субвенцій на виконання таких проектів передбачає оцінку ефективності інвестиційних проектів та їх ранжування на обласному рівні в процесі формування плану розвитку інфраструктури.

Субвенції з інших бюджетів є ще одним із джерел формування бюджетів розвитку територій і згідно з Бюджетним кодексом мають цільовий характер.

Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів, зміцнення власної економічної бази необхідним є пошук шляхів збільшення дохідної частини бюджету розвитку.

Важливим є положення Бюджетного кодексу про фінансову участь адміністративно-територіальних одиниць у реалізації інвестиційних проектів, яке підвищує відповідальність місцевих органів влади у виборі й оцінці інвестиційних проектів. Критерії оцінки доцільності капіталовкладень у розвиток місцевої інфраструктури повинні містити, в першу чергу, економічні показники, у тому числі показники ефективності та результативності інвестиційних проектів.

Бюджет розвитку є важливою складовою місцевих бюджетів, основою для розбудови соціальної та виробничої інфраструктури, економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Література

1. *Безсмертная Е. Р.* Выпуск облигационных местных займов в дореволюционной России // *Финансы*. – 2000. – № 8. – С. 63–67.
2. *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
3. *Місцеві фінанси* / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
4. *Циммерманн Х.* Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство “Дело и Сервис”. – 2003. – 352 с.
5. *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.