

Вінграновський А. М.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України

ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Бюджетна реформа визначила основні засади взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами з метою підвищення фінансової самостійності місцевої влади у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіонів. Проте після ухвалення Бюджетного кодексу України не розв'язано багатьох проблем міжбюджетного регулювання¹. На сьогодні проблемними питаннями фінансового забезпечення регіонального розвитку залишаються: високий рівень залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, велика диференціація доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу та незначна роль бюджетів розвитку в місцевих бюджетах².

Темі вдосконалення бюджетних механізмів економічного розвитку регіонів присвячено праці таких українських вчених, як І. Чугунов, О. Крайник, В. Зайчикова, І. Запатріна, І. Луніна, О. Кириленко та ін. Водночас складність та багатогранність проблем, що існують у сфері формування місцевих бюджетів, обумовлюють необхідність подальших досліджень щодо підвищення ролі бюджету розвитку місцевих бюджетів у забезпеченні ефективної реалізації державної політики регіонального розвитку.

Аналіз складу та структури видатків місцевих бюджетів свідчить, що бюджети розвитку, наповнені за рахунок встановлених Бюджетним кодексом України джерел, лише незначною мірою консолідує в собі ресурси, призначені для регіонального розвитку. Так, за даними Міністерства фінансів України, протягом останніх років на цілі поточного споживання спрямовано від 80 до 85 % видаткової частини місцевих бюджетів³. Частка бюджетів розвитку в спеціальному фонді місцевих бюджетів за період з 2002 по 2005 р. не перевищувала 10 %⁴. При цьому основні джерела доходів бюджету розвитку є незначними і не забезпечують стабільності надходжень. Для усунення цих недоліків необхідно визначити та нормативно закріпити за бюджетом розвит-

¹ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ. – 2005. – С. 147; Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка. – 2006. – 432 с.

² Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ. – 2007. – 299 с.; Чугунов І. Я., Крайник О. П. Бюджет розвитку як складова фінансово-економічної системи регіону / І. Я. Чугунов, О. П. Крайник // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 4 (37). – С. 4.

³ Бюджет України 2005 року / Статистичний збірник. – К.: МФУ, 2006. – 292 с.

⁴ Фінансовий стан міст. 2005 р. / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України. – К.: – 2006. – 146 с.

ку додаткові джерела, які б дали змогу перетворити його в ефективно діючий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів.

Першим кроком у цьому напрямі має стати перерозподіл джерел доходів місцевого бюджету на користь бюджету розвитку. Так, крім визначених Бюджетним кодексом України джерел надходжень з доходів місцевих бюджетів до бюджету розвитку, слід віднести: доходи від оренди комунального майна; плату за забруднення навколишнього природного середовища; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Другий напрям збільшення дохідної частини бюджету розвитку місцевих бюджетів – забезпечення надійного та стабільного джерела надходження коштів до бюджету розвитку за рахунок введення нових податків, пов'язаних з нерухомістю.

Ефективність запровадження податку на нерухомість багато в чому залежить від організації його адміністрування. Головні проблеми стосуються механізму визначення бази оподаткування та розробки процедури збору й обліку податку на нерухомість. Труднощі при визначенні бази оподаткування нерухомості пов'язані з тим, що запровадження вказаного податку передбачає оцінку вартості об'єктів нерухомості. Для цього необхідно створити єдиний кадастр нерухомості, який би містив цілковиту інформацію, у тому числі й дані про права власності. В Україні ця проблема ще не розв'язана. Відсутність кадастру, недоступність і неточність інформації про об'єкти нерухомості створюють значні проблеми щодо запровадження податку на нерухомість в Україні. Як тимчасовий захід можуть бути розглянуті спрощені підходи на основі формульного методу для масової оцінки нерухомості, або на основі встановлення ставки податку залежно від площі та розташування приміщення, а не від його вартості. Як переконує досвід країн Центральної та Східної Європи, використання таких підходів значно спрощує адміністрування цього податку на першій стадії його введення в податкову практику. Про повномасштабне впровадження податку на нерухомість можна говорити лише після створення єдиного державного кадастру об'єктів нерухомості, в якому кожен об'єкт має бути оцінений за трьома параметрами – фізичним, юридичним та економічним. При цьому потрібно враховувати призначення та місце розташування будівлі, регіон, чисельність жителів населеного пункту та інші фактори.

Нерівномірність наповнення місцевих бюджетів посилює диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів. Вирівнювання міжрегіональних диспропорцій потребує вдосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів і, зокрема, субвенцій на виконання інвестиційних проектів⁵. Проте практика надання місцевим бюджетам таких субвенцій свідчить про необхідність покращання правового врегулювання порядку їх формування з метою забезпечення ефективнішого розподілу між регіонами на підставі чітко встановлених критеріїв.

⁵ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ. – 2005. – С. 147.

Таким чином, третій напрям зростання доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів пов'язаний з удосконаленням системи надання субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів. Для більшості регіонів України цільові трансферти є головним джерелом фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок бюджетних коштів. Водночас аналіз структури системи субвенцій свідчить про наявність в ній низки суттєвих недоліків, які потребують додаткового опрацювання з метою їх виправлення або усунення⁶.

Механізм надання субвенцій з держбюджету на сьогодні залишається непрозорим, залежним від суб'єктивних чинників, внаслідок чого кошти безсистемно розподіляються по регіонах, посилюючи диспропорції їх соціально-економічного розвитку і створюючи різні інвестиційні можливості для органів місцевої влади. З часу ухвалення Бюджетного кодексу України кількість та обсяги цільових трансфертів з державного бюджету стрімко зростають. Так, за останні шість років обсяги субвенцій збільшилися у п'ять разів. При цьому їх зростання відбувається випереджаючими темпами порівняно з дотаціями вирівнювання (табл. 1). Водночас 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 самостійність⁷.

Таблиця 1

Частка дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, %

Рік	Частка дотацій вирівнювання у міжбюджетних трансфертах
2001	55,5
2002	48,2
2003	55,3
2004	55,4
2005	61,8
2006	49,9
2007	41,3

Система надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів спирається на положення Бюджетного кодексу України. Відповідно до ст. 105 Кодексу субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів надаються обласним бюджетам та бюджету Автономної Республіки Крим з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування на

⁶ Кириленко О. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. Кириленко // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 4 (9). – С. 7–16.

⁷ Європейська Хартія місцевого самоврядування // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

засадах конкурентності та фінансової участі бюджету – отримувача субвенцій у здійсненні програми чи проекту⁸.

Такий підхід, закладений в Бюджетному кодексі України, зберігає ієрархічну систему формування місцевих бюджетів, що суперечить вимогам децентралізації бюджетного процесу та самостійності місцевих бюджетів. 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 субвенцій⁹. По-перше, він зберіг ієрархічну структуру розподілу, по-друге, не визначив орган центральної влади, відповідальний за надання субвенцій, по-третє, не встановив чітких критеріїв відбору інвестиційних проектів.

Відсутність закону призвела до того, що протягом останніх років розподіл субвенцій на виконання інвестиційних проектів фактично здійснюється у “ручному режимі” за тими постановами, які щорічно ухвалює Кабінет Міністрів України. Практика прийняття рішень постановами Кабінету Міністрів обумовлює досить складний порядок затвердження субвенцій.

На основі проведеного аналізу пропонується декілька варіантів удосконалення системи надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів як вагомого джерела поповнення дохідної частини бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

1. Перший варіант пов’язаний з удосконаленням системи надання зазначених субвенцій. Цей напрям потребує ухвалення відповідного закону, який би визначив основні засади виділення субвенцій на основі встановлення прямих відносин державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст обласного (республіканського в АРК) значення.
2. Як один із варіантів удосконалення системи надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів може розглядатися компенсація в бюджеті розвитку інвестиційної субвенції певним нормативом відрахувань від загальнодержавних податків. Так, наприклад, місцеві бюджети зарубіжних країн мають право добровільно відмовитися від отримання інвестиційних субвенцій і компенсувати ці кошти за рахунок певного нормативного відрахування до місцевого бюджету від загальнодержавних податків, що збираються на певній території¹⁰.

⁸ Чугунов І. Я., Крайник О. П. Бюджет розвитку як складова фінансово-економічної системи регіону / І. Я. Чугунов, О. П. Крайник // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 4 (37). – С. 4.

⁹ Проект Закону України від 03.03.2003 № 3184 “Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів” // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавча діяльність”. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.

¹⁰ Яковенко І., Щербина І. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку / Аналітичний звіт Канадського інституту урбаністики по проекту з регіонального врядування та розвитку – Україна. – К.: Асоціація агенцій регіонального розвитку України. – 2007. – 52 с.

Реалізація цього варіанта в Україні означатиме, що регіони, які отримують інвестиційні субвенції (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) можуть відмовитися від них і натомість отримати право на зарахування до свого бюджету розвитку частини податків та зборів, що справляються на їх території та спрямовуються до державного бюджету. Це надасть можливість формувати доходи бюджету розвитку місцевого бюджету за рахунок частини таких податків, як податок на прибуток та ПДВ.

Головною перевагою цього способу вдосконалення системи надання субвенцій є те, що за регіоном, який обрав таку систему, на цілий рік закріплюється норматив надходжень від встановленого переліку загальнодержавних податків. У разі перевиконання плану податкових надходжень регіон може отримати додаткові кошти в бюджет розвитку. При цьому зростає рівень бюджетної децентралізації, зменшується залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та знижується рівень перерозподілу бюджетних коштів через державний бюджет.

3. Найрадикальнішим варіантом є перетворення інвестиційних субвенцій на так звані дотації економічного розвитку. Такий підхід дає змогу змінити структуру системи міжбюджетних трансфертів: частка нецільових трансфертів зростає 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.

Ефективність впливу бюджету розвитку місцевого бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів залежить не тільки від обсягу надходжень, але й від напрямів використання коштів бюджету розвитку. 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 структуру¹¹. Отже, обмеження видатків бюджету розвитку місцевого бюджету лише капітальними вкладеннями не є доцільним, до них мають належати всі видатки розвитку. При цьому планування видатків бюджету розвитку має ґрунтуватися на застосуванні програмно-цільового методу.

Такий підхід до планування бюджету розвитку місцевого бюджету потребує запровадження програмної класифікації видатків місцевих бюджетів, яка включає розподіл бюджетних програм залежно від спрямованості їх видатків. Ураховуючи загальний розподіл видатків місцевих бюджетів на

¹¹ *Запатріна І. В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. стратегій. — 2007. — 528 с.

видатки споживання та розвитку, бюджетні програми можуть бути об'єднані за трьома основними критеріями:

- програми підтримки поточної діяльності розпорядників коштів місцевих бюджетів для виконання покладених на них функцій державного управління (видатки державного управління на місцевому рівні);
- програми реалізації завдань соціального розвитку та соціального захисту населення (соціальні видатки);
- програми реалізації економічного розвитку, в які входять розвиток інфраструктури, наукові дослідження, структурні перетворення в економіці регіонів, реформування та реструктуризація підприємств, капітальні вкладення в освіту, охорону здоров'я тощо (видатки розвитку).

Визначення трьох основних категорій бюджетних програм є першим кроком у формуванні програмної класифікації видатків місцевих бюджетів (рисунок).

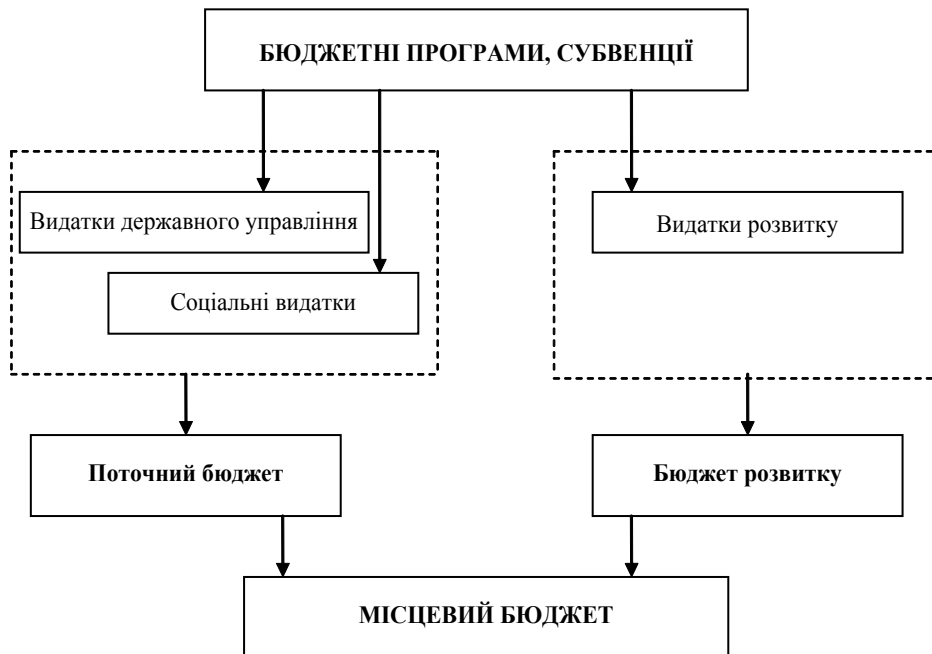


Рисунок. Формування місцевого бюджету на основі класифікації бюджетних програм та субвенцій відповідно до спрямованості їх видатків

Впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні передбачає здійснення бюджетних видатків на цілі, що відповідають середньо- та довгостроковій стратегії розвитку регіону. Це особливо важливо для формування бюджету розвитку місцевого бюджету: оскільки видатки розвитку мають довгостроковий характер, процес планування бюджетів розвитку тісно пов'язаний зі встановленням взаємозв'язку зі стратегічними та середньостроковими програмами регіонального розвитку та державною політикою регіонального розвитку.

Згідно з Концепцією вдосконалення системи прогнозних документів з питань соціально-економічного розвитку України, прийнятою Кабінетом Міністрів України у 2007 р., структура такої системи складається з довгострокових, середньострокових та короткострокових прогнозних й програмних документів¹². Що стосується регіонального розвитку, то відповідно до цієї Концепції система стратегічного планування включає:

- на довгостроковий період (понад 5 років):
 - державну стратегію регіонального розвитку;
 - регіональні стратегії розвитку АПК, областей, міст Києва та Севастополя.
- на середньостроковий період (до 5 років):
 - прогноз економічного і соціального розвитку України;
 - прогноз економічного і соціального розвитку АПК, областей, міст Києва та Севастополя;
 - основні напрями бюджетної політики і прогнозу показників зведеного та державного бюджетів України.
- на короткостроковий період (один рік):
 - програму економічного і соціального розвитку України;
 - програми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (АПК, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст, сіл та селищ);
 - Державний бюджет України;
 - місцеві бюджети (АПК, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст, сіл та селищ).

Як переконує аналіз, ця система прогнозних документів є неповною. По-перше, вона не передбачає стратегічного планування на рівні місцевого самоврядування, що не узгоджується з Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, відповідно до якого система середньострокових документів має включати прогнози соціально-економічного розвитку не лише на обласному, але й на районному рівні та на рівні місцевого самоврядування (для міст обласного та районного значення, сіл, селищ)¹³. При цьому згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” до структури регіонального та місцевого прогнозу соціально-економічного розвитку обов’яз-

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504-р “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних документів з питань соціально-економічного розвитку України” // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

¹³ Закон України від 23.03.2000 № 1602-III “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 25. – С. 195.

ково входить прогноз інвестиційного розвитку, а складовою програми регіонального розвитку є інвестиційна програма¹⁴.

Крім того, система прогнозних та програмних документів, які стосуються регіонального розвитку, не враховує необхідності впровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні, що є одним з важливих напрямів реформування місцевих бюджетів¹⁵.

На нашу думку, система прогнозних і програмних документів, що належать до регіонального розвитку, має бути доповнена так, як це подано у табл. 2. Запропоноване вдосконалення такої системи забезпечить цілісний та системний підхід до визначення стратегічних орієнтирів і прогнозних показників регіонального розвитку на всіх рівнях державного управління – від місцевого самоврядування до центрального рівня.

Таким чином, для підвищення ролі бюджету розвитку в соціально-економічному розвитку регіонів необхідно зміцнити та оптимізувати джерела його наповнення. Дохідна частина бюджету розвитку може бути збільшена за рахунок включення до переліку джерел надходжень таких стабільних доходів, як плата за оренду майна, що перебуває в комунальній власності, плата за забруднення навколишнього середовища, збори за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення. Крім того, вагомим джерелом надходжень до бюджету розвитку має стати податок на нерухомість. Важливий напрям зростання дохідної частини бюджету розвитку пов'язаний з оптимізацією механізму виділення субвенцій з державного бюджету для інвестиційних проектів та їх поступовою заміною на дотації економічного розвитку. При цьому передбачається введення формульного підходу до розподілу дотацій економічного розвитку, враховуючи необхідність виконання головних завдань державної політики регіонального розвитку щодо необхідності згладжування міжрегіональних диспропорцій.

Ключовими напрямками підвищення ефективності використання коштів бюджету розвитку є:

- чітке розмежування на законодавчому рівні поточних видатків та видатків розвитку, закріплення останніх за бюджетом розвитку;
- включення до складу видатків бюджету розвитку всіх видатків розвитку місцевих бюджетів, що забезпечить застосування єдиного підходу до їх планування, моніторингу та контролю;
- удосконалення системи прогнозних та програмних документів на основі системного підходу до визначення стратегічних орієнтирів і прогнозних показників регіонального розвитку на всіх рівнях держав-

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” (у редакції від 11.02.2004) // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

¹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Таблиця 2
Удосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку регіонів

Вид документа	Центральний рівень			Регіональний і місцевий рівні		
	Міністерство фінансів України, Міністерство регіонального будівництва України, Міністерство економіки України та ін.	Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь	Райони, міста обласного (республіканського) значення	Міста районного значення, села, селища, райони в містах обласного значення		
Довгострокові документи	Державна стратегія регіонального розвитку	Регіональні стратегії розвитку	Стратегії розвитку	Стратегії розвитку		
Середньострокові документи	Прогноз економічного і соціального розвитку України	Регіональні прогнози економічного і соціального розвитку (у тому числі прогнози інвестиційного розвитку)	Прогнози економічного і соціального розвитку (у тому числі прогнози інвестиційного розвитку)	Прогнози економічного і соціального розвитку (у тому числі прогнози інвестиційного розвитку)		
	Основні напрями бюджетної політики і прогнозу показників зведеного та Державного бюджетів України	Прогнози показників місцевих бюджетів (у тому числі прогнози бюджету розвитку)	Прогнози показників місцевих бюджетів (у тому числі прогнози бюджету розвитку)	Прогнози показників місцевих бюджетів (у тому числі прогнози бюджету розвитку)		
Короткострокові документи	Програма економічного і соціального розвитку України	Програми соціально-економічного розвитку (у тому числі інвестиційні програми)	Програми соціально-економічного розвитку (у тому числі інвестиційні програми)	Програми соціально-економічного розвитку (у тому числі інвестиційні програми)		
	Державний бюджет України	Місцеві бюджети (бюджети розвитку)	Місцеві бюджети (бюджети розвитку)	Місцеві бюджети (бюджети розвитку)		

ного управління — від місцевого самоврядування до центрального рівня;

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