

УДК 336.1

THE ROLE OF LOCAL DEVELOPMENT BUDGETS IN THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS OF REGIONAL GROUPS

S. Esh, B. Pyuro

National University of Food Technologies

Key words:

*Local budget
Budget system
Local finance
State budget
General and special funds
Income and expenses of
local budget
Local development budget*

Article history:

Received 24.09.2016
Received in revised form
12.10.2016
Accepted 24.10.2016

Corresponding author:

S. Esh
E-mail:
npnuht@ukr.net

ABSTRACT

The article deals with economic essence and importance of local budgets in the development of budget system of Ukraine and describes the main components of local budgets. A comparative analysis of the revenues and expenditures of local budgets is conducted; the role of local budgets in the formation of the local budgets of regional groups is defined. The local budget is a plan of expenditures and revenues of the relevant local authority or authorities, as well as a legal act according to which an Executive will be entitled to receive certain funds. As an economic category, the local budget is investigated using a set of monetary resources, which are distributed between local governments and entities that use funds for socio-economic development of territorial entities and the welfare of their populations. Features of the local budgets are determined by the fact that they clearly reflect a limited part of monetary relations, which operate in a particular territory ensuring its financial independence.

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ ПРИ ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

С.М. Еш, Б.І. Пюро

Національний університет харчових технологій

У статті розкрито економічну сутність і значення місцевих бюджетів у розвитку бюджетної системи України, розглянуто основні складові місцевих бюджетів. Проведено порівняльний аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів, визначено роль місцевого бюджету розвитку при формуванні місцевих бюджетів територіальних громад. Як економічна категорія місцевий бюджет досліджується через сукупність грошових ресурсів, що розподіляються між місцевими органами самоврядування та суб'єктами, які використовують ці кошти для соціально-економічного розвитку територіальних утворень і поліпшення добробуту їх населення. Особливість місцевих бюджетів визначається тим, що вони відображають чітко обмежену частину

грошових відносин, які функціонують на окремій території, та забезпечують її матеріальну незалежність.

Ключові слова: *місцевий бюджет, бюджетна система, місцеві фінанси, загальний і спеціальний фонди, доходи і видатки місцевих бюджетів.*

Постановка проблеми. На початку 90-х років минулого століття в науковій літературі значна увага приділяється категорії «місцеві фінанси». Переважно місцеві фінанси трактувались як сукупність фінансових взаємовідносин, спрямованих на формування грошових коштів на місцевому рівні для забезпечення виконання функцій місцевими органами влади, що покладені на них. Нині місцеві фінанси досліджуються як система, основними складовими якої є доходи, видатки, місцеві бюджети, суб'єкти, об'єкти, місцеві фінансові інститути та взаємозв'язки між ними. Серед визначених складових ключовим елементом, що забезпечує взаємозв'язок між ними, є місцевий бюджет. Це фінансова база органів місцевого самоврядування та вирішальний фактор регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів.

Відповідно до Бюджетного кодексу, місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Варто відмітити особливу роль бюджетів розвитку, які є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів і створюються з метою фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, пов'язаних із розширеним відтворенням, тому на сьогодні особливо актуальним є питання формування місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми пошуку шляхів зміцнення фінансової бази місцевих органів влади розглядалися як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Серед зарубіжних слід виділити праці А. Сміта, Дж. Стігліца, К. Чижова, Х. Циммермана, Н. Ширкевича та ін., які розкривають питання добробуту нації та муніципальних фінансів [1]. Серед вітчизняних учених дослідження питань місцевих бюджетів займалися такі науковці, як: О. Василик, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Лазепко, І. Луніна, О. Музика, К. Павлюк, Ю. Пасічник, О. Сунцова, І. Чугунов та ін. Так, О.А. Музика провела всебічний аналіз доходів місцевих бюджетів [2].; О.О. Сунцова, О.П. Кириленко розглянули коло питань, що стосуються сутності місцевих фінансів і конкретно категорії «місцеві бюджети» [3].

Нині в науковій літературі приділяється увага формуванню місцевих бюджетів конкретних регіонів [4, с. 140], однак практичних напрацювань усе ще недостатньо для повного втілення ідеї місцевих бюджетів у життя. Йдеться про формування грошових коштів на місцевому рівні, які повинні покращити рівень життя територіальних утворень.

Метою статті є дослідження бюджету розвитку місцевих бюджетів, визначення напрямів удосконалення формування місцевих бюджетів, проведення аналізу надходжень і видатків місцевих бюджетів протягом останніх років.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцеві бюджети включають обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [5]. Особливу роль при дослідженні місцевих бюджетів відіграє їх поділ на «поточний бюджет» і «бюджет розвитку», що вперше знайшло відображення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. Саме статтею 64 цього Закону визначено спрямування коштів бюджету розвитку на реалізацію програм, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, із соціально-економічним розвитком відповідної території, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням. З економічної точки зору бюджет розвитку є механізмом, за допомогою якого покращується розвиток територіального утворення: за рахунок залучення власних ресурсів в економіку регіону створюються нові робочі місця, покращується інвестиційна та інноваційна діяльність, що в загальному сприяє формуванню економічного потенціалу регіону.

Переважно кошти місцевого бюджету розвитку забезпечують виконання таких питань, як:

1. Покриття дефіциту місцевого бюджету за рахунок місцевих позик чи інших запозичень. Усі залучені кошти за законом спрямовуються виключно до бюджету розвитку.

2. Використання надлишку коштів, сформованого внаслідок бюджетного профіциту. Такі кошти передаються із загального фонду до бюджету розвитку.

3. Спрощення процедури надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам міст і районів. Субвенції на соціально-економічний розвиток і низку капітальних видатків бюджетів нижчого рівня фінансуються за рахунок обласного бюджету розвитку.

Однією з передумов виокремлення бюджету розвитку в складі місцевого бюджету є визначення сталого обсягу надходжень бюджету, що направлятимуться на реалізацію інвестиційних проектів. Державою закріплено перелік дохідних джерел, що зараховуються до бюджету розвитку місцевих бюджетів — це як закріплені, так і власні надходження. Закріплені дохідні джерела використовуються на фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Власні надходження бюджету розвитку пов'язані виключно з виконанням повноважень місцевого самоврядування.

У табл. 1 представлені надходження і напрями витрачання коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Таблиця 1. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів і напрями їх витрачання, побудовано авторами за [6, ст. 71]

Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів	Напрями витрачання коштів
1	2
Місцеві запозичення	Погашення місцевого боргу
Плата за надання місцевих гарантій	Капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам

Продовження табл. 1.

1	2
Кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення або прав на них	Проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки
Капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів	Внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання
Кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету та відсотки, сплачені за користування ними	Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань територіальної громади міста
Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність	Підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів
Кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної місцевої ради	Розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях

Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу (2010 р.), бюджет розвитку включає капітальні видатки, які спрямовуються на:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання інвестиційних проектів;
- будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів;
- будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян;
- розвиток дорожнього господарства;
- придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;
- комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів;
- інші заходи, пов'язані із розширеним відтворенням.

Визначені напрями використання капітальних видатків підкреслюють роль бюджету розвитку — фінансування розширеного відтворення, розвитку й стимулу для зростання економічної активності на рівні громади і регіону.

Варто відзначити, що відсутня пряма залежність між дохідною базою місцевих бюджетів і обсягом видатків бюджетів розвитку, тобто більший дохід області не означає, що бюджет розвитку також буде більшим. У багатьох регіонах через бюджети розвитку розподіляється менше 1% доходів обласного бюджету. Загалом по Україні обласні бюджети розвитку становлять лише 2,3% доходів обласних бюджетів і складають більше 1,5 млрд грн.

У табл. 2 наведено результати аналізу надходжень до місцевих бюджетів, які свідчать, що у 2015 р. порівняно з 2014 р. надходження зменшилися і до загального фонду, і до спеціального. Щодо структури надходжень до місцевих бюджетів, то в 2014—2015 рр. переважають надходження до загального фонду. У 2015 р. також спостерігається зменшення частки доходів до спеціального фонду, що гальмує соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Таблиця 2. Доходи місцевих бюджетів за 2014—2015 рр., розраховано авторами за [7]

Доходи	Роки		Відхилення (+, -)	Темп приросту, %	Структура за 2014 р., %	Структура за 2015 р., %	Структура (відхилення)
	2014	2015					
Усього, млн грн, у т. ч.:	101087,6	87983,5	-13104,1	-12,96	100	100	-
- загальний фонд	80230,1	73828,2	-6401,9	-7,98	79,37	83,91	4,54
- спеціальний фонд	20857,5	14155,3	-6702,2	-32,13	20,63	16,09	-4,54

У науковій літературі пропонуються різні напрями зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, основними з яких є:

- оперативний контроль за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів з метою їх економії;
- стимулювання підприємств, які створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці;
- раціональне управління земельними ресурсами;
- підвищення ролі надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів;
- стимулювання розвитку малого й середнього бізнесу;
- створення власних кредитно-фінансових інститутів та ощадних закладів, що забезпечить наповнюваність місцевих бюджетів;
- реформування житлово-комунального господарства з метою збільшення прибутковості комунальних підприємств;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів [8].

Місцеві бюджети забезпечують свою діяльність безпосередньо через здійснення видатків. У табл. 3 наведено дані про видатки місцевих бюджетів за 2014—2015 рр.

Таблиця 3. Аналіз видатків місцевих бюджетів за 2014-2015 рр., розраховано авторами за [7]

Видатки	Роки		Відхилення (+, -)	Темп приросту, %	Структура, за 2014 р., %	Структура за 2015 р., %	Структура, % (відхилення)
	2014	2015					
Усього, млн грн, у т. ч.:	223496,7	258824,1	35327,4	15,81	100	100	-
- загальний фонд	188765,1	222685,1	33920	17,97	84,46	86,04	1,58
- спеціальний фонд	34731,6	36139,0	1407,4	4,05	15,54	13,96	-1,58

Аналіз даних, наведених у табл. 3, свідчить про позитивну динаміку видатків місцевих бюджетів як стосовно загального фонду, так і спеціального. Темп приросту у 2015 р. по загальному фонду більший, ніж по

спеціальному, тобто видатки на загальні потреби зростають у більшій мірі, ніж видатки розвитку. Щодо структури видатків місцевих бюджетів, то у 2015 р. частка видатків загального фонду становила 86,04%, спеціального — 13,96%. В динаміці спостерігається зростання частки видатків загального фонду і зменшення видатків спеціального фонду. Зменшення видатків бюджетів розвитку свідчить про те, що зменшується фінансування капітальних видатків, тобто видатків соціально-економічного спрямування місцевих громад.

З метою реформування видаткової частини місцевих бюджетів необхідно підвищити ефективність використання бюджетних коштів, здійснювати моніторинг реального використання ресурсів; впроваджувати в бюджетну практику методи та засоби управління, притаманні підприємствам приватного сектору, які характеризуються спрямованістю не на процес фінансування, а на досягнення кінцевого результату шляхом найменших витрат; реалізовувати програми аналізу бюджетних видатків за галузями, що забезпечить прийняття обґрунтованих рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів.

Основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду. У такій ситуації немає жодного сенсу шукати перспективні проекти, інвестувати в них, аби згодом отримувати додатковий дохід до місцевого бюджету, адже всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов'язкових платежів, які збираються з платників. Необхідно на місцевому рівні фінансувати проекти, які дійсно спроможні забезпечити розвиток економіки громади, зорієнтовані на майбутнє і будуть використовуватись тривалий час.

В Україні до проектів розвитку переважно відносять фінансування об'єктів інфраструктури. Водночас, дороги — це необхідна, але не достатня сама по собі умова розвитку території. Вітчизняне дорожнє господарство у занедбаному стані, тому й здається, що ремонт дороги — це вже величезний прогрес, хоча це всього лиш нормальний господарчий процес, і зовсім необов'язково створювати для цього якийсь спеціальний фонд чи виокремлювати специфічну частину бюджету.

Висновки

Формування бюджету розвитку місцевих бюджетів має важливе значення для економічного та соціального розвитку регіону, забезпечує збільшення кількості робочих місць, збільшення його податкоспроможності. Для успішного формування бюджетів розвитку на місцевому рівні необхідно вирішити низку проблем, основними з яких є:

- удосконалення інвестиційних проектів економічного та соціального розвитку регіонів і визначення об'єктивних потреб в основних засобах для забезпечення реалізації цих проектів;
- вибір постачальників основних засобів на умовах тендеру;
- забезпечення бюджетними ресурсами фінансування програм розвитку місцевих бюджетів (у тому числі за рахунок міжбюджетних трансфертів);
- вивчення ринку фінансових ресурсів місцевого бюджету та визначення найефективніших методів їх залучення, розвиток ринку муніципальних цінних паперів тощо.

На сучасному етапі розвитку українській державі необхідно формувати довгострокову стратегію соціально-економічного розвитку на основі пріоритетності інноваційно-інвестиційного типу економічного зростання і при цьому приділяти велику увагу місцевим бюджетам розвитку.

Література

1. *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. — Київ: Port-Royal, 2001. — 594 с.
2. *Музика О.А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія / О.А. Музика. — Київ: Атіка, 2004. — 344 с.
3. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): монографія / О.П. Кириленко. — Київ: НІОС, 2000. — 381 с.
4. *Завора Т.М.* Аналіз доходів місцевих бюджетів (на прикладі Полтавської області) / Т.М. Завора, Ю.М. Чумак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. — Зб. наукових праць. Випуск 17, Одеса, 2016. — С. 139—142.
5. Бюджетний кодекс України: законодавство України / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.as-rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
7. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%-202014/ukr/KV_IV_2014_Monitoring_ukr.pdf.
8. *Кулик І.О.* Шляхи удосконалення управління місцевими бюджетами / І.О. Кулик [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/2/11.pdf>.

РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РАЗВИТИЯ ПРИ ФОМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОЛЛЕКТИВОВ

С.Н. Эш, Б.И. Пюро

Национальный университет пищевых технологий

В статье раскрыта экономическая сущность и значение местных бюджетов в развитии бюджетной системы Украины, рассмотрены основные составляющие местных бюджетов. Проведен сравнительный анализ доходов и расходов местных бюджетов, определена роль местных бюджетов развития при формировании местных бюджетов территориальных коллективов. Как экономическая категория местный бюджет исследуется через совокупность денежных ресурсов, которые распределяются между местными органами самоуправления и субъектами, которые используют эти средства для социально-экономического развития территориальных образований и улучшение благосостояния их населения. Особенность местных бюджетов определяется тем, что они отражают четко ограниченную часть денежных отношений, которые функционируют на отдельной территории и обеспечивают его материальную независимость.

Ключевые слова: *местный бюджет, бюджетная система, местные финансы, общий и специальный фонды, доходы и расходы местных бюджетов.*