

\*\*\*\*\*

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

\*\*\*\*\*

УДК 351

**Д.Т. Бікулов**

кандидат наук з державного управління, доцент  
Запорізький національний університет

### ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ НОРМ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

*Статтю присвячено проблемам інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування України в межах норм сучасної редакції Бюджетного кодексу України, які обмежують дії органів місцевого самоврядування, можливості співпраці з міжнародними фінансовими організаціями щодо фінансування інвестиційних проектів, актуальних для розвитку місцевих територіальних громад. Ключовими елементами проблеми є нестача коштів місцевих бюджетів на інвестиційні програми, які можна вважати частковою участю місцевої громади в загальному фінансуванні інвестиційного проекту; обмеженість бюджетного періоду одним роком та незахищеність статей місцевого бюджету, які б могли спрямовуватись на інвестиційні програми. Вирішення проблеми може бути здійснене через зміни деяких статей Бюджетного кодексу України, які визначають суб'єктів кредитних операцій у місцевому самоврядуванні, тривалість бюджетного періоду та порядок визначення захищених статей.*

*Ключові слова: інвестиційна діяльність, Бюджетний кодекс України, місцеве самоврядування, місцевий бюджет.*

На території України протягом останнього бюджетного періоду суттєво знизилось фінансування проектів розвитку суспільної та ділової інфраструктури місцевих громад. Це пов'язано, передусім, з нестачею коштів місцевих бюджетів і відсутністю чіткого механізму залучення коштів з боку фінансово-кредитних організацій. Єдині надійні механізми залучення фінансових коштів для місцевих громад залишаються незмінними – це власні кошти місцевих бюджетів та кошти у вигляді субвенцій з Державного бюджету, які виділяються за програмно-цільовим методом або іншими підходами, які визначаються чинним Бюджетним кодексом України [1; 2].

Управлінські та правові відносини, що виникають у процесі виконання державою своїх функцій, досліджували вчені в галузі права, державного управління й державних фінансів: А. Монаєнко, О. Музика-Стефанська, М. Перепелиця та ін. Механізми й схеми руху коштів у межах бюджетної системи детально визначаються Бюджетним кодексом України, Законом "Про державний бюджет" і низкою підзаконних актів, які регулюють складні управлінські, правові та технологічні відносини між елементами бюджетної системи, що утворюють коло міжбюджетних відносин.

Коло міжбюджетних відносин (див. рис.) утворюється між елементами бюджетної системи, причому ключовим елементом у цьому процесі є територіальна громада, яка виступає як у ролі споживача ресурсів, так і в ролі їх постачальника. Підприємства та громадяни, які сплачують податки, отримують платні адміністративні послуги, користуються майном держави та територіальних громад, виступають постачальниками ресурсів до бюджетної системи. Більше ніж дві третини надходжень до Державного бюджету України забезпечується за рахунок податку на додану вартість, податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств, тобто тих ресурсів, які утворюються в територіальних громадах. Решта ресурсів, якими ми будемо вважати прямі надходження до Державного бюджету, забезпечується за рахунок операційної діяльності держави – тих дій, які здійснюються державними інституціями. Саме державні інституції виступають у ролі інструмента, який безпосередньо здійснює стягнення коштів на користь держави й контактує з підприємствами та громадянами – платниками податків. Державна казначейська служба є інституцією, що забезпечує рух фінансових потоків у бюджетній системі, виконуючи функцію з касового обслуговування бюджетних установ, які є розпорядниками коштів та адміністраторів – поста-

чальників ресурсів до бюджетної системи. Функцією податкової та митної служби, які об'єднані в Міністерство податків і доходів, є адміністрування (як це й проголошується Міністерством та Податковою службою), тобто одна з основних функцій управління бюджетом. Адміністрування доходів як вид діяльності передбачає:

- їх безумовне списання на користь держави, контроль за сумами та термінами

сплати, які є нормою з погляду інтересів держави або місцевої громади;

- визначеність системи обліку в межах бюджетних розрахунків, програмного забезпечення та методик щодо операцій з доходами;
- наявність інституцій та інформаційної інфраструктури, які б забезпечували проведення платежів і зарахування коштів через єдиний казначейський рахунок.

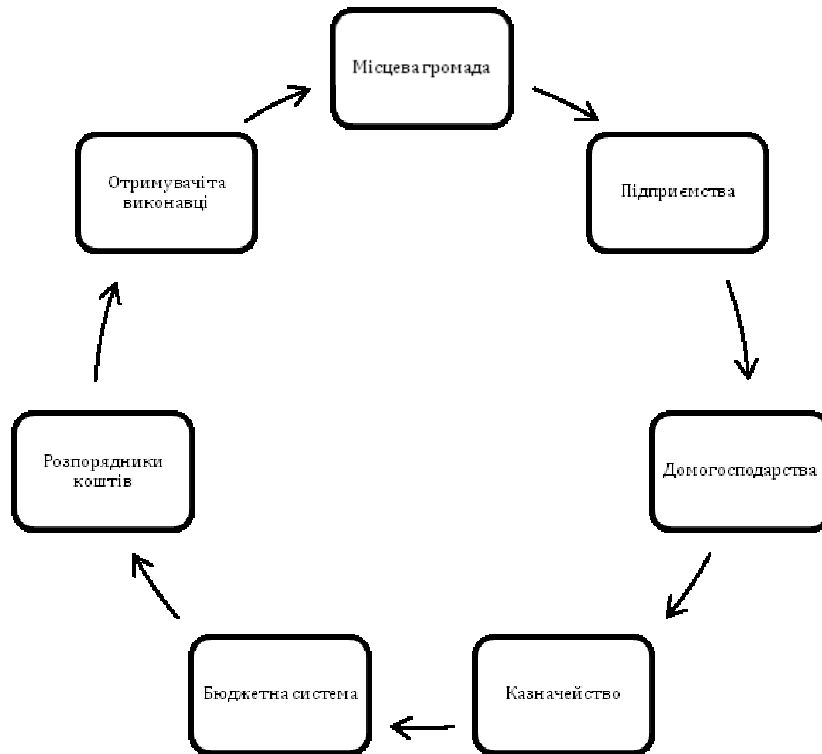


Рис. Коло інституцій в адмініструванні доходів

Оскільки ключовим елементом у колі бюджетного процесу є місцева громада, необхідно визначити механізми управління, які доступні місцевому самоврядуванню для збільшення обсягу доходів та їх балансування з видатками.

Основним економічним ресурсом місцевого самоврядування є місцеві бюджети, а також небюджетні кошти, які спрямовуються на користь місцевих громад та громадян.

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, причому платником є домогосподарство, а першоджерелом – підприємство-роботодавець та одночасно податковий агент.

Місцеве самоврядування не має реальних важелів впливу на діяльність підприємств. Адміністрування платежів здійснює податкові, митні та адміністративні органи, операційне обслуговування здійснює державна казначейська служба, яка є по суті аналогом банківської організації. Сума надходжень залежить від рівня розвитку підприємницької діяльності на цій території, якості продукції місцевих підприємств та попиту з боку споживачів, які перебувають у межах та за межами територіальної гро-

мади. Для збільшення обсягів місцевого бюджету перевагу мають трудомісткі підприємства, тобто такі, у яких технологією передбачене використання великої кількості праці. Можна сказати, що кожне робоче місце є безпосереднім джерелом доходів місцевого бюджету. Це означає, що місцеве самоврядування має сприяти створенню більшої кількості підприємств, які використовують велику кількість робочої сили.

Другим за важливістю джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з державного бюджету, за якими місцеві бюджети отримують кошти на певні потреби (субвенції) та економічне вирівнювання (дотації). Обсяги державних трансфертів залежать від реального стану справ на території й активності місцевого самоврядування в просуванні місцевих інтересів на рівні вищого політичного керівництва країни.

Вище політичне керівництво країни – особи, які обіймають вищі керівні посади та приймають політичні рішення, значущі за масштабом впливу і які мають наслідки, тривалі в часі та поширюються на велику кількість людей і території. Рішення щодо розподілу трансфертів із центрального до міс-

цевого бюджету приймаються у двоєдиному ланцюгу "проблема – політика – рішення".

Джерелом інвестиційної діяльності місцевого самоврядування є асигнування місцевого бюджету, які являють собою їх захищені статті. Щодо проектів в українських регіонах інвестором може бути Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародна фінансова корпорація або корпорація NEFCO. Ключові проблеми, що виникають на етапі проектування:

- складність у визначенні рентабельності такого підприємства;
- відсутність джерел інвестиційних ресурсів у місцевих бюджетах та права розпорядників коштів укласти інвестиційні угоди;
- відсутність чіткого механізму повернення кредитних коштів з місцевих бюджетів, що полягає в річній тривалості бюджетного процесу (таким чином, повернення коштів, яке має тривати декілька років, кожен наступний рік перебуває під загрозою залежно від рішення місцевої ради щодо бюджету);
- відсутність права надавати державні гарантії місцевим громадам.

Важливою умовою кредитування проектів розвитку, зокрема у сфері енергозбереження, з боку міжнародних фінансових установ є часткова участь місцевих бюджетів (пряма або опосередкована). Бюджетний кодекс України допускає прийняття таких рішень, проте їх тривалість не перевищує одного бюджетного періоду, тобто одного року.

Для кредитора є неприйнятною ситуація, в якій він отримує гарантоване повернення боргу лише впродовж одного року. При цьому рішення одного складу місцевої ради можуть не відповідати рішенням попереднього складу. Все це означає, що не існує дієвого механізму, який би забезпечував виконання кредитних зобов'язань на місцевому рівні, які б забезпечували технічний розвиток громади.

Для розробки такого механізму необхідна взаємодія політичного (міжнародного) та економічного характеру, а саме:

- ініціювання та розробка угоди з міжнародною кредитною організацією (Світовим банком) щодо фінансування технічного вдосконалення інфраструктури;
- внести доповнення до тексту ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України словами: "Виплата коштів за кредитами, які отримані від міжнародних фінансових установ відповідно до рішень місцевих рад, належить до захищених статей місцевого бюджету протягом усього терміну дії кредитного договору та не може бути скасована іншим рішенням місцевої ради або інакше ніж в арбітражному порядку";
- внести доповнення до тексту ч. 4 ст. 16 Бюджетного кодексу словами: "Бюджетна установа, що є фактичним вигодонабувачем у результаті кредитної угоди, яка укладена місцевою радою, здійснює фінансово-господарську діяльність з урахуванням потреби в погашенні кредиту в сумі, яка виділяється на її користь".

### Список використаної літератури

1. Музика Л. Проблеми єдності та протилежності місцевих бюджетів і територіальних громад / Л. Музика, О. Музика // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 77–80.
2. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія / О.А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.
3. Бюджетний кодекс України: офіц. вид. – Х.: Одиссей, 2010. – 128 с.
4. Перепелиця М. Особливості правового регулювання деяких фінансових повноважень органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. Перепелиця. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vapnu/2012\\_1/PerepelytsaM.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vapnu/2012_1/PerepelytsaM.pdf).

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013.

### Биколов Д.Т. Инвестиционная деятельность местного самоуправления в контексте норм Бюджетного кодекса

Статья посвящена проблемам инвестиционной деятельности органов местного самоуправления в рамках норм современной редакции Бюджетного кодекса Украины, которые ограничивают действия органов управления в отношении сотрудничества с международными финансовыми организациями по финансированию инвестиционных проектов, актуальных для развития местных территориальных общин. Ключевыми элементами проблемы являются недостаточность средств местных бюджетов на инвестиционные программы, которые могли бы быть использованы в качестве долевого участия местных общин в общем финансировании инвестиционного проекта; ограниченность бюджетного периода одним годом и незащищенность статей местного бюджета, которые могли бы быть направлены на инвестиционные программы. Решение проблемы может быть реализовано через изменения некоторых статей Бюджетного кодекса Украины, которые определяют субъектов кредитных операций в местном самоуправлении, длительность бюджетного периода и порядок определения защищенных статей.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, Бюджетный кодекс Украины, местное самоуправление, местный бюджет.

**Bikulov D. Investment activity of local administration under the Budget Code's norms**

*This article is devoted to problem of investment activity of local authority in the frameworks of up to date Ukrainian Budget Code's issue, which limits actions of local authorities in cooperation with international financial organisations in the funding to investment projects which are actual for local territorial communes.*

*The key elements of the problem are:*

- *lack of the local budget costs for investment projects funding as a local territorial communities share to development projects;*
- *budget period time limit as one year;*
- *non protection of local budget items that can be used for investment programs.*

*Solvation of the problem is to be realized trough changes of some items of Budget Code of Ukraine which determine subjects of credit operations in the local administration, duration of budget period and order of determination of protected items.*

*Very important issue for funding of development projects (including energy saving ones) is a possibility of partial share of local budgets (direct or non-direct). The Budget Code of Ukraine make possible to make such decision but their duration cannot be more than one budget period that is determined as one year.*

*For any creditor is unsuitable situation with sole guaranty to refunding in one year. The decisions of new Local Council can be contra decision that were adopted before by last Local Council. There no mechanism that can support fulfillment of credits obligations in the local level for technical and technological development of the communes.*

*For implementation of this mechanism combination of political international and economic measures, mentioned below:*

- *initiation and drafting of agreement with international credit organization (World Bank of reconstruction and development) for funding of technical improvement of infrastructure;*
- *to add text of part 3 of article 16 of Budget Code of Ukraine "Payments of credits that got out of international financial institutions according to decisions of the local councils must be protected articles of the local budget during the whole terms of the credit agreement time and can not be abolished by another decision of Local Council in any other way excluding arbitrage decision";*
- *to add text of part 4 of Budget Code: "Budget institute that is beneficiary by the terms of credit agreement that is concluded by Local Council make financial and economy activity including needs to refund the credit in amount that assigned in this interest.*

*The mechanisms of local credit refunding is described in this article.*

*Ключові слова: investment activity, Budget Code's of Ukraine, local administration, local budget.*