

Г. В. Дмитренко,  
доктор наук з державного управління  
А. П. Федорук,  
здобувач кафедри економічної політики,  
Національна академія державного управління При Президентові України

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСТА

*Стаття присвячена проблемам формування та виконання місцевих бюджетів, зокрема бюджету розвитку. Місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовані на суспільне споживання.*

*Крім того, саме з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, у першу чергу, місцевої промисловості й комунального господарства, а також пріоритетних напрямів розвитку міст.*

*The article is sanctified to the problems of forming and implementation of local budgets, in particular to the budget of development. Local budgets are the main channel of taking to the population of end-point of public production of sent to the public consumption. In addition, exactly from local budgets development of industries is financed productive sphere, in the first turn local industry and communal economy, and also priority directions of development of cities.*

*Ключові слова: економіка, бюджет, надходження коштів, доходи, податки, використання коштів.  
Key words: economy, budget, receipt of money, profits, taxes, uses of money.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи, місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, міст, сіл так і країни в цілому [4].

За таких умов потрібно змінити напрями вкладень бюджетних коштів. Зокрема, важливого значення набувають державні інвестиції в наукоємні галузі економіки для забезпечення стратегічних напрямів її розвитку на основі інноваційно-інвестиційної політики, створення необхідної виробничої інфраструктури. Видатки бюджетів на розвиток економіки повинні спрямовуватися, насамперед, на стабілізацію економіки, створення потрібних умов для зростання економічного потенціалу міста.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому з року в рік ми маємо проблеми з виконанням дохідної та видаткової частин бюджету; яким чином ми можемо зробити позитивні макроекономічні прогнози загалом по державі. Відтак, у випадку нереального завищення цього прогнозу місцеві органи влади самоврядування не зможуть забезпечити виконання соціально-економічного розвитку міст.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є проаналізувати процес формування та виконання місцевих бюджетів, бюджету розвитку на законодавчому рівні окремі нормативні документи для вдосконалення процесу планування та використання бюджетних коштів; розробити та затвердити нормативні документи.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Провідне місце в системі регулювання економіки держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

Бюджет як одна з ланок фінансової системи відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, опосередковує рух грошової маси.

Бюджету належить важлива роль у фінансовій системі держави. Через бюджет здійснюється фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення, а також стосуються міждержавних відносин. За його допомогою перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню. Бюджет є важливим інструментом держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому.

Бюджет є складною економічною категорією, оскільки являє собою систему економічних відносин, які складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб [1].

Ці відносини мають таку структуру:  
— між державою і підприємствами в процесі мобілізації доходів, накопичень і фінансування з бюджету;

— між державою і населенням в процесі розподілу і перерозподілу національного доходу;

— між ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні.

Дослідження і аналіз структури зазначених відносин дає змогу зрозуміти економічний зміст бюджету, глибше виявити його роль у розподілі процесів.

Завдяки організаційним формам внутрішньобюджетних відносин стає можливим використання бюджету для забезпечення між територіального розподілу суспільного продукту, регулювання народногосподарських пропорцій, управління економічними процесами на макро і мікрорівні.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку [5].

Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на ПІДВІДОМЧІІ території, розширювати економічний потенціал регіону, міста виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення [2].

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи, місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, міст, сіл, так і країни в цілому.

Бюджет завжди був важливим інструментом впливу на розвиток економіки та соціальної сфери. За ринкових умов господарювання він не повинен втрачати своєї ролі в соціально-економічному розвитку міста. Незважаючи на заходи, які проводяться урядом щодо роздержавлення та приватизації, поглиблення ринкових відносин, необхідно, однак, залучати державні кошти.

Це зумовлено:

— по-перше, тим, що значною залишається частка державного сектора економіки, що вимагає розробки державних інвестиційних програм, згідно з якими здійснюється бюджетне фінансування капітальних витрат;

— по-друге, для стабілізації економіки та розвитку підприємництва потрібна фінансова допомога держави у вигляді бюджетних субсидій, субвенцій.

Необхідність існування державного сектора економіки й бюджетного фінансування є об'єктивною і незаперечною, про що свідчить також досвід розвинутих країн світу.

Разом із тим, у період становлення ринкової економіки суттєво повинні змінитися методи бюджетного впливу на суспільне виробництво, що зумовлено кардинальною перебудовою бюджетних відносин, побудовою нового дієвого бюджетного механізму.

За нових умов потрібно змінити напрями вкладень бюджетних коштів. Зокрема, важливого значення набувають державні інвестиції в наукоємні галузі економіки для забезпечення стратегічних напрямів її розвитку на основі інноваційно-інвестиційної політики, створення необхідної виробничої інфраструктури. Видатки бюджетів на розвиток економіки повинні спрямовуватися, насамперед, на стабілізацію економіки, створення потрібних умов для зростання економічного потенціалу міста.

Розвиток міста — багатограничний і багатоаспектний процес, який розглядається з погляду сукупності різних соціальних і економічних цілей. Навіть якщо мова йде тільки про економічний розвиток, він розглядається спільно з розвитком соціальним.

Пріоритетні напрями розвитку міста полягають у збільшенні доходів, поліпшенні освіти, покращенні навколишнього середовища, рівності можливостей, розширенні особистої свободи, збагаченні культурного життя. З метою досягнення цих цілей, органи місцевого самоврядування, опираючись на ресурси місцевих інституцій, повинні розглянути всі можливості й скерувати потрібні ресурси на соціально-економічний розвиток міста.

Використання бюджетних коштів яскраво виявляє зміст основних функцій і завдань, які виконують органи місцевого самоврядування. Склад, структура й динаміка бюджет-

них видатків відображають регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку.

Крім того, специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляються саме в складі та структурі їхньої видаткової частини. Бюджетні видатки дають змогу розкрити й дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення — забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному та гармонійному розвитку території.

Роль місцевих бюджетів як важеля впливу на реальну економіку міст і фактора економічного зростання реалізується, головним чином, через бюджет розвитку в складі місцевих бюджетів. Загальновизнано, що видатки місцевих бюджетів на розвиток є передусім засобом соціально-культурного розвитку міст, який забезпечується шляхом інвестування коштів бюджету в соціальну інфраструктуру. Разом із тим, видатки розвитку також здійснюються опосередкований вплив на недержавний сектор. Бюджетні інвестиції в розвиток як соціальної, так і виробничої інфраструктури міста сприяють залученню приватного капіталу в місто.

Статтею 71 Бюджетного кодексу України визначено напрями використання коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів. Серед них:

1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 чинного кодексу);

2) капітальні вкладення;

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Бюджет розвитку є складовою частиною спеціального фонду Державного бюджету України. Частка видатків бюджету розвитку в межах спеціального фонду характеризує обсяг фінансування розвитку економіки серед інших цільових програм. А перелік статей видатків визначає конкретні заходи, які підлягають фінансуванню.

Велика кількість напрямів використання коштів призводить до їх розпорошення, недофінансування багатьох затверджених програм. Це не дає підстав очікувати будь-яких значущих структурних змін в економіці. Недостатня результативність цільових програм зумовлена також непрозорістю їх фінансування, відсутністю оцінок результативних показників виконаних програм.

Треба зауважити, що щороку вирішуються ситуаційні завдання, які не завжди узгоджуються зі стратегією економічного розвитку міста. Відсутня роль місцевих органів влади в стимулюванні інвестиційно-інноваційної діяльності. Влада на місцях намагається підтримати на мінімальному рівні всі потреби.

Тому в подальшому необхідно підвищувати інвестиційну складову місцевих бюджетів і вдосконалювати інституційні засади формування видаткової частини місцевих бюджетів із метою посилення інноваційного розвитку території у зв'язку із цим, доцільним є використання коштів бюджету розвитку проводити за такими напрями:

— фінансування інвестиційних проектів, відібраних на конкурсній основі відповідно до вимог законодавства України;

— надання державних гарантій приватним суб'єктам підприємницької діяльності на фінансування інвестиційних проектів, яке здійснюється на умовах повернення, платності та строковості (ст. 17 Бюджетного кодексу України);

— пошукові та науково-дослідні роботи;

— реалізація державної регіональної політики на вирівнювання стану економічного й соціального розвитку адміністративно-територіальних утворень;

— матеріально-технічне забезпечення розвитку соціальної сфери.

Упродовж останніх десятиліть склалася майже катастрофічною є ситуація з оновленням основних фондів, що вимагає швидкого переходу до бюджету розвитку. Виходячи із цього, можна припустити, що в наступні роки в Україні буде сформований бюджет змішаного типу, зі значним збільшенням частки коштів до бюджету розвитку [3].

На жаль, бюджет розвитку в чистому вигляді не може використовуватися довгий час через значне падіння рівня життя населення в порівнянні з іншими країнами. Саме із цієї причини постає необхідність усебічного аналізу бюджету розвитку, його структури, складових, визначення основних засобів досягнення сталого економічного розвитку [4].

Економічна суть місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні. Ці бюджети виконують наступні функції:

— формування грошових фондів по фінансовому забезпеченню діяльності місцевих органів влади;

— розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання, контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій та установ, підвідомчих цим органам влади.

Місцеві бюджети є одним із головних фінансових ресурсів доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва. Через ці бюджети суспільні фонди споживання розподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, з таких бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу, місцевої та харчової промисловості, комунального господарства, обсяг продукції та послуги яких також є важливим компонентом програми підвищення добробуту населення.

Важливість визначення економічних механізмів перспективного розвитку міст зростає завдяки підвищенню ролі органів місцевого самоврядування у зв'язку з передачею в регіони багатьох функцій та повноважень з управління соціально-економічним розвитком, що посилює вплив територіальних громад на формування містоутворювальної бази і сфери зайнятості населення.

Найбільш гострими загальними проблемами розвитку міст є:

- недостатній рівень соціального розвитку;
- відсутність необхідних фінансових ресурсів;
- недостатній рівень фінансування з бюджету;
- одностороння спеціалізація підприємств і недостатня завантаженість їх потужностей;
- низькі темпи будівництва житла, об'єктів соціальної інфраструктури;
- недостатні економічні можливості містоутворюючих підприємств, обмеження вибору професій, нерозвинутість сфери обслуговування, що ускладнює ситуацію у сфері зайнятості населення та породжує демографічні проблеми малих міст;
- недостатньо розвинута система водо-, енерго-, тепlopостачання та каналізаційних мереж;
- аварійний стан об'єктів систем водо-, енерго-, тепlopостачання в багатьох малих містах;
- незадовільний стан ресурсозбереження;
- незадовільний стан дорожнього господарства;
- низький рівень розвитку міської інфраструктури, сфери соціальних послуг, об'єктів культури;
- практично не реалізуються проекти в межах Національної програми інформатизації;
- недостатній розвиток транспортних зв'язків із сільськими населеними пунктами в зоні впливу малого міста;
- недостатнє забезпечення телефонним зв'язком;
- незадовільний благоустрій міст, незадовільна ситуація із збиранням та знешкодженням твердих побутових, а в деяких з них і промислових токсичних відходів;
- недостатній рівень професійно-кваліфікаційної підготовки кадрів;
- недостатні можливості комп'ютеризації шкіл;
- недостатній рівень інженерного захисту територій від виявів небезпечних екзогенних геологічних процесів;
- обмежені можливості населення в одержанні освіти.

За характером динаміки соціально-економічного розвитку малі міста поділяють на:

- міста, що інтенсивно розвиваються та протягом останніх трьох років мають позитивні показники зростання виробництва (6 % малих міст);
- міста, які мають недостатні темпи розвитку (61 % малих міст);
- депресивні малі міста (33 % малих міст).

Порядок віднесення малих міст до категорії депресивних та механізм надання державної підтримки для їх розвитку встановлюються відповідно до закону.

За даними Асоціації міст України понад 90% українських міст живуть у борг. Асоціація міст вважає, що що основна проблема — у плануванні державного бюджету: економіка регіонів ще у стані кризи, але очікування держави від українських міст залишається на докризовому рівні.

Тому для вирішення проблем міст та розвитку їх пріоритетних напрямів велику роль і відіграють місцеві бюджети. Таким чином, в загальному обсязі бюджетів постійно збільшується питома вага міських і селищних бюджетів. Зростання міських поселень, збільшення числа міських жителів, зростання великих міст, де бюджетні видатки на од-

ного жителя у 5—7 разів вище, ніж у малих містах, тягнуть за собою збільшення видатків міських бюджетів, темпи зростання яких випереджають темпи зростання ланок місцевих бюджетів [6].

Нині одним із головних напрямів використання фінансових ресурсів повинно бути фінансування розвитку місцевої виробничої бази як основи для отримання в майбутньому власних доходів.

Місцевим органам підвідомча переважна частина соціально-культурних закладів і, в першу чергу, установ освіти і охорони здоров'я як першочергових напрямів розвитку міст. Тому специфікою видатків місцевих бюджетів є значне переважання в них видатків на соціально-культурні заходи [7].

В Україні розвиток місцевого самоврядування на сучасному етапі актуалізує питання формування на рівні територіальних громад самодостатніх бюджетних одиниць. Таку необхідність спричинює ратифікована Україною Європейська хартія про місцеве самоврядування, у якій проголошено, що органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. В українській реальності до таких власних джерел можна віднести локальні (власні) податки та збори і закріплені кошти, що передаються із державного бюджету. Їх питома вага складає відповідно 5—7 % та 60 %. Іншу частку складають трансферти.

Тобто доходи місцевих бюджетів формуються переважним чином за рахунок закріплених загальнодержавних джерел доходів. Ці кошти належать суб'єкту бюджетного права, тобто повністю чи в твердо фіксованій частці на постійній або довгостроковій основі надходять у відповідний бюджет. Місцеві органи зацікавлені в закріплених джерелах доходів. Вони дозволяють ширше проявляти господарську ініціативу, добиватися збільшення платежів у бюджет, економічно впливати на підприємство.

Можна сказати, що на сучасному етапі паралельно із децентралізацією виконавчих повноважень в Україні відбувається фіскальна децентралізація. Її метою є наділення реальними фінансовими повноваженнями бюджетів [8].

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Саме через них суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному розрізі, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями й соціальними групами населення.

Введення нових напрямів дасть змогу:

- забезпечувати фінансовими ресурсами реалізацію перспективних напрямів організації нових та/або модернізацію діючих високотехнологічних виробництв;
- розширити джерела наповнення бюджету;
- скоротити відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень;
- забезпечити матеріально-технічну базу, насамперед, установ і закладів, що займаються науковою діяльністю, підготовкою кадрів, підвищенням їх кваліфікації, медичним обслуговуванням населення.

Література:

1. Бюджетний кодекс України. — К.: Велес, 2004. — 64 с.
2. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. із змінами та доповненнями.
3. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст" // 4 березня 2004 року № 15 80-IV // [Електронний ресурс].
4. Буковинський С. А. Бюджет розвитку та пріоритети бюджетних інвестицій / С. А. Буковинський, В. А. Комаров // Фінанси України. — 2004. — № 9. — С. 3—19.
5. Павлюк К. В. Проблеми формування бюджету розвитку / К. В. Павлюк // Фінанси України. — 2000. — № 1. — С. 59—66.
6. Варналія З.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. — 2007.
7. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект / [за ред. Г.В. Балабанова, В.П. Нагірної, О.М. Нижник]. — К., 2003. — 341 с.
8. Українські міста позичають у держави на своє існування // [Електронний ресурс].

Стаття надійшла до редакції 08.12.2011 р.