



УДК 332.122

В. П. Приходько,  
професор кафедри міжнародних відносин  
Ужгородського національного університету, к.і.н.

## БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНИХ ТА ВИРОБНИЧИХ СИСТЕМ

**Анотація.** Доведено, що збалансованість регіонального розвитку досягається різними засобами, серед яких важливе місце надається механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Запропоновано систему функціонування бюджетів розвитку місцевих бюджетів, які передбачають створення в кожному регіоні регіонального фонду підтримки розвитку територій.

**Ключові слова:** бюджет, інвестиційні програми, регіон, розвиток, виробничі системи.

**Annotation.** It is proved that the balance of regional development is achieved by various means, including important financial equalization mechanism provided by local budgets. The system operation budgets of local budgets, which provide for the creation in every region of the regional fund to support development of territories.

**Keywords:** budget, investment program, region, development, production systems.

### Вступ

Останніми роками в Україні суттєво зросла увага до регіональних проблем, що обумовлюється посиленням загальноєвропейських тенденцій демократизації, децентралізації в системі територіального розвитку та відзначається вдосконаленням відповідної нормативно-правової бази, упорядкуванням міжбюджетних відносин, впровадженням механізмів фінансового стимулювання. Капітальні видатки місцевих бюджетів, які визначають можливість інноваційного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, вкрай незначні за обсягами. Це пояснюється відсутністю чіткого законодавчо закріпленого механізму мобілізації фінансових ресурсів до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, що призвело до щорічного розроблення й затвердження цільових програм, які не мають реальних джерел фінансування. Діючий механізм фінансування виконання інвестиційних програм економічного розвитку територій є недосконалим. Виділення капіталовкладень відбувається за умов відсутності чітких критеріїв, і призводить до порушення планів впровадження інноваційно-інвестиційних проектів. Крім того, ці проекти затверджуються у місцевих бюджетах на щорічній основі, незважаючи на їх середньостроковий характер, що суттєво знижує віддачу від реалізації інвестицій. Не запроваджено механізм конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів, відсутні гарантії щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на фінансування яких виділяються субвенції.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Вагомий внесок у дослідження проблем інвестиційної діяльності на регіональному рівні зробили провідні західні та російські вчені: Л. І. Абалкін, Ф. Візер, В. І. Кушлін, В. Паретто, Г. Х. Попов, Г. Фостер, М. Фрідмен, Ф. Хаск, Й. Шумпетер. Важливу роль у теоретичному та емпіричному дослідженні проблематики організації інвестиційно-інноваційної діяльності та її впливу на розвиток національного господарства відіграють праці сучасних вітчизняних вчених, а саме: В. Д. Базилевича, Т. О. Білої, О. С. Власюка, П. І. Гайдуцького, В. М. Гесця, А. С. Гальчинського, В. І. Грушка, Б. М. Данилишина, М. П. Денисенка, В. С. Загорського, М. М. Єрмошенка, А. Т. Ковальчука, С. В. Козаченка, Д. Г. Лук'яненка, В. Г. Мельничука, О. М. Мозгового, В. Є. Новицького, Е. Г. Панченка, Ю. М. Пахомова, А. А. Пересади, В. І. Терехова, В. Г. Федоренка, Д. М. Черваньова, В. К. Черняка та інших.

### Постановка завдання

Дослідити механізм фінансування виконання інвестиційних програм економічного розвитку територій.

### Результати

Слід зазначити, що на сьогодні залишається невирішена низка проблемних питань, пов'язаних із:

- 1) забезпеченням цільового використання бюджетних інвестицій;
- 2) низькою результативністю розподілу бюджетних інвестицій;
- 3) розпорощеністю інвестиційних бюджетних ресурсів;
- 4) неспроможністю місцевих органів влади ефективно адмініструвати інвестиційні проекти;
- 5) неповним використанням можливостей нарощування інвестиційного потенціалу;
- 6) низьким рівнем участі приватних підприємців у інвестиційно-інноваційних проектах [5, с. 82].

Для розв'язання цього комплексу проблем доцільно сформулювати бюджетний інструментарій стимулювання довгострокового розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим зупинимося на формуванні і використанні бюджетів розвитку місцевих бюджетів та окреслимо механізм відбору програм, на основі узагальнених критеріїв визначення пріоритетності фінансування інвестиційних проектів, зазначимо алгоритм затвердження інвестиційної програми адміністративно-територіальної одиниці і прийняття рішення про включення її до бюджету розвитку.

Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є бюджети розвитку місцевих бюджетів, підставою для створення якого відповідною радою у складі місцевого бюджету може бути виключно Закон про Державний бюджет України на відповідний рік. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають [1, с. 109]:

- 1) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- 2) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- 3) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
- 4) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;
- 5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України (крім випадку, передбаченого статтею 73 Бюджетного кодексу);

б) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) капітальні вкладення;

2) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 Бюджетного кодексу);

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

Бюджетний кодекс надає більшої самостійності місцевим органам влади і місцевого самоврядування на створення реального джерела фінансування бюджету розвитку регіонів з одного боку, а з іншого - місцева влада змушена чекати кожного наступного року рішення про джерела формування спеціального фонду в законодавстві України.

Всі рівні місцевих бюджетів повинні мати достатні фінансові ресурси для розвитку відповідної території згідно Бюджетного Кодексу. Проте складно уявити селище або район, де сформовано достатній обсяг бюджету розвитку. Кожне територіальне утворення у даний час має різний стартовий рівень розвитку (фінансове забезпечення, фінансовий потенціал). Це означає, що розвиток будь-якої території вимагає удосконалення механізму мобілізації і використання фінансових ресурсів бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Саме тому зараз особливо потрібні фундаментальні дослідження, які стосуються концептуальних засад розробки моделі розподілу фінансової допомоги окремому місцевому бюджету на розвиток його території [3, с. 216].

До доходів загального фонду державного бюджету України включаються основні загальнодержавні податки (податок на прибуток підприємств – в повному обсязі; податок на додану вартість – крім того частково і до спеціального фонду; акцизний збір – частково і до спеціального фонду), за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання. Дотації вирівнювання спрямовуються до місцевих бюджетів на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, що його отримує. Оскільки бюджет розвитку є складовою спеціального фонду, і його надходження включають кошти, які передаються з іншої частини бюджету за рішенням відповідної ради, то можна стверджувати, що вони формуються частково за рахунок дотацій вирівнювання.

На нашу думку, такий підхід не можна вважати ефективним, оскільки він схожий на пострадянську модель перерозподілу фінансових ресурсів, і передбачає значну їх централізацію з великим обсягом зустрічних грошових потоків.

Пропонуються кардинально нові система та механізм функціонування бюджетів розвитку місцевих бюджетів, які передбачають створення в кожному регіоні регіонального фонду підтримки розвитку територій. Цей фонд запропоновано створити на обласному рівні у складі спеціального фонду на окремому рахунку в головному управлінні Державного казначейства області. Такий підхід враховує, по-перше, реалізацію функцій управління бюджетними ресурсами через акумуляцію коштів місцевих бюджетів в єдиній структурі органів системи Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку, і, по-друге, дотримання єдиних правил здійснення контролю за утворенням, розподілом та використанням бюджетних ресурсів, що забезпечить прозорість формування та використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів і регіонального фонду підтримки розвитку територій.

Створення регіонального фонду підтримки розвитку територій має на меті виконання місцевими органами влади наступних завдань:

1) вдосконалення міжбюджетних відносин;

2) створення сприятливих умов для утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку регіональної економіки, посилення її конкурентоспроможності та соціальної орієнтованості;

3) розвиток фінансової ініціативи місцевих органів влади у вирішенні стратегічних завдань економічного та соціального розвитку;

4) зменшення розриву між потребою у витратах та обсягом ресурсів бюджету розвитку місцевих бюджетів;

5) створення фінансової основи для технічного переоснащення об'єктів життєзабезпечення населених пунктів;

6) можливість додаткового надання запозичень місцевим бюджетам області для впровадження інвестиційних проектів;

7) запровадження ефективної системи стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування доходів, закріплених за місцевими бюджетами;

8) забезпечення фінансової підтримки депресивних територій та підвищення ролі місцевих органів влади у вирішенні соціальних проблем села щодо забудови сільських територій та пайової участі місцевих органів влади у фінансуванні їх інженерного облаштування.

Створення регіонального фонду підтримки розвитку територій не змінює методики формування та умов фінансування (напрямів використання) бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Нами запропоновано сформуванню регіональний фонд підтримки розвитку територій за рахунок частини загальнодержавних податків, що збираються на відповідній території (табл. 1.).

Пропонуємо методику утворення фінансових ресурсів регіонального фонду підтримки розвитку територій.

**Таблиця 1.**

**Надходження і витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів і регіонального фонду підтримки розвитку територій**

Надходження бюджету розвитку (НБРі) та регіонального фонду підтримки розвитку територій	Витрати бюджету розвитку (ВБРі) та регіонального фонду підтримки розвитку територій
1) Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;	1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 Бюджетного Кодексу України);
2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;	2) капітальні вкладення;
3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним Кодексом та іншими законами України;	3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності;
4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;	4) пункт 2 БК доповнити: з урахуванням проценту виконаних робіт на початок планового року;
5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом та іншими законами України;	5) інноваційно-інвестиційні проекти.
6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.	

7) частка акцизного збору, ПДВ та податку на прибуток підприємств, що збираються на відповідній території.
--

Залежно від пріоритетів бюджетної політики і реформування податкового законодавства можна коригувати види та частку загальнодержавних податків, які можна залишати на території областей України для їх розвитку. Методика розподілу загальнодержавних податків (нормативи відрахувань) до регіонального фонду підтримки розвитку територій базується на оцінці фінансових можливостей (фінансового потенціалу) територіального утворення і, відповідно, рівня його розвитку. Для визначення фінансових можливостей місцевих органів влади доцільно проаналізувати місцеві бюджети відповідної території. На практиці у фінансовому аналізі місцевих бюджетів використовуються наступні фінансові (аналітичні) показники: індекс рівня самостійності місцевого бюджету, індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, коефіцієнти розподілу доходів місцевого бюджету на душу населення, індекс результату виконання місцевого бюджету [4, с.45].

Індекс рівня самостійності місцевого бюджету розраховується шляхом визначення пропорції співвідношення суми власних доходів до решти надходжень до місцевого бюджету. Цей показник відображає ступінь самостійності місцевого (регіонального) самоврядування у сфері формування власних доходів і відповідно подальшого планування розпорядження отриманими коштами.

Цей показник деталізується двома індексами: 1) індексом абсолютної самостійності та 2) індексом відносної самостійності.

Індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці відображає суму податків, що сплачується на території певної адміністративно-територіальної одиниці, в розрахунок на одну особу, що проживає на даній території, з урахуванням сум списаної та реструктуризованої заборгованості по сплаті податків та зборів.

Коефіцієнти розподілу доходів місцевого бюджету на душу населення адміністративно-територіальної одиниці визначаються шляхом ділення загальної суми доходів місцевого бюджету, суми окремих чи згрупованих статей доходної частини бюджету на кількість осіб, що проживають на території досліджуваної адміністративно-територіальної одиниці. Такі показники дають змогу привести місцевий бюджет у порівняльний вигляд для здійснення відповідної порівняльної аналітичної роботи місцевих бюджетів, визначення середніх показників доходів місцевих бюджетів по районах, містах, областях чи в цілому по Україні.

Індекс результату виконання місцевого бюджету – це співвідношення суми перевищення доходів над видатками (профіцит) до суми видатків або навпаки – суми перевищення видатків над доходами (дефіцит) до суми доходів. Цей показник відображає співвідношення абсолютного відхилення доходів чи видатків до балансової валюти бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Визначення його дозволяє з'ясувати очікуваний або отриманий результат виконання бюджету.

У розвинених країнах індекс рівня самостійності місцевого бюджету дорівнює приблизно одиниці, а в Україні він не досяг і 0,1 [1, с. 101]. Взагалі, офіційно рекомендованих значень для фінансових (аналітичних) коефіцієнтів не встановлено. Тому ми вважаємо доцільним у даному випадку враховувати їх середнє значення за останні три роки, або згідно експертної оцінки, що визначається виходячи зі стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці на перспективу.

На нашу думку, приведені показники, найбільш повно характеризують здатність місцевих органів влади мобілізувати фінансові ресурси для ефективного їх використання на потреби адміністративно-територіальної одиниці.

Оцінка рівня розвитку територіальної одиниці робиться на основі одержаних значень фінансових (аналітичних) коефіцієнтів. Кожному коефіцієнтові залежно від ступеня його значимості експертним шляхом присвоюється вага, яка характеризує його вклад у загальну суму балів. Підсумковий бал отримується шляхом додавання балів за всіма показниками.

З урахуванням досвіду 90-х років частку відповідного загальнодержавного податку, яку необхідно залишати в регіоні доцільно встановити експертним шляхом та закріпити на довготривалій і постійній основі законодавчо. Така частка має бути однаковою для всіх регіонів України. Таким чином, незалежно від рівня розвитку адміністративно-територіальної одиниці, місцеві органи влади всіх регіонів будуть зацікавлені в ефективному збиранні податків на своїх територіях і формуванні регіональних фондів підтримки розвитку територій.

Достатньо складно відшукати універсальні методи побудови математичних моделей у бюджетній сфері. Проте наша модель має ряд переваг:

- 1) побудована математична модель є тотожною не самому об'єктові, а є його наближеним відображенням, тобто адекватна (відповідає) моделі оригіналу;
- 2) проста у використанні для побудови прогнозів, що пов'язано насамперед з не засміченістю моделі другорядними позиціями;
- 3) об'єктивна, оскільки наукові висновки відповідають реальним умовам, хоча жодна окремо взята модель не може абсолютно правильно відобразити усі властивості складної фінансової дійсності;
- 4) достатньо чутлива, оскільки здатна швидко реагувати на зміни початкових параметрів;
- 5) може бути стійкою за умови стабільної законодавчої бази в країні;
- 6) доволі універсальна, оскільки може використовуватися під час дослідження фінансових проблем різного характеру і відносно різних рівнів бюджетної системи.

В США безперечно представляє інтерес практика формування й функціонування бюджетів розвитку [2, с. 83]. Зокрема, умовою розумного управління місцевими фінансами є окреме планування й витрачання поточних і капітальних видатків. Бюджети розвитку міст, або фонди капітальних проектів, являють собою окремих рахунок, на який зараховуються заплановані надходження на інвестиційні проекти і фінансуються капітальні вкладення. Загальноприйняті принципи обліку фінансових ресурсів були розроблені незалежною комісією по стандартах обліку в державних і муніципальних утвореннях.

Є певні переваги у пофондовій системі обліку, яка прийнята в американських муніципалітетах, а саме:

- 1) існування окремої групи обліку непогашених зобов'язань (від облігацій до гарантій) дозволяє виявляти на конкретний момент величину непогашених зобов'язань міста, що необхідно враховувати для регулювання боргового навантаження цього міста;
- 2) наявність окремої облікової групи основних матеріальних активів надає можливість обґрунтовано планувати витрати на реконструкцію і капітальний ремонт;
- 3) забезпечується цільове фінансування коштів і прозорість у їх витрачанні на відповідні цілі;
- 4) пофондова система обліку дозволяє визначити розмір позитивного сальдо доходів і видатків муніципалітету, або додатковий дохід бюджету, який може бути використаний для погашення боргу. Його можна розрахувати як різницю між дохідною частиною бюджету і поточними видатками, скоригованими на величину непогашених довгострокових і майбутніх зобов'язань.

#### **Висновки**

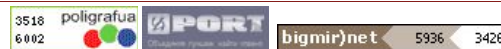
На нашу думку, в Україні бюджети розвитку в складі місцевих бюджетів мають розроблятися не на один рік, а як в США – на 3-5 років. Серед основних пріоритетів державної політики регіонального розвитку виділено: поліпшення соціальних та ринкових інститутів, сприяння розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату; підвищення якості управління регіональним розвитком на основі більш гнучких відносин влади з громадою та бізнесом; інтеграція регіонів, розвиток агломерацій, включення регіонів у глобальні мережі комунікацій; розвиток регіонального маркетингу, просування конкурентних переваг регіону та його позиціонування на потенційних ринках; поліпшення умов життя населення в регіоні з метою залучення висококваліфікованої робочої сили та капіталу; розвиток державно-приватного партнерства.

Довгострокова інвестиційна програма території повинна бути вихідним документом для формування бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці, яка має визначати напрямки капітальних вкладень території та її можливості у сфері здійснення цих витрат. Зазначена програма може включати п'ять компонентів: розгорнутий генеральний план, план розвитку комунікацій, план конкретних об'єктів інфраструктури, розрахунки плати за підключення до інженерних мереж, фінансовий план капітальних видатків. Розгорнутий генеральний план розвитку адміністративно-територіальної одиниці повинен закріпити тенденції розвитку території: визначити територію адміністративної одиниці та вимоги до щільності забудови освоєних і не освоєних територій адміністративної одиниці. Ця інформація необхідна для визначення потреби в об'єктах інфраструктури та їх потужності.

#### **Література**

1. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.
2. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: [навчальний посібник] / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.
3. Руденко І.В. Проблеми становлення фінансової основи органів місцевого самоуправління в умовах трансформації економіки України / І.В. Руденко // Проблеми прогнозування і державного регулювання соціально-економічного розвитку: IV міжнарод. науч. конф., 2-3 окт. 2002 р.: тез. докл. – Мінськ, 2004. – С. 215 – 217.
4. Тимофєєв В.С. Методичні рекомендації щодо проведення аналізу місцевих бюджетів (для студентів спеціальності “Фінанси”): [навчально-методичне видання] / В.С. Тимофєєв. - К.: КНТЕУ, 2003. – 73 с.
5. Фрайєр Д.А. Державне інвестування як один із пріоритетів бюджетної політики / Д.А. Фрайєр // Фінанси України. – 2002. – № 12. – С. 80–84.

*Стаття надійшла до редакції 01.10.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"