

УДК 336.1:352

Пелехата О.В.

аспірант Львівської державної
фінансової академії, м. Львів

БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто ключові підходи до тлумачення поняття «бюджет розвитку», визначено сутність бюджету розвитку, висвітлено місце і роль бюджету розвитку в інвестиційному забезпеченні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень.

The article considers the key approaches to the interpretation of the concept of "development budget" and the essence of the development budget. Highlighted the role and place of the investment budget for social and economic development of the administrative-territorial formations.

Постановка проблеми. В умовах виходу України із глобальної фінансово-економічної кризи виникає необхідність перегляду наявних стратегічних напрямів розвитку національної та регіональної економіки, що мали б передбачати підвищення ефективності здійснення бюджетної політики, оскільки в умовах наростання ризиків погіршення економічної ситуації у світі, саме бюджетна політика у середньостроковій перспективі може стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання України.

Головною метою бюджетної політики на місцевому рівні є забезпечення гідного життєвого рівня населення відповідно до вимог, закладених у соціальних стандартах та розроблених урядом на конкретний період у відповідності з економічним і соціальним розвитком регіону. У цьому контексті не останню роль відіграють місцеві бюджети розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури певної територіальної одиниці, тим самим забезпечуючи життєдіяльність і відповідний рівень життя територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні все частіше у вітчизняній економічній літературі, зокрема – у працях таких учених, як І. В. Запатріна [5, 6], О. Ю. Чигрин [7], О. П. Крайник [4]. та ін., досліджуються

проблеми, пов'язані з формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів. Так, Запатріна І. В. [5, 6] значну увагу приділяє дослідженню механізму бюджету розвитку з огляду на необхідність посилення його ролі у стимулюванні економічного зростання. Крайник О. П. [4] розглядає бюджет розвитку з точки зору його впливу на соціально-економічний розвиток регіону. Чигрин О. Ю. [7] досліджує проблему підвищення ролі бюджету розвитку у стимулюванні інвестиційної діяльності на регіональному рівні. Водночас, відсутній чіткий єдиний підхід до сутності місцевих бюджетів розвитку, а як зазначає Запатріна І. В., «невизначеність з термінологією призводить до численних наукових дискусій та суттєво ускладнює можливості щодо формування фінансових механізмів забезпечення економічного розвитку України» [5, с.15].

Постановка завдання. Отже, метою даної роботи є дослідити теоретичні підходи до сутності бюджету розвитку та визначити його місце в соціально-економічному розвитку територіальних утворень.

Виклад основного матеріалу. Основна ідея теоретичної системи формування бюджетного процесу на основі поточного бюджету і бюджету розвитку полягає в розмежуванні бюджетних видатків на споживчі видатки та видатки на розвиток. Принципи розподілу місцевих бюджетів на поточний та інвестиційний (бюджет розвитку) були розроблені та частково впроваджені ще в царській Росії Міністром фінансів графом М. Сперанським у „Плані фінансів”, опублікованому 1885 році [6, с.45]. Проте дослідження засвідчують, що основоположником «концепції двох бюджетів» вважається відомий американський економіст Пітер Ф. Друкер. У своїй праці «Задачі менеджмента в ХХІ веке» він аргументовано заперечує постулати про те, що менеджмент — це виключно менеджмент бізнесу, що може існувати лише єдиний правильний тип організаційної структури, спосіб управління персоналом тощо [3, с.145].

Якщо його основні ідеї щодо менеджменту на рівні організації спроектувати на державний рівень, можна припустити, що розвиток місцевої демократії, особливо у сфері місцевого самоврядування також неможливий за

умов використання уніфікованих адміністративних методів управління. Виходячи з нової парадигми менеджменту Пітера Друкера, можна зробити висновок, що ефективне ведення економічної політики в державі вимагає відповідного виваженого і детального планування економічної діяльності; прозорості управлінської діяльності, широкого залучення громадськості, представників територіальних громад до підготовки і прийняття управлінських рішень; правильної реалізації обраної стратегії, тобто вірної бюджетної політики. Це в свою чергу передбачає поділ бюджету на дві самостійні гілки:

- звичайний бюджет – кошторис поточних витрат – бюджетний план, в якому показано витрати на підтримку діяльності на вже існуючому рівні;
- спеціальний бюджет витрат перспективного розвитку.

Концепція двох бюджетів реалізується в різних країнах по-різному, з застосуванням різних економічних інструментів. В одних державах формують бюджет розвитку, в інших створюють стабілізаційні та інвестиційні фонди, банки розвитку. В Україні як шлях реалізації концепції двох бюджетів обрано формування та введення в дію такої бюджетно-інвестиційної одиниці як бюджет розвитку. Разом з тим, невизначеність щодо формування концептуальних засад функціонування даного механізму в сфері нормативно-правового визначення та законодавчого регулювання гальмує розвиток інвестиційної складової української економічної системи.

Бюджетний кодекс України, який визначає джерела надходжень і напрями витрат коштів бюджету розвитку, не дає чіткого розуміння бюджету розвитку. Відповідно до Бюджетного кодексу України «бюджет розвитку» використовується лише стосовно місцевих бюджетів. На загальнодержавному рівні поняття бюджету розвитку не використовується. Зокрема, статтею 71 Бюджетного кодексу України зазначається також, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів [1]. Кошти цього бюджету, передусім, спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури відповідної територіальної одиниці, в результаті

чого забезпечується реалізація положення статті 143 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині надання місцевій владі реальних можливостей здійснення довгострокового перспективного розвитку відповідних територіальних одиниць [8-9].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено, що бюджет розвитку – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази [9]. Таким чином, бюджет розвитку розглядається лише як частина місцевого бюджету, тобто в даному визначенні не йдеться про розмежування бюджету на поточний і інвестиційний, що суперечить самій суті бюджету розвитку. На підставі викладеного можна зробити такий висновок: законодавство України не дає чіткого єдиного і точного визначення поняття «бюджет розвитку» і «бюджет розвитку місцевих бюджетів».

Крайник О., досліджуючи змістовне навантаження «бюджету розвитку», зокрема, його призначення, пропонує наступне його тлумачення: «акумулювання коштів для реалізації інвестиційних проектів та надання місцевій владі реальних можливостей здійснення соціально-економічного розвитку територій» [4, с.72]. Запатріна І. В. та Лебеда Т. Б. також приділяють достатню увагу теоретичним засадам тлумаченню бюджету розвитку, наголошуючи на тому, що кінцева ефективність інвестиційної політики держави вимірюється не отриманим прибутком, а скоріше втіленими соціальними програмами та сукупністю суспільних інтересів, які чекають свого втілення нерідко навіть у досить далекій перспективі [6, с.40]. Косаревич О. П. при дослідженні бюджету розвитку зазначає, що частка видатків бюджету розвитку в межах спеціального фонду характеризує обсяг фінансування розвитку економіки серед інших цільових програм [10].

Андронов А. Н. розглядає бюджет розвитку як фінансову систему держави, побудовану з метою залучення зовнішніх і внутрішніх ресурсів для

фінансування інвестиційних програм розвитку регіону відповідно до таких принципів:

- принцип економічної ефективності інвестиційних проектів;
- частковий характер фінансування і диверсифікація ризику держави;
- терміновість, конкурсна основа, платність і поверненість виділених на інвестування коштів [2, с.128].

Зауважмо, що характеристика такої економічної категорії як «бюджет розвитку» може розглядатися виходячи із виокремлення у ній понять «бюджет» та «розвиток». Це необхідно здійснювати для того, щоб визначити і обґрунтувати сутність її існування, яка залежить в першу чергу від суспільного існування і, в кінцевому результаті, відображає економічні відносини. Зважаючи на це, охарактеризуємо поняття «бюджет розвитку», виходячи з наступних положень:

- місцевий бюджет як основний фінансовий план муніципального утворення призначений для виконання його видаткових повноважень, сформованих в результаті прийняття муніципальних правових актів;

- поняття розвитку характеризується за допомогою системи абсолютних та відносних показників, які характеризують соціально-економічне становище відповідної території на протязі довгострокового періоду, протягом якого, відбувається перехід від одних соціально-економічних умов до інших, більш значущих для задоволення потреб місцевої територіальної громади;

- поняття «розвиток» корелює з темпами економічного росту і, при цьому, росту податкової бази для отримання постійних доходів бюджету, а також доходів громадян, які забезпечують постійне зростання рівня їх життя;

- поняття розвитку передбачає розширення бізнесу, ріст самостійної ділової активності населення, а це в свою чергу стимулює до запровадження технічного прогресу;

- поняття розвитку включає в себе забезпечення стійкості соціальної, транспортної і енергетичної інфраструктур муніципального утворення;

- розвиток – безповоротна, спрямована, закономірна, абсолютна і відносна зміна макро- і мікроекономічних показників, які характеризують економіку, матерію і свідомість. Так, в результаті розвитку виникає якісно нове розуміння об'єкта розвитку, його складу і структури. В будь-якому випадку під поняттям «розвиток» в основному розуміють певну прогресивну кількісну зміну – економічний ріст, або якісну зміну – структурні зрушення, зміни змісту розвитку чи набуття економічною системою нових характеристик. Поняття розвитку завжди має певну направленість, визначену ціль або їх систему. Воно включає в себе три взаємопов'язані елементи: зміни, ріст, покращення і, що найважливіше, лише при послідовному виникненні всіх вищенаведених складових можна стверджувати про повноцінний розвиток (рис.1).



Рис. 1. Складові елементи процесу розвитку [4].

Таким чином, концепція бюджету розвитку муніципального утворення відображає сукупність економічних, соціальних, політичних і організаційних рішень, які залежить від громадських впливів, і відображає відносини в сфері пошуку джерел фінансування широкого спектру питань місцевого значення і партнерську участь господарських суб'єктів в питаннях соціально-економічного розвитку місцевого співтовариства.

Бюджет розвитку – це бюджет сьогодні для майбутніх поколінь, який повинен створити нові стартові показники з урахуванням зміни ситуації. Він повинен забезпечувати збалансоване покращення соціально-економічного стану території, а також досягнення основних цілей стратегічного планування розвитку території. Окрім цього, він може спонукати до покращення психологічної самосвідомості місцевого населення (територіальна громада

відчуває себе учасником процесу розвитку території і усвідомлює свою можливість впливати на цей процес).

Бюджет розвитку як економічний документ має за ціль надання населенню в необхідних об'ємах муніципальних послуг, забезпечення для громади якісних умов проживання, розвитку, відповідної соціальної, транспортної інфраструктури, життєзабезпечення регіону чи відповідного муніципального утворення.

Бюджет розвитку як політичний документ означає, що його формування повинно віддзеркалювати настрої громадянського суспільства. Місцеві органи влади, мають йти назустріч потребам населення при затвердженні бюджету розвитку. При цьому, вони повинні постійно звітувати перед громадою про виконання передбачених в ньому інвестиційних проектів і програм соціально-економічного розвитку.

Бюджет розвитку як організаційний документ визначає плани наступних дій адміністрації, він повинен служити основою для формування політичних рішень. В ньому також повинні бути відображені конкретні завдання, які поставлені перед виконавчою владою по реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку.

Бюджет розвитку як фінансовий план повинен гарантувати джерела фінансування інвестиційних проектів та затверджених програм розвитку. Він має стати початком передачі інформації, передовсім, платникам податків, виборцям, інвесторам, кредитним та страховим організаціям, які вкладають фінансові засоби і матеріальні цінності в інвестиційні проекти. Розглядаючи поняття бюджету розвитку як інвестиційне джерело, можна навести велику кількість невідкладних інвестиційних потреб суспільства, на які приватні інвестори не звернуть свою увагу, і реалізація яких є однією з основних функцій функціонування бюджету розвитку. Так, бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливим елементом в складі місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного

розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території можна зобразити наступним чином (рис. 2).

- забезпечує поліпшення стану місцевої інфраструктури
- сприяє покращенню якості життя в адміністративно-територіальній одиниці
- забезпечує участь населення у процесах, пов'язаних з розвитком відповідної територіальній одиниці

впливає на активізацію економічної діяльності шляхом розширення існуючих та створення нових підприємств

сприяє створенню нових робочих місць

збільшує надходження до місцевих бюджетів

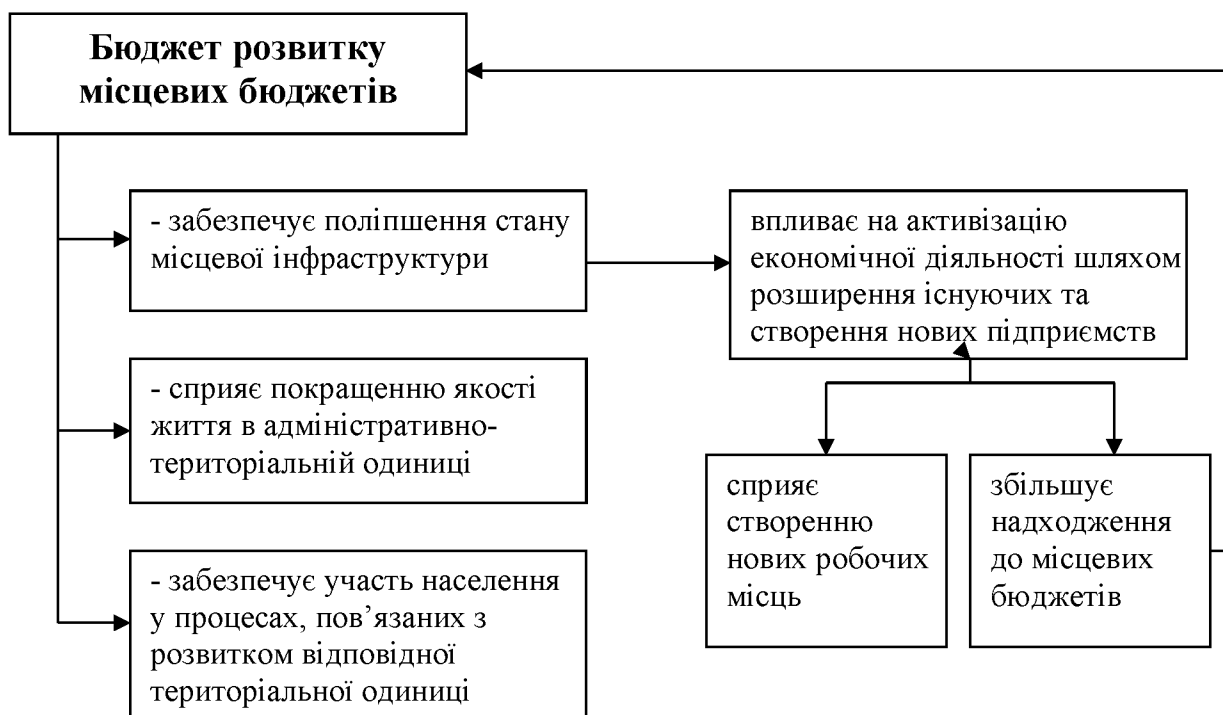


Рис. 2. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території

Джерело: розроблено автором на основі [4]

Незважаючи на те, що бюджет розвитку є складовою місцевого бюджету, він має ряд особливостей, які дозволяють говорити про нього як про окрему економічну категорію. Як економічна категорія місцевий бюджет розвитку являє собою план (кошторис) державних доходів і витрат у рамках

спеціального фонду місцевого бюджету, безпосередньо пов'язаних із розвитком об'єктів економічної інфраструктури, соціальної і виробничої сфери території .

Насамперед, варто зазначити, що бюджет розвитку – це не просто механізм перерозподілу місцевих доходів із однієї галузі економіки в іншу, оскільки бюджет розвитку виконує функцію стимулювання інвестиційних процесів на відповідній території. Реалізація цієї функції забезпечується тим, що кошти з бюджету розвитку можуть надаватися інвесторам як пільгові кредити на реалізацію інвестиційних проектів, що є стимулюючим фактором для економічних суб'єктів, котрі планують здійснити інвестиції [7, с. 181]. Виокремлення у складі місцевих бюджетів бюджету розвитку дозволяє державі підтримувати пріоритетні для економіки місцеві інвестиційні проекти, фінансувати неефективні, але життєво важливі для того чи іншого регіону програми. Отже, бюджет розвитку займає значне місце у бюджетній системі України і може стати дієвим механізмом впливу місцевих органів влади на соціально-економічне зростання і пожвавлення інвестиційного процесу на підвідомчих їм територіях.

Висновки. Таким чином, прийнявши до уваги дослідження вітчизняних науковців, слід зазначити, що при тлумаченні категорії «бюджет розвитку» не завжди враховуються його основні ознаки і сутність. Законодавство України не дає чіткого єдиного і точного визначення поняття «бюджет розвитку» і «бюджет розвитку місцевих бюджетів». Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», бюджет розвитку розглядається лише як частина місцевого бюджету, тобто в даному визначенні не йдеться про розмежування бюджету на поточний і інвестиційний, що суперечить самій суті бюджету розвитку.

В роботі було доведено, що розглядаючи бюджет розвитку як економічну категорію, слід враховувати його інвестиційне спрямування і його вплив на соціально-економічний розвиток території.

Враховуючи вищезазначені підходи і законодавчі норми щодо визначення бюджету розвитку, визначено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів – це складова спеціального фонду місцевих бюджетів, основне спрямування якої – забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій шляхом реалізації обраних на конкурсній основі проектів та відповідних програм, механізм формування і функціонування якої визначено відповідно до законодавства України і є відмінним від механізму складання і виконання поточного бюджету, оскільки його формування визначає не лише видатки відповідного року, а й видатки для забезпечення довгострокового перспективного розвитку території.

Література

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 8 липня 2010 р. / Офіц. вид. – К. : Істина, 2010. – 126 с. – (Бібліотека офіційних видань).
2. Андронов А. Н. Державна регіональна політика і її фінансово-економічне забезпечення / А. Н. Андронов // Росія-Україна: проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва : зб. наук. праць. – Суми : Мрія-1 ЛТД : Ініціатива, 2000. – 252 с.
3. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / П. Ф. Друкер. – М. : Диалектика-Вильямс, 2000. – 200 с.
4. Крайник О.П. Місцеві бюджети: Навчальний посібник. / О. П. Крайник – Львів: ЛІДУ НАДУ, 2007. – 184 с
5. Запатріна І. В. Бюджет розвитку : нормативно-правовий аспект / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1 (34). – С. 13 – 22.
6. Запатріна І. В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 4 (125). – С. 38 – 45.
7. Чигрин О. Ю. Сучасні тенденції функціонування та розвитку механізму інвестування на регіональному рівні / О. Ю.Чигрин, Ю. П. Дронь // Вісник СумДУ. Серія «Економіка». – 2009. – №2. – С.178-185.

8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>1.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97ВР зі змін. і доп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>1.
10. Косаревич О. П. Роль бюджету розвитку в соціально-економічному зростанні регіону [Електронний ресурс]. : О. П. Косаревич. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aprer/2009_5_1/48.pdf.