

О. В. Величко,
кандидат економічних наук,
Луганський національний університет імені Тараса Шевченка
В. В. Філіппов,
Луганська філія Київського інституту бізнесу і технологій

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Постановка проблеми. Місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і в соціально-економічному розвитку регіонів, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки з упорядкування населених пунктів. З місцевих бюджетів здійснюються також видатки на соціальний захист населення.

На жаль, у цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки й соціальної інфраструктури від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, характерні для певних територій районів, міст, селищ і сіл.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми формування місцевих бюджетів, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених. Наприклад, цій проблематиці присвячено праці вітчизняних науковців: К. Павлюк, С. Буковинський, С. Юшко, О. Кириленко та інших.

Мета статті. Сьогодні особливо гостро постає проблема вироблення дієвого бюджетного механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету і що найголовніше — доходів між різними ланками бюджетної системи.

Саме ця обставина і зумовила потребу у вивченні процесу формування й виконання місцевих бюджетів, ролі планування в процесі використання коштів та етапів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні.

Тому, зважаючи на складність та неоднозначність досліджуваної проблеми існують питання, які потребують поглибленого вивчення, а саме:

- складання місцевих бюджетів у сучасних умовах;
- питання збалансування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами;
- проблеми горизонтального фінансового вирівнювання регіонів.

Виклад основного матеріалу. Реформа системи фінансування місцевих органів влади, що зазвичай включає в себе перерозподіл бюджетних функцій між рівнями державної влади, а також зміну меж фінансової компетенції регіональних та інших одиниць, дає можливість місцевим органам виявляти ініціативу, самим шукати джерела задоволення місцевих потреб.

Це неминуче потягне за собою перехід від умов самостійності місцевих бюджетів до закріплення за місцевими органами самоврядування певного кола власних прибутків незалежно від центру. Інакше кажучи, самостійність місцевих органів влади зростатиме зворотно пропорційно обсягові дотацій, що виділяються з державного бюджету.

Аналіз витратної частини місцевих бюджетів країни з розвинутою ринковою економікою й місцевих бюджетів України свідчить, що за складом витрат бюджети дуже близькі між собою, а відмінності, причому значні, існують у структурі доходів. Тому зміни, які передбачають реформу бюджетної системи, зводяться переважно до перегляду прибуткової частини місцевих бюджетів так, щоб частка власне місцевих податків зростала. Необхідно чітко розмежувати прибуткові джерела місцевих бюджетів на власні й позикові з відповідними формами їх розрахунку.

Виконання місцевими органами влади функцій щодо фінансування діяльності галузей освіти, охорони здоров'я, науки й культури повинно спиратися на те, щоб кожна особа, яка проживає на певній території, або підприємство, розташоване на ній, несуть фінансові зобов'язання відповідно до свого фінансового становища. Ці витрати величезні, отже, вони повинні рівномірно розподілятися на всіх мешканців і підприємства місцевості з урахуванням їхнього податкового потенціалу. Цей принцип є основою місцевих податків і податків на прибутки підприємств.

Формування місцевих бюджетів має здійснюва-

Співвідношення обсягу місцевих бюджетів з ВВП

Показники /Роки	1995 р.	2000 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.
ВВП, млн. грн.	54516	170070	441452	544153	720731	949864
Видатки місцевих бюджетів, млн. грн.	9546	11700	28723	38176	51800	67862
Питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП, %	17,5	6,9	6,5	7,0	7,2	7,1

Див.: Бюлетень НБУ. — 2005. — № 3. — С.7; Бюлетень НБУ. — 2009. — № 6. — С. 37.

тися таким чином, щоб це давало змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації повноважень, визначених Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, сприяло б забезпеченню необхідними ресурсами виконання завдань соціально-економічного розвитку територій.

Розробка науково обґрунтованої концепції формування місцевих бюджетів вимагає теоретико-методичних досліджень їх сутності, принципів формування, закономірностей становлення й розвитку. Важливою складовою бюджетного регулювання соціального розвитку суспільства є система міжбюджетних відносин, за допомогою якої держава забезпечує гарантований рівень надання суспільних благ на всій території країни шляхом збалансування місцевих бюджетів, сприяє соціально-економічному розвитку регіонів.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень у сфері державних фінансів, на сьогодні комплексні дослідження питань, пов'язаних з використанням фіскальних важелів впливу на соціальні процеси, практично відсутні [1, с. 15 — 16]. Формування та закріплення якісно нових для української економіки інститутів державних фінансів спрямовано на розв'язання соціально-економічних протиріч у житті країни. Бюджетний механізм формування та використання фінансових ресурсів регіону розглядається в роботі [2].

У рецензії на нашу монографію «Бюджетний механізм інвестування соціальної інфраструктури» відзначається, що «є підстави стверджувати, що автор одним із перших із серйозних теоретичних позицій розглянув роль місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні соціального розвитку» [3, с. 135 — 137].

Законодавче закріплення функцій місцевого самоврядування повинно знайти відображення насамперед у Конституції держави. Але, на жаль, у Конституції України чітко не сформульовано фундаментальні положення щодо місцевого самоврядування, як це зроблено в Конституціях більшості європейських країн. Прийняття ж Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про бюджетну систему в Україні» є важливим кроком у наближенні до загаль-

ноприйнятих стандартів щодо самоврядування й управління. Проте ще цілий ряд важливих питань реального забезпечення незалежності місцевих органів чекає свого вирішення. Насамперед це стосується фінансової бази місцевого самоврядування — місцевих бюджетів.

Для аналізу ролі місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів та їх місця у бюджетній системі України потрібні їх кількісна та якісна характеристика. Про співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом (ВВП), свідчать такі дані (див. табл. 1). Вони виявляють, що через місцеві бюджети у 1995 році перерозподілялась майже п'ята частина ВВП. Якщо проаналізувати динаміку питомої ваги місцевих бюджетів у ВВП, то тут спостерігається тенденція до зменшення частки місцевих бюджетів. Наприклад, у 2000 році питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП зменшилась до 6,9% та в останні роки стабілізувалась в межах 6 — 7%. Це пов'язано із змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи та свідчить про посилення державного впливу на процес мобілізації коштів та розподіл між різними рівнями влади. Тому питання щодо пошуку оптимального варіанта співвідношення між державними та місцевими бюджетами залишається актуальним.

Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, що зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання господарського й соціального життя регіонів.

Важливим при оцінці ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів є аналіз співвідношення обсягів місцевих бюджетів із загальними витратами зведеного бюджету (див. табл. 2.)

У 1995 році у місцевих бюджетах зосереджувалося 38,9% обсягу витрат зведеного бюджету. Це свідчить про те, що в цьому році відбулася певна децентралізація у відносинах між ланками бюджетної

Таблиця 2

Співвідношення обсягу місцевих бюджетів із витратами зведеного бюджету

Показники	1990 р.	1994 р.	1995 р.	2000 р.	2005 р.	2008 р.	2009 р.
	млн. грн.	млн. грн.	млн. грн.	млн. грн.	млрд. грн.	млрд. грн.	млрд. грн.
Видатки державного бюджету	22	4395,3	14756,2	32,4	112,9	241,4	242,3
Видатки місцевих бюджетів	21	2137,2	9546,8	14,7	28,7	67,8	65
Видатки зведеного бюджету	43	6453,5	24302,0	47,1	141,6	309,2	307,3
Питома вага державного бюджету, в %	51,7	69,9	61,1	65,4	79,7	78,1	78,8
Питома вага місцевих бюджетів, в %	48,3	35,4	38,9	34,6	20,3	21,9	21,2

Див.: Бюлетень НБУ. — № 2. — 2010. — С. 56 — 59.

системи. Однак, починаючи з 2000 року, питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни неухильно знижується, що свідчить про подальше посилення впливу центральних органів влади на розподіл коштів. Так, у 2009 році частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України складала 21,2% (див. табл. 2.). Хоча, на погляд С.А. Буковинського, «видатки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету в 2003 році становили 41,4%, 2004 році — 37,8%, у 2005 році — 36,7%, у 2006 році — 41,2%» [4, с. 21].

Наведені статистичні дані підтверджують висновок про те, що роль місцевих бюджетів у фінансуванні видатків регіонів уже в найближчому майбутньому повинна зрости. Що ж стосується питань, пов'язаних із функціонуванням місцевих бюджетів, то вони потребують глибокого аналізу й наукового обґрунтування. Тут неможливі будь-які назавжди встановлені рекомендації. Місцеві бюджети — категорія дуже динамічна, тому їх дослідження необхідно здійснювати з урахуванням багатьох факторів, що впливають на економічне життя держави. Цьому насамперед сприяють розвиток демократичних засад в управлінні державою, зміни у структурі економіки, рівень соціальних гарантій населенню, зміна вікової, професійної структури населення. Неабияк впливає на формування й використання коштів місцевих бюджетів рівень економічного розвитку окремих регіонів.

Місцеві бюджети мають свою внутрішню структуру та характерні відмінності. Так, незважаючи на те, що на сьогодні нараховується понад 14 тис. місцевих бюджетів, а найчисельнішу групу становлять сільські й селищні бюджети (більше 10 тис.), понад 72 % всіх

витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети (іх 24) та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування (223). Нині витрати республіканського бюджету АР Крим та обласних бюджетів становить 26,5 % від загального обсягу витрат місцевих бюджетів, а бюджетів міст загальнодержавного та обласного підпорядкування — 45,9 %, районних бюджетів — 19,4 %. Значно меншу частку становлять витрати інших видів місцевих бюджетів: сільських — 4,5 %, міст районного підпорядкування — 1,9 %, селищних — 1,8 %.

Із аналізу видно, що найбільш чисельну групу складають бюджети районів, що об'єднують районні, селищні, сільські та міст районного підпорядкування, які є базовими в бюджетній системі країни.

Через них мобілізується й використовується майже третина всіх ресурсів місцевих бюджетів, проте сьогодні саме в цій ланці місцевих бюджетів існує найбільше питань, які потребують свого вирішення. Насамперед, це питання закріплення за ними постійних джерел доходів, а також питання вдосконалення взаємовідносин як з державним бюджетом, так і з обласними.

Усе це свідчить, що при подальшому реформуванні бюджетної системи проблеми місцевих бюджетів необхідно розв'язати не взагалі, а з урахуванням особливостей і чіткого розмежування функцій між окремими ланками місцевих бюджетів. Диференціація функцій має залежати від рівня розвитку кожного з цих бюджетів у бюджетній системі держави.

Реалізація цього положення вимагає визначення розміру гарантованого рівня витрат на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Забезпечення такого рівня має здійснюватись

Питома вага місцевих податків та зборів у фонді місцевих бюджетів (%)*

Надходження до бюджету	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Податок на прибуток фізичних осіб	66,3	73,4	71,3	70,4	73,8	77,5
Місцеві податки та збори	3,3	3,2	3,2	2,5	2,2	1,7
Інші надходження	30,4	23,4	25,5	27,1	24,0	20,8

* Складено автором з урахуванням [7].

з урахуванням сукупності відносин щодо розподілу й використання фінансових ресурсів, створюваних на відповідній території і перерозподільчих регіональних процесах.

Про посилення залежності місцевих органів влади від центру яскраво свідчить і показник частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів: за останні шість років цей показник зріс з 29,1% до 43,4%. До речі, за підсумками 2007 року, значення даного показника у регіонах коливалося від 12% у Києві до 68,7% у Тернопільській області [5, с. 89]. Такий стан речей, по-перше, веде до того, що місцеві органи влади займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення, а, по-друге, надмірна частка трансфертів ніяк не стимулює їх до нарощування власної дохідної бази.

На сьогодні основні бюджетоформуючі податки концентруються в державному бюджеті. Передусім ідеться про податок на додатну вартість і податок на прибуток підприємств. До місцевих бюджетів потрапляє лише податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, при цьому він забезпечує менше 2% суми податкових надходжень місцевих бюджетів. Для становлення дійсної самостійності місцевих бюджетів слід чітко розмежовувати витрати між різними бюджетами, перейти до економічної відповідальності кожного рівня управління за свою діяльність коштами підпорядкованих територій, а отже, і різні можливості в задоволенні своїх соціальних потреб.

Для фінансового забезпечення соціальної інфраструктури на місцях необхідно законодавчо закріпити за місцевими Радами розмір доходів, що мають знаходити в місцеві бюджети. Питома вага цих доходів має складати 50 — 60% усіх надходжень, зібраних на даній території. За останні роки питома вага місцевих податків і зборів у загальному фонді місцевих бюджетів постійно скорочується (див. табл. 3). У більшості розвинених країн світу місцеві податки складають 5 — 30% усіх податкових надходжень. В індустріально розвинених країнах цей рівень ще вищий. Наприклад, місцеві податки в Японії складають 35% доходів органів місцевого самоврядування, у Великобританії — 37%, Німеччині — 46%, у США — 66%, у Франції — 67% [6, с.154].

Місцеве самоуправління повинне взяти на себе більшу частину практичних питань, пов'язаних з реформуванням економіки, тобто самостійно впроваджувати загальні положення, розроблені центром, відповідно до особливостей тієї чи іншої територіальної одиниці.

При усіх національних особливостях пріоритетом місцевого самоврядування є гарантоване державою право територіальних одиниць на незалежне та самостійне розв'язання загально господарчих питань місцевого значення на основі реальної матеріально-фінансової бази та в межах прийнятих законів та загальних правил. Самостійність органів місцевого самоврядування визначається законодавчо закріпленими положеннями, наявністю комунальної власності й самостійним формуванням та використанням бюджету, безпосередньою вибірністю органів влади населенням території та звітністю цих органів населенню територіальної одиниці.

Висновки, перспективи подальших досліджень та розробок.

1. В умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль місцевих бюджетів у фінансуванні витраток регіонів уже в найближчому майбутньому повинна зрости.

2. Для становлення дійсної самостійності місцевих бюджетів слід чітко розмежовувати витрати між різними бюджетами, перейти до економічної відповідальності кожного рівня управління за свою діяльність коштами підпорядкованих територій.

3. За останні роки питома вага місцевих податків і зборів у загальному фонді місцевих бюджетів постійно скорочується. До місцевих бюджетів надходить лише податок на прибуток підприємств комунальної форми власності. Іншим джерелом могло б стати відрахування з державного бюджету коштів залежно від обсягу податку на додану вартість, що мобілізується на відповідній території.

Література

1. Тропіна В. Б. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні / В. Б. Тропіна // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 15 — 31.
2. Джаферова Л. Р. Бюджетний механізм формуван-

ня та використання фінансових ресурсів регіону : дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.08 /Л. Р. Джаферова, 2009. 3. **Костіна Н. І.** Фінансування соціально-культурної сфери / Н. І. Костіна, К. В. Павлюк // Фінанси України. — 1999. — № 9. — С. 135 — 137. 4. **Буковинський С. А.** До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. — 2007. — № 11. — С. 3 — 30. 5. **Юшко С. В.** Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. — 2009. — № 1. — С. 86 — 96. 6. **Шевченко О. В.** Фінансова самодостатність територій як пріоритет державної регіональної політики в Україні / О. В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 3. — С. 149 — 156. 7. **Державний** комітет статистики України: [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.

Величко О.В., Філіппов В. В. Роль місцевих бюджетів та муніципальних органів влади в управлінні розвитком регіонів

У статті досліджено сучасні тенденції щодо мобілізації та використання ресурсів місцевих бюджетів у сучасних умовах, питання збалансування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами, проблеми горизонтального фінансового вирівнювання регіонів.

Ключові слова: місцеві бюджети, державний

бюджет, витрати місцевих бюджетів, муніципальні органи влади.

Величко А.В., Филиппов В.В. Роль местных бюджетов и муниципальных органов власти в управлении развитием регионов

В статье исследованы современные тенденции, касающиеся мобилизации и использования ресурсов местных бюджетов в современных условиях, вопросы сбалансирования доходов и расходов между государственным и местными бюджетами, проблемы горизонтального финансового выравнивания регионов.

Ключевые слова: местные бюджеты, государственный бюджет, расходы местных бюджетов, муниципальные органы власти.

Velichko A. V., Phillipov V. V. Role of local budgets and municipal authorities in management of development of regions

In article the modern lines, concerning mobilisation and uses of resources of local budgets in modern conditions, questions of balance of incomes and expenses between state and local budgets, problems of horizontal financial alignment of regions are investigated.

Key words: local budgets, the state budget, expenses of local budgets, municipal authorities.

Стаття надійшла до редакції 16.04.2010

Прийнято до друку 30.04.2010