

**Т.А. ВАСИЛЬЄВА**, д-р. екон. наук, проф., ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»  
**Н.В. ВИННИЧЕНКО**, канд. екон. наук, ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

## **РОЛЬ І МІСЦЕ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ В СТРУКТУРІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ІНВЕСТИЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*В статті розглядається роль і місце бюджетів розвитку в структурі місцевих бюджетів, а також їх значення в інвестиційному забезпеченні регіонального розвитку.*

*In the article is examined a role and place the budgets of development in the structure of local budgets, and also their value in the investment providing of regional development.*

Сьогодні місцеві бюджети є основним джерелом фінансування багатьох сфер життєдіяльності суспільства, що, в свою чергу свідчить про їх важливу роль у соціально-економічному розвитку як окремого регіону, так і країни в цілому. За рахунок місцевих бюджетів фінансуються програми розвитку агропромислового комплексу, комунальної сфери, існування якої сьогодні майже не можливе без державної підтримки, охорони здоров'я, освіти та багатьох інших сфер життєдіяльності. Крім того, вони є джерелом фінансування місцевих інвестиційних програм соціальної спрямованості.

На сьогодні питанням дослідження сутності бюджетів розвитку приділяється увага в роботах таких науковців як: Запатріної І. В., Затонацької Т. Г., Малиняка Б. С., Сабліна Д. В., Салімова Л. Н. та багатьох інших. Але, на нашу думку, недостатня увага приділяється саме визначенню ролі бюджетів розвитку як одного з основних джерел інвестиційного забезпечення регіонів.

Саме тому метою статті є дослідження сутності і місця бюджетів розвитку в структурі місцевих бюджетів та визначення їх ролі в інвестиційному забезпеченні регіонального розвитку.

Незалежно від виду бюджетної системи, бюджети розвитку є елементом місцевих бюджетів багатьох країн. Кожна країна має власну бюджетну систему з її особливостями (кількістю та видами бюджетів), а отже, і визначення місцевих бюджетів є специфічним для кожної країни. Особливості місцевих бюджетів різних країн узагальнені в табл. 1. Аналіз даних, представлених в цій таблиці, дозволяє дійти висновку, що в більшості випадків особливості місцевих бюджетів у різних країнах пов'язані з особливостями регіонального управління.

У роботі [1] місцеві бюджети трактуються з трьох точок зору: як економічна категорія – „сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад”; за матеріальним змістом – як „грошові фонди”, а з позиції їх прояву – як „фінансовий план, яким керуються у своїй діяльності органи державної влади та управління.

Зважаючи на різноплановість поняття „місцеві бюджети” на сьогодні не можна виділити єдине універсальне визначення їхньої сутності. Так, в роботі [2] місцеві бюджети розглядаються як складова системи соціально-економічного розвитку, а саме як сукупність соціально-економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу валової доданої вартості регіону з метою формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад, спрямованих на економічне зростання регіону та підвищення добробуту населення. Оскільки місцеві бюджети є фінансовою базою забезпечення хоча б мінімальних потреб окремої території, то з фінансової точки зору місцевий бюджет визначається як фінансова база органів місцевого самоврядування, яка є вирішальним фактором регіонального розвитку [1].

Таблиця 1. – Особливості місцевих бюджетів в різних країнах

	Країна	<i>Особливості місцевих бюджетів</i>
Федеральні бюджетні системи	Росія	<p>Місцевий бюджет – це один з головних каналів доведення до населення кінцевих результатів виробництва, через який суспільні фонди споживання розподіляються між окремими групами населення. З цих бюджетів у певній мірі фінансуються й розвиваються галузі виробничої сфери, у першу чергу, харчова промисловість, комунальне господарство, обсяги продукції й послуги яких також є важливим компонентом забезпечення життєдіяльності населення. Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в тих функціях, які вони виконують в економіці, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• формування грошових фондів, що є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;</li> <li>• розподіл і використання цих фондів між галузями народного господарства;</li> <li>• контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій і установ, підвідомчих цим органам влади [3].</li> </ul>
	США	<p>Кожен підрозділ державного управління (федерація, штати, місцеві органи) самостійно складає й затверджує свій бюджет, розробляє й здійснює податкову політику, керує боргом. Бюджети штатів не входять у федеральний бюджет, а місцеві бюджети – у бюджет штатів [4].</p>
	Канада	<p>Федеративна держава складається з 12 суб'єктів: десяти провінцій і двох територій, а також 5 тис. муніципальних утворень. Уряд кожного рівня має свій власний бюджет. Законодавство не регламентує повноваження муніципалітетів, припускаючи, що органи влади провінцій за своїм розсудом делегують деякий обсяг повноважень муніципалітетам [4].</p>
	Унітарні бюджетні системи	Франція
Великобританія		<p>Особливості місцевих бюджетів Великобританії визначаються структурою місцевих органів влади, оскільки вона є різною в усіх трьох частинах Великобританії: Англії, Уельсі й Шотландії.</p> <p>В Англії існує двоступінчаста система місцевих органів влади, яка включає графства й округи у сільській місцевості й містах, а також округів в урбанізованих районах. У 1992 році в Уельсі й Шотландії була введена одноступінчаста система місцевих органів управління.</p> <p>За органами місцевого самоврядування закріплені повноваження по фінансуванню соціальних послуг, транспорту, освіти, житлово-комунального господарства. Роль місцевих органів влади і місцевих бюджетів у Великобританії, у більшій мірі, зведена до забезпечення ефективного розподілу заздалегідь установленого центральним урядом обсягу фінансових ресурсів. У даний час з місцевих бюджетів фінансується усього 36% усіх державних витрат Великобританії [4].</p>
Японія		<p>У Японії усього нараховується 14 округів і 47 префектур, що поєднують 3045 міст, селищ, районів із самостійним бюджетом. Дохідна частина місцевих бюджетів складається з податкових і неподаткових надходжень. У Японії місцеві податки не домінують у місцевих бюджетах, складаючи менш половини їхньої дохідної частини [4].</p>

На рівні окремих територій місцеві бюджети є джерелом фінансування соціальної сфери. Так, у роботі [2] автор зауважує, що роль поточних видатків місцевих бюджетів полягає в регулюванні соціальної сфери регіону шляхом надання населенню соціальних послуг, видатків на розвиток – у створенні загальних умов функціонування економіки на місцевому рівні шляхом інвестування коштів у розвиток виробничої та

соціальної інфраструктур. Інвестиційна функція місцевих бюджетів автором виділяється як одна з пріоритетних функцій і як найважливіший чинник стійкого розвитку на місцях в умовах економічного зростання [2].

На сьогодні існує цілий ряд проблем ефективного управління місцевими бюджетами, що потребують негайного вирішення в умовах реформування соціально-економічної політики України. Так, дискусійними на сьогодні є питання підвищення ролі місцевих бюджетів, а відповідно – відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання своїх повноважень; удосконалення механізму формування місцевих бюджетів; процедури надання бюджетних коштів на місцевому рівні, а також наближення результатів бюджетного планування до реальних показників [2, 5, 6].

Згідно із законодавством України, у видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки загального фонду й видатки спеціального фонду, які, в свою чергу, поділяються на поточні та капітальні. У складі останніх особливе місце становить бюджет розвитку. Видатки загального фонду спрямовуються на: державне управління, правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави; освіту; охорону здоров'я; соціальний захист і соціальне забезпечення; житлово-комунальне господарство; культуру й мистецтво; підтримку засобів масової інформації та ін. У свою чергу, видатки спеціального фонду спрямовуються на капітальне будівництво та реалізацію інвестиційно-інноваційних програм місцевого характеру. Кошти **бюджету розвитку** спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням [7].

Місце бюджетів розвитку в складі місцевих бюджетів ілюструє рис. 1.

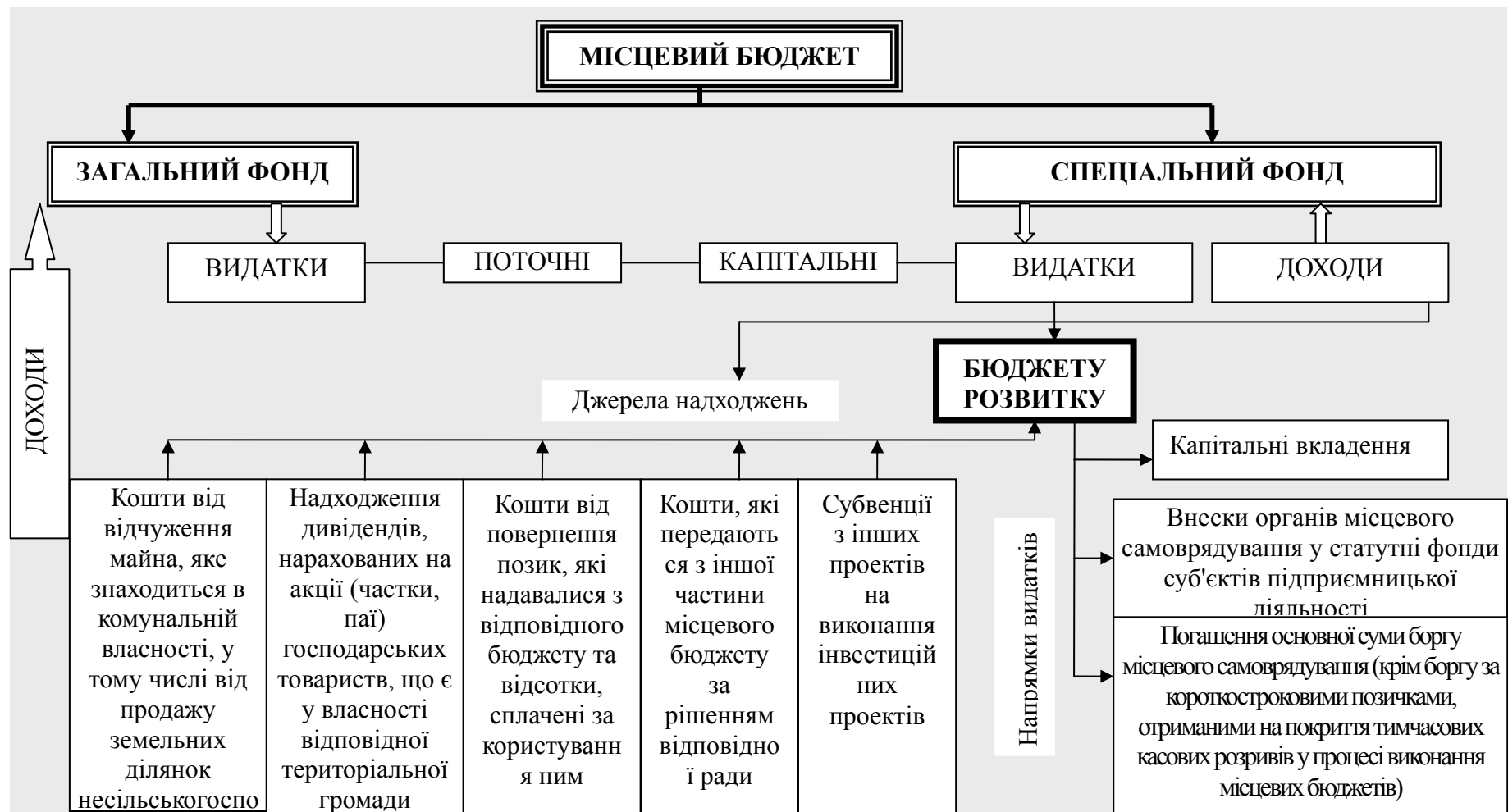


Рис. 1. – Роль і місце бюджетів розвитку в складі місцевих бюджетів України

У більшості країн світу місцеві бюджети також складаються з двох частин. Відомий американський економіст П.Друкер в роботі [8] вперше сформував концепцію „двох бюджетів”, яка передбачала існування двох самостійних бюджетів. Він вважав, що перший бюджет повинен направлятися на виконання поточних витрат, а другий – „спеціальний бюджет витрат майбутнього (перспективного) розвитку”, який він називає „інвестиційним” – забезпечувати стабільний розвиток [8].

Існування двох бюджетів П. Друкер передбачає як на рівні підприємств, так і на місцевому рівні, при цьому, якщо спеціальний бюджет на рівні підприємств повинен складати близько 10-20% від загального бюджету підприємства, то на місцевому рівні розмір спеціального бюджету повинен залежати від соціально-економічних особливостей регіону й має визначатися стратегією розвитку та інвестиційною політикою. Особливістю спеціального бюджету є те, що він повинен існувати тривалий проміжок часу для того, щоб забезпечити виконання стратегічних цілей.

**Концепція „двох бюджетів”** набула поширення в роботі й І.В. Запатріної [9]. На її думку, в Україні роль «спеціального бюджету» виконує бюджету розвитку, на відміну від багатьох інших країн, де більш вдало використовуються інші організації й установи.

Так, наприклад в Росії існування бюджету розвитку було припинене в 2004 р. Замість нього було створено Стабілізаційний та Інвестиційний фонди, які, на думку більшості економістів, є більш дієвим механізмом реалізації стратегії розвитку. Але у чистому вигляді такий підхід навряд чи може ефективно застосовуватися в Україні, оскільки в російській практиці, окрім коштів, що планувалися в бюджеті розвитку на реалізацію вищезазначених програм, до цих фондів надходили ще й кошти від сировинного експорту. Дійсно, після появи Стабілізаційного фонду в Україні концепція «двох бюджетів» (існування поточного бюджету й бюджету розвитку) не змінилася, загострилися лише дискусії навколо цього питання. Так, у роботі [10] автор зазначає, що створення такого фонду в Україні відбулося раптово, без попередніх ретельних обговорень і не супроводжувалося регламентацією основних принципів його функціонування. Створення Стабілізаційного фонду в Україні не здійснювалося на базі обґрунтованої методики його функціонування й не супроводжувалося організаційною реформою у цьому напрямку, а тому й не призвело до позитивних зрушень.

Крім того, даний фонд був створений з метою стабілізації економічного розвитку країни, а спеціалізованого самостійного фонду, діяльність якого була б спрямована на реалізацію інвестиційно-інноваційних програм, так і не було створено.

У вітчизняному варіанті інвестиційна функція зазначеної структури є слабо вираженою, хоча в деяких країнах діяльність стабілізаційних фондів не виключає інвестиційної складової. Так, в економічній літературі умовно виділяють три групи стабілізаційних фондів, які представлені в табл. 2.

Таблиця 2 . – Типи стабілізаційних фондів [10]

Критерій порівняння	Типи стабілізаційних фондів		
	Власне стабілізаційний фонд	Фонд майбутніх поколінь	Резервний бюджетний фонд
Мета створення	Згладжування коливань світових цін на ресурси, що експортуються.	Забезпечення фінансами майбутніх поколінь після вичерпування природних ресурсів.	Фінансування заходів короткострокової макроекономічної стабілізації при виникненні несприятливої кон'юнктури на ресурси, що імпортуються.
Джерела надходжень	Профіцит бюджету, що виникає внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури на ресурси, які експортуються.	Профіцит бюджету, що виникає внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури на ресурси, які експортуються.	Профіцит бюджету, що виникає внаслідок приватизації.
Напрями витрачання	Обслуговування державного боргу. Фінансування дефіциту бюджету в умовах несприятливої цінової кон'юнктури. Державне інвестування в галузі, не пов'язані з ресурсами, що експортуються.	Інвестиції в іноземні фінансові активи. Депозитні вклади.	Фінансування дефіциту бюджету внаслідок виникнення несприятливих зовнішніх умов. Структурні реформи в економіці, спрямовані на подолання залежності від імпортованих ресурсів.

Так, на сьогодні існує декілька підходів до розуміння сутності бюджету розвитку. У роботі [11] автор під бюджетом розвитку розуміє складову частину спеціального фонду місцевих бюджетів, у якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності. У закордонній практиці під бюджетом розвитку розуміють складову частину державного бюджету, що формується в складі його капітальних витрат і використовується для кредитування, інвестування та гарантійного забезпечення інвестиційних проектів [12].

У рамках українського законодавства в якості складових видаткової частини бюджету розвитку місцевих бюджетів виділяються наступні видатки:

- погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу за короткостроковими позичками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів);
- капітальні вкладення;
- внески органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності [7].

Бюджет розвитку – це частина бюджету органів державної влади чи місцевого самоврядування будь-якого рівня, призначена для фінансування інноваційної й інвестиційної діяльності, пов'язана з капітальними вкладеннями як у виробничу, так і в невиробничу сфери, й інших витрат по розширеному відтворенню з метою соціально-економічного розвитку як країни, так і її окремих територіальних утворень, а також витрат по відновленню навколишнього середовища. Розмежування бюджету на бюджет розвитку й бюджет поточних видатків не є обов'язковим, якщо це не передбачено законодавством. Доцільність виділення таких бюджетів виникає

тоді, коли потрібно особливо враховувати розходження в підходах до формування й оцінки видаткової частини бюджету. При цьому виходять не тільки з необхідності першочергового фінансування поточних видатків, але й з визнання важливості забезпечення соціального й економічного розвитку країни і її окремих територіальних утворень, а також вибору його пріоритетних напрямків. Видаткова частина бюджету розвитку може містити асигнування-дотації, трансферти й субвенції бюджетам нижчого територіального рівня, а також дотації й субвенції підприємствам й іншим юридичним особам .

На нашу думку, заслуговує на увагу запропонована в роботі [9] теза про те, що використання бюджету розвитку повинне, в першу чергу, передбачати поряд з високою економічною ефективністю реалізованих проектів ще й частковий характер фінансування й диверсифікацію ризиків між державою та приватним капіталом, конкурсність та зворотність коштів. На жаль, сучасні методики використання коштів бюджетів розвитку не відповідають окресленим вище вимогам, не сформований ефективний загальнодержавний підхід до оцінки соціально-економічної ефективності інвестиційних проектів, не працює система відбору проектів, що будуть виконуватися за рахунок часткового або повного фінансування з бюджету розвитку.

**Список використаних джерел:** 1. Казюк Я. М. Місцеві бюджети в системі міжбюджетних відносин України / Я. М. Казюк // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – С 17–22. 2. Максимова Л. П. Формування місцевих бюджетів області у механізмі бюджетного регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01. – фінанси, грошовий обіг і кредит / Максимова Лариса Петрівна ; Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України. – К., 2005. – 24 с. 3. Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 550 с. 4. Матук Ж. Фінансові системи Франції й інших країн / Ж. Матук. – М. : Финстатинформ, 1994. – 185 с. 5. Новикова Т. С. Местные финансы во Франции / Новикова Т. С. – Новосибирск : Сибирский кадровый центр, 1996. – 325 с. 6. Письменная Н. Е. Направления совершенствования формирования местных бюджетов / Письменная Н. Е. // Материалы VIII региональной конференции “Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону”. Т. 3. Экономика. – Ставрополь : СевКавГТУ, 2004. – 190 с. 7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97ВР зі змін. і доп. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 8. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / П. Ф. Друкер. – М. : Диалектика-Вильямс , 2000. – 200 с. 9. Запатріна І. В. Інституційні аспекти реалізації концепції „двох бюджетів” на прикладі російського досвіду / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2006 – № 9 – С. 18–29. 10. Запатріна І. В. Стабілізаційний фонд і видатки розвитку / Запатріна І. В. // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 3–20. 11. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 192 с. 12. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 5-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 2002. – 1280 с.

*Надійшла до редколегії 25.11.10*