

6. Кундицький О.О. Регіональні особливості фінансової бази інвестування в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Кундицький // Науковий вісник НЛТУ України : збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 21.6. – С. 242-248. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnlntu/21_6/242_Kun.pdf.
7. Ліщук В. Динаміка інвестиційного потенціалу регіонів України та економічний цикл / В. Ліщук // Економіст. – 2011. – № 3. – С. 14-16.
8. Лиса О.І. Методи оцінювання інвестиційної привабливості регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/lisa-oi-metodi-otsinyuvannya-investit-synoyi-privablivosti-regionu/>.
9. Прушківський В.Г. Особливості інвестиційної політики: регіональний аспект / В.Г. Прушківський, Т.Г. Сиволап // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 5. – С. 184-190.

УДК 336.14

Жадан О.В.
аспірант*Науково-дослідного фінансового інституту
Державної навчально-наукової установи
«Академія фінансового управління»*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ РОЛІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Стаття присвячена аналізу ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі країни. У матеріалі обґрунтовано необхідність зміцнення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Досліджено фактори, що негативно впливають на систему місцевих бюджетів, і запропоновано напрями її вдосконалення.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансове забезпечення, децентралізація повноважень, міжбюджетні трансферти, фінансова самостійність, механізм бюджетного вирівнювання.

Жадан Е.В. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РОЛИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Статья посвящена анализу роли местных бюджетов в финансовой системе страны. В материале обоснована необходимость укрепления финансового обеспечения местных бюджетов. Исследованы факторы, негативно влияющие на систему местных бюджетов, и предложены направления ее совершенствования.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовое обеспечение, децентрализация полномочий, межбюджетные трансферты, финансовая самостоятельность, механизм бюджетного выравнивания.

Zhadan O.V. THE WAYS OF IMPROVING SOCIAL ECONOMIC ROLE OF LOCAL BUDGETS

The article deals with the analysis of role of local budgets for financial system of country. In this article grounded the necessity of strengthening of financial security of local budgets. In this article The factors that have a negative impact on the system of local budgets and directions of its improvement.

Keywords: local budgets, financial security, decentralization of powers, transfers among budgets, financial autonomy, mechanism of budget alignment.

Постановка проблеми. Місцеві бюджети відіграють вирішальну роль в економічному розвитку регіонів і забезпеченні населення необхідними соціальними послугами. Основним чинником їх функціонування є фінансове забезпечення, від якого залежить рівень виконання повноважень органами місцевого самоврядування у таких важливих сферах, як охорона здоров'я, освіта, надання комунальних та інших послуг. Тому проблема щодо підвищення ролі місцевих бюджетів шляхом зміцнення їх фінансової бази, спроможної гарантувати суспільству необхідні соціально-економічні послуги, набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, що стосуються обраної теми, свідчить про інтерес вчених до проблематики місцевих бюджетів. Так, В.М. Федосов, В.І. Стоян, О.С. Даневич розкрили сутність поняття «бюджет» за: економічною формою, матеріальним змістом, організаційною структурою, правовим характером. А.Є. Буряченко, М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.А. Славкова досліджували закономірності у сфері фінансових відносин держави, місцевих органів, господарства та населення. О.Д. Василик вивчав економічну природу й сутність фінансів. О.О. Сунцова проаналізувала склад і роль

місцевих фінансів у розвитку економічної та соціальної інфраструктури. Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук і К.В. Кучкова визначили основні проблеми становлення та розвитку місцевих фінансів. О.М. Ніколаєва, А.С. Маглаперідзе розкрили механізм управління системою місцевих фінансів.

Водночас у сучасній науково-економічній літературі приділяється недостатня увага визначенню сутності місцевих бюджетів, їхньої важливої ролі для економіки країни в цілому та вирішенню проблемних питань щодо їх фінансового забезпечення.

Постановка завдання. Завданням даної статті є пошук шляхів підвищення ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному житті суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети є фінансовим джерелом для багатьох соціально важливих сфер життя суспільства. Це підтверджується тим, що частина видатків місцевих бюджетів у складі видатків зведеного бюджету спрямована на такі соціальні сфери, як фінансування житлово-комунального господарства (98,7%), охорона здоров'я (79,1%), духовний і фізичний розвиток (62,6%), освіта (70,7%), соціальний захист і забезпечення, окрім забезпечення пенсіонерів, безробітних і здійснення фундамен-

тальних розробок у цій сфері (89,6%). Протягом проаналізованого періоду середня частка обсягів видатків місцевих бюджетів у складі видатків зведеного бюджету на фінансування соціальної сфери коливалася від 76,2% до 84,3%, а останнім часом стійко зростала [3] (рис. 1).

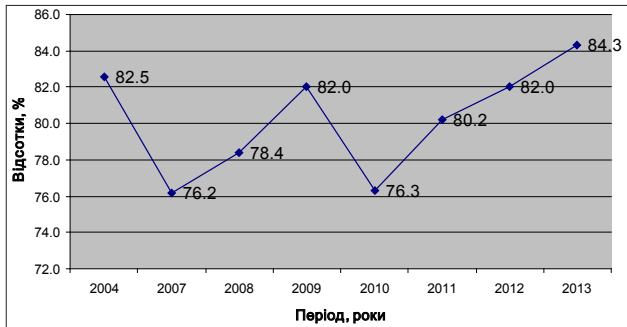


Рис. 1. Динаміка частки фінансування соціальних видатків держави за рахунок місцевих бюджетів

Джерело: розроблено за даними Державної казначейської служби України

Вагомий внесок місцевих бюджетів у фінансування капітальних видатків, зокрема на: капітальний ремонт житлового фонду й інших об'єктів (85,5%), капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів (59,4%), реконструкцію, реставрацію житлового фонду й інших об'єктів (58,3%) [3].

Важлива їхня роль у забезпеченні зайнятості населення регіону, тому що значна частка зайнятого населення припадає на сферу комунальних підприємств. Так, із загальної кількості зайнятих (20,4 млн осіб) найбільша кількість штатних працівників зосереджена у таких муніципальних сферах, як: торгівля та ремонт автотранспортних засобів (4,6 млн осіб), промисловість (2,7 млн осіб), освіта (1,7 млн осіб), охорона здоров'я та надання соціальної допомоги (1,3 млн осіб), транспорт і зв'язок (1,2 млн осіб) [9].

Але останніми роками фінансова база місцевих бюджетів знаходиться на критичному рівні, що позначається не лише показниках соціально-економічного розвитку, але й стає на заваді нормальному існуванню суспільства. Так, українець незадовільний стан житлово-комунального господарства (зношеність ліфтів у високоповерхових будинках тощо) може бути загрозою для здоров'я та життя людей, жахливий стан доріг є причиною багатьох дорожньо-транспортних пригод, відсутність у місцевих лікарнях елементарного медичного обладнання унеможливує вчасне надання медичної допомоги хворим, недостатня кількість вчителів у загальноосвітніх школах і необхідного для навчального процесу обладнання негативно впливає на рівень освіти та виховання дітей.

Цей факт можна підтвердити наступними даними. Відповідно до Бюджетного кодексу України [1], доходи місцевих бюджетів поділяються на власні та законодавчо закріплені за місцевими бюджетами. Кошти на забезпечення вищезазначених видатків направляються з першого кошика місцевого бюджету, тобто із закріплених за місцевим бюджетом доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Сума видатків на забезпечення життєво важливих сфер регіону, що доводиться Міністерством фінансів України, є значно нижчою за затверджену місцевим бюджетом.

Так, за даними міського фінансового управління, у бюджеті міста Запоріжжя на 2013 рік міськом бюджету по першому кошику доведено Міністерством фінансів України видатків на 9,5% менше. У той же час обсяг виконаних доходів міста Запоріжжя по першому кошику є навіть меншим на 4%, ніж доведені показники за видатками. Стосовно плану виконання доходів, то за 2013 рік вони забезпечені на 83,2% від доведеного та затвердженого обсягу, що також є причиною відсутності коштів у міському бюджеті. Все це негативно впливає на роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку країни.

В економічній літературі сутність місцевих бюджетів розглядається: за економічним змістом – як система економічних (грошових) відносин, за формою прояву – як фінансовий план, за матеріальним змістом – як централізований грошовий фонд (фонд фінансових ресурсів). Отже, в межах одного змісту (або форми) можна виділити декілька основних позицій вчених.

Так, за економічним змістом до першої групи авторів, що розглядають бюджет як систему економічних (грошових) відносин щодо формування та використання централізованого фонду грошових коштів, який перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, належать В.М. Федосов, С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич, О.М. Ніколаєва, А.С. Маглаперідзе, Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, К.В. Кучкова, О.Р. Романенко.

До другої групи авторів, що розглядають бюджет за економічним змістом, можна віднести тих, які при визначенні сутності місцевих бюджетів ведуть мову не взагалі про централізований фонд грошових коштів, а більш конкретизують своє визначення, говорячи про територіальні фонди грошових коштів (А.Є. Буряченко, М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.А. Славкова), систему фінансових відносин між місцевими бюджетами та господарськими структурами, населенням (О.Д. Василик, Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, К.В. Кучкова).

За формою прояву, яка визначає бюджет як фінансовий план, першу групу авторів (А.Є. Буряченко, М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.А. Славкова, С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич, О.Р. Романенко) об'єднує думка, що місцеві бюджети відображають систему заходів, діяльність органів місцевого самоврядування щодо соціальної й економічної політики; бюджет розкриває можливості, пріоритети, роль і форми реалізації закріплених за органами влади функцій.

Друга група авторів (В.М. Федосов, Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, К.В. Кучкова) схиляється до законодавчого визначення сутності місцевих бюджетів, яке є таким: «це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються відповідно органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [7, с. 36].

За матеріальним змістом, як грошовий фонд, бюджет розглядають В.М. Федосов, О.Р. Романенко, І.О. Петровська, Д.В. Клиновий, О.О. Сунцова, О.Д. Василик, чий висловлювання, по суті, є аналогічними, тому їх можна віднести до однієї групи.

Водночас серед авторів немає спільної думки щодо сутності місцевих бюджетів, їхньої ролі та призначення для фінансової системи країни, а деякі формулювання є неповними. Недосконалість цих визначень також проявляється в тому, що одні з них не зазначають суб'єктів, між якими виникають відноси-

ни, інші не вказують мету використання фінансових ресурсів тощо.

Проводячи узагальнення підходів до сутності місцевих бюджетів, можна стверджувати, що дана категорія відображає сукупність фінансово-економічних відносин між органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та фізичними особами у розподілі та перерозподілі ВВП з метою формування і використання фінансових ресурсів, призначених для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів публічності та прозорості відповідно до законодавчо визначених норм.

Роль і соціально-економічну сутність місцевих бюджетів для фінансової системи країни можна оцінити, проаналізувавши деякі фінансово-економічні показники місцевих бюджетів. У фінансовій системі країни – це величина валового внутрішнього продукту (ВВП), який розподіляється через їх доходи та видатки. Розглянемо дані щодо частки доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП різних країн світу й України зокрема (рис. 2).

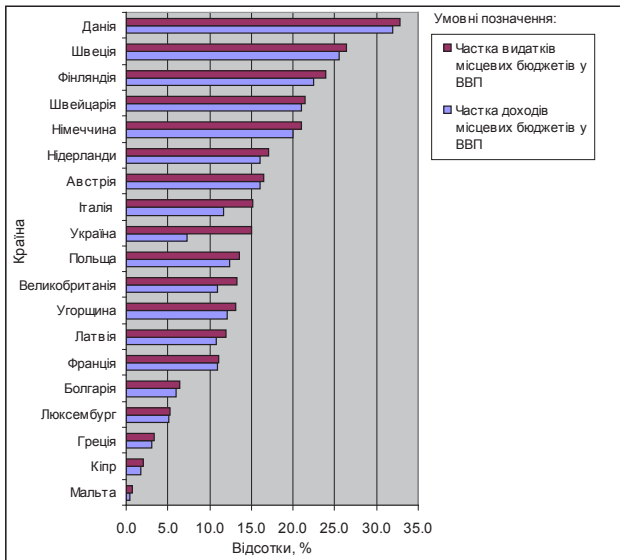


Рис. 2. Частка доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП різних країн світу

Джерело: розроблено за даними [8, с. 128]

Згідно з наведеними даними, країни можна поділити на три групи. Перша – це ті, у яких 20-40% доходів місцевих бюджетів розподіляється через ВВП (Данія, Швеція, Фінляндія, Швейцарія, Німеччина), що свідчить про високий рівень бюджетної децентралізації в країні. До другої групи належать країни із середнім рівнем децентралізації бюджету (10-20%) – Нідерланди, Австрія, Італія, Польща, Великобританія, Угорщина, Латвія, Франція. До третьої групи входять країни, в яких через ВВП розподіляється менше 10% доходів місцевих бюджетів (Україна, Болгарія, Греція, Мальта та інші). Потрібно також зазначити, що в Україні частка доходів (7,3%) значно нижча, ніж частка видатків місцевих бюджетів (15,1%), що розподіляється через ВВП.

Соціально-економічна сутність місцевих бюджетів також визначається величиною обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни. Проаналізуємо обсяг доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України за 2004–2013 роки (рис. 3).

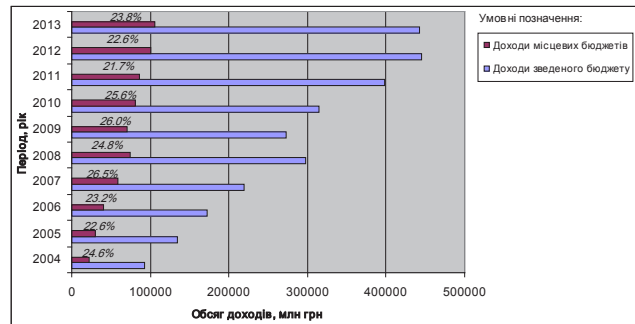


Рис. 3. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Джерело: розроблено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

Протягом 2004–2013 років частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету коливалася у межах від 21,7% до 26,8%. Найнижчою вона була у 2011 році – 21,7%, а найвищою – у 2007 році і становила 26,5% [5]. Для порівняння, за роки незалежності України найбільшим цей показник був у 1995 році – 52,1% і до 2000 року він перевищував 40%.

Як свідчить проведений аналіз, частка доходів місцевих бюджетів у обсязі доходів зведеного бюджету мала тенденцію до зниження. Так, протягом 2004–2006 років середній рівень зазначеного показника становив 23,5%, у 2007–2009 роках – 25,7%, а у 2010–2013 роках – 23,4%.

Проаналізуємо обсяг видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України за 2004–2013 роки (рис. 4).

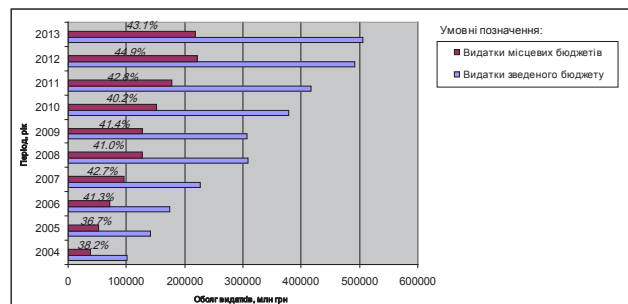


Рис. 4. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Джерело: розроблено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

Протягом 2004–2013 років частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету коливалася в межах від 36,7% у 2005 році до 44,9% у 2012 році. Отже, як свідчать показники рисунків 3 і 4, частина видатків місцевих бюджетів (середнє значення 41,2%) у зведеному бюджеті перевищує частину доходів місцевого бюджету у доходах (середнє значення 24,2%) зведеного бюджету майже у 1,7 рази. Це означає, що доходи місцевих бюджетів забезпечують покриття своїх видатків менш ніж на 50%, а інша частина видатків покривається за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Вважаємо, що причиною послаблення ролі місцевих бюджетів у зведеному бюджеті стало укріплення надмірної бюджетної централізації, про що вказує висока частка доходів державного бюджету (близько 77%) у складі зведеного бюджету. На сьогоднішній день вирішити це питання планується шляхом про-

ведення реформи системи місцевого самоврядування з подальшою децентралізацією владних повноважень із вищих рівнів на нижчі. Подібна реформа дала успішні результати для фінансової системи Республіки Польща. Але ж у нашій країні кроки до здійснення цієї реформи робляться занадто повільно та непрофесійно.

Ще однією з причин зниження доходів місцевих бюджетів є погіршення показників виконання місцевих бюджетів за доходами. Так, протягом 2004–2006 років середній рівень зазначеного показника становив 109,1%, у 2007–2009 роках – 99,1%, а у 2010–2013 роках – 98,7%. Така тенденція більш за все пов'язана з:

- погіршенням фінансового стану основних бюджетоутворюючих підприємств, скороченням їх діяльності, затримкою виплат заробітної плати, що негативно позначається на обсягах отримання місцевими бюджетами податків з доходів фізичних осіб, тощо;

- зниженням рівня дотримання законодавства учасникам бюджетного процесу (не перераховується до бюджету частина чистого прибутку, не укладаються договори оренди земельних ділянок тощо).

Так, результати проведених органами Державної фінансової інспекції України контрольних заходів свідчать про те, що недоотримання місцевими бюджетами фінансових ресурсів досягає 31% від загальної суми, на яку виявлено порушення. Для порівняння: водночас порушення щодо недоотримання фінансових ресурсів по державному бюджету становлять тільки 12% [6].

Органами Державної фінансової інспекції України постійно здійснюється контроль за виконанням місцевих бюджетів за доходами та видатками, але ж він не дає результатів, які б свідчили про підвищення його дієвості. Крім цього, діяльність контролюючих органів є непорядкованою, що перешкоджає ефективності проведення контролю.

Наприклад, у Польщі кожного року до кінця березня вїйт (виконавчий орган місцевого самоврядування) повинен скласти звіт за минулий рік, у тому числі стосовно виконання бюджету перед радою гміни (основна одиниця територіального самоврядування в країні). Звіт із реалізації бюджету надсилається до Регіональної розрахункової палати. Якщо палата негативно оцінить звіт або він не буде прийнятий радою гміни, то рада визначає місцевий референдум у справі відкликання вїйта.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Враховуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що місцеві бюджети відіграють дуже велику роль у вирішенні соціально-економічних питань регіонів країни. Проте аналіз свідчить про існування значних проблем, пов'язаних із недостатністю

фінансових ресурсів місцевих бюджетів для забезпечення своїх видатків.

Узагальнюючи матеріали дослідження, слід зазначити, що система місцевих бюджетів потребує вдосконалення, з метою якого необхідно:

- по-перше, провести реформу місцевого самоврядування для децентралізації владних повноважень шляхом передачі їх органам місцевого самоврядування. Таким чином органи місцевого самоврядування отримають більше прав самостійно вирішувати й обирати шляхи збільшення дохідної бази місцевих бюджетів;

- по-друге, органам місцевого самоврядування постійно аналізувати причини недовиконання запланованих доходів місцевих бюджетів і вживати заходи щодо підвищення показників їх виконання. Це дозволить запобігати найчастіших помилок і порушень, які призводять до недоотримання доходів місцевих бюджетів;

- по-третє, провести впорядкування та чіткий розподіл контрольних функцій між контролюючими органами. Це підвищить дієвість і результативність контролю за виконанням місцевих бюджетів за доходами;

- по-четверте, зробити діяльність органів місцевого самоврядування більш прозорою та законодавчо закріпити можливість переобирати їх у разі незадовільного виконання місцевих бюджетів за доходами.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Звіти Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
4. Ніколаєва О.М., Маглаперідзе А.С. Місцеві фінанси : навчальний посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 354 с.
5. Показники виконання бюджету України. – Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua/control/uk/index>.
6. Показники проведення контрольних заходів. – Офіційний веб-сайт Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>.
7. Рева Т.М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В. Місцеві фінанси : навчальний посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
8. Рябушка Л. Б. Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід // Збірник наукових праць. 2012. Випуск 36. – С. 126–138.
9. Статистичні дані щодо зайнятості населення. – Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
10. Kenneth Davey. Local government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future Council of Europe. Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform. – Printed in Strasbourg, France, 2012. – 152 p.