

– збалансувати рівень співвідношення між страховими внесками і страховими виплатами тощо.

**Висновки.** Аналіз наукових праць щодо визначення основоположних принципів обов'язкового соціального страхування дав змогу розкрити їх сутність та зміст. Визначено низку основних завдань щодо реформування системи соціального страхування. З'ясовано, що реформування національної системи соціального страхування має здійснюватися шляхом цілковитої імплементації визначених принципів у систему соціального страхування.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Даль В. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4-х т. / В. Даль. – М.: АСТ; Астрель, 2003. – Т. 3. – 921 с.
2. Колодій А. Принципи права України / А. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
3. Єфремова Г. Щодо принципів загальнообов'язкового соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності / Г. Єфремова // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 369–374.
4. Загальна теорія держави і права: [підручник] / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.
5. Гончаров В. Соціальне обслуговування як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право та право соціального забезпечення» / В. Гончаров. – К.: ІДП НАН України, 2011. – 19 с.
6. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії / Б. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24.
7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України, ухвалений 18 січня 2001 р. № 2240-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 14. – С. 71.
8. Парамонова С. Институты социальной защиты населения социальной рыночной экономики: пенсионное обеспечение / С. Парамонова // Социальная политика и социология. – 2006. – № 1. – С. 129–142.
9. Курманов А. Основные принципы социального страхования / А. Курманов // Третий ежегодный российский пенсионный форум. – Москва, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/20101117\\_kurmanov.pdf](http://pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/20101117_kurmanov.pdf).
10. Прилипко С. Солідарні засади у соціальному забезпеченні / С. Прилипко // Право України. – 2003. – № 1. – С. 83–85.
11. Новиков К. Свобода воли и марксистский детерминизм / К. Новиков. – М.: Новая школа, 1981. – 274 с.

УДК 332.012:336.14

**Полинюк Н.І.**

*аспірант кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

У статті досліджено роль місцевих бюджетів в економічному й соціальному розвитку регіонів. Описано сучасний стан фінансової бази органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації з урахуванням змін до бюджетного законодавства. Розкрито особливості процесу управління фондами місцевих бюджетів в Україні.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, програма соціального-економічного розвитку територій, соціальна політика та державні соціальні стандарти, система місцевого самоврядування, фінансова децентралізація.

### Полинюк Н.И. РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

В статье наведены исследования роли местных бюджетов в экономическом и социальном развитии региона. Описано современное состояние местных бюджетов в условиях децентрализации финансовых ресурсов, с учетом изменений бюджетного законодательства. Раскрыты особенности процесса управления фондами местных бюджетов в Украине.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, программа социального-экономического развития территорий, социальная политика и государственные социальные стандарты, система местного самоуправления, финансовая децентрализация.

### Polyniuk N.I. THE ROLE OF LOCAL BUDGET IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

The article highlights the current state of local budgets in conditions of decentralization of financial resources, considering contributed changes to the budget legislation. Also disclosed the features of the management process funds of local budgets in Ukraine. Analyzed the role of local budgets in the economic and social development.

**Keywords:** local budgets, program of social and economic development of territories, social policy and state social standards, system of local government, fiscal decentralization.

**Постановка проблеми.** Ефективність використання ресурсів місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Предметом дослідження теоретичних та практичних аспектів розподілу ресурсів місцевих бюджетів для територіального розвитку України є праці В. Кулешіра та С. Криницькі [5].

Науково-методичні підходи до формування, розподілу й використання фінансових ресурсів регіону з позиції соціально-економічного розвитку висвітлювали такі вітчизняні вчені, як О. Василюк та К. Павлюк, які є провідними науковцями в бюджетній сфері. Ними розроблено бюджетні концепції і теорії, де, зокрема, значну увагу приділено вивченню соці-

альної спрямованості місцевих бюджетів [2] Н. Василюка досліджує проблему підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів [3], П. Ворона аналізує механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону [4], А. Мярковський досліджував формування місцевих бюджетів як складової частини соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць [7], Н. Осадчук розглядає місцеві бюджети та їх роль у регіональному розвитку [8].

**Мета статті** – дослідити роль місцевих бюджетів в економічному й соціальному розвитку регіонів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасному демократичному суспільстві багаторівневі бюджетні системи є результатом пошуку балансу

між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального фінансового вирівнювання, що зображено в розподілі державних функцій між центральними та місцевими органами влади, особливістю контролю надходження коштів до відповідних бюджетів.

Зважаючи на сучасні тенденції щодо децентралізації управління фінансовими ресурсами держави, актуальності набуває цілісність визначення ролі та значення місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансів. Питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, оскільки вона є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами [2].

Бюджет розвитку є одним із показників для оцінки якості життя в територіальних громадах і на законодавчому рівні є складовою частиною спеціального фонду видатків бюджету, що являє собою основою фінансування соціально-економічних програм територіальної громади з місцевого бюджету. При цьому дохідна частина бюджетів розвитку на місцях, зважаючи на певні позитивні зрушення, закріплені в новій редакції Бюджетного кодексу України, сьогодні не спроможна забезпечити фінансові потреби територій у капітальному фінансуванні.

Тому проблеми наповнення місцевого бюджету розвитку не втрачають своєї актуальності й сьогодні. Незважаючи на значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Це спонукає до подальшого вдосконалення науково-теоретичного підґрунтя їх формування та використання. Вагоме значення, для забезпечення фінансування такого процесу на відповідній території має розробка бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів. Такі статті бюджету зазвичай невеликі за розміром, тому фінансовий потенціал територіального розвитку також порівняно незначний. У сучасних умовах місцеві органи влади повинні забезпечувати комплексний розвиток території, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфери на підвідомчій території, що приведе до подальшого розширення і зміцнення фінансової бази регіональних органів влади.

Особливу роль у соціально-економічному розвитку територій відіграють капітальні видатки, які, згідно з чинним законодавством, мають зосереджуватися у бюджеті розвитку. У багатьох країнах світу поширена практика поділу місцевих бюджетів на дві частини (складові): поточний бюджет і бюджет розвитку. У його основу закладений поділ видатків на поточні та капітальні. До бюджету розвитку (або ж інвестиційного бюджету) належать доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки (у тому числі видатки на проведення будівельних робіт, виконання інвестиційних довготривалих проектів) [5].

В Україні поділ місцевих бюджетів на «поточний» і «бюджет розвитку» вперше був описаний у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], де визначено, що кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та іннова-

ційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з соціального росту. Питання формування та використання бюджету розвитку конкретизовані у Бюджетному кодексі України, де зазначено, що бюджет розвитку є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [1]. Напрями використання коштів бюджету розвитку у Бюджетному кодексі України визначено так:

- погашення місцевого боргу;
- капітальні видатки, у тому числі капітальні трансферти іншим бюджетам;
- проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу;
- підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;
- розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Вагомим фактором змін є закріплення за бюджетом розвитку всіх капітальних видатків (замість капітальних вкладень, як це було раніше), з моменту затвердження Бюджетного кодексу України в 2010 р. Також цим законом було визначено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів), будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів, розвиток дорожнього господарства, інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням тощо. Якщо раніше за державні кошти відбувалося фінансування дійсно інвестиційних проектів, будівництво нових об'єктів соціально-культурної та житлово-комунальної сфер, які свідчили про соціально-економічний розвиток території, то, згідно з новим кодексом, будь-які капітальні видатки (наприклад, придбання меблів, організаційної техніки, капітальний ремонт приміщень), спрямовані на забезпечення нормального функціонування установ, відносяться до бюджету розвитку [5]. На наш погляд, цілком справедливим є твердження, що така ситуація зумовлює завищення реальних обсягів видатків розвитку, створює ілюзію збільшення кількості об'єктів будівництва, покращення інфраструктури та економічного розвитку в цілому. Водночас ускладнюється аналіз ефективності використання коштів бюджету розвитку. Оскільки цей бюджет є одним з основних засобів впливу на соціально-економічний розвиток відповідних територій, існує потреба в подальшому розширенні переліку надходжень за допомогою додаткових стабільних джерел, ними можуть бути:

- надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;
- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної й комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації). Із зарахуванням коштів на рахунки територіальних бюджетів в повному обсязі.

Що є цілком логічним, з огляду на проведення децентралізаційних перетворень та можливості, при цьому використанні виручених коштів як власних ресурсів для зростання фінансової незалежності регіонів.

Зауважимо, що внаслідок посилення централізації бюджетного планування минулих років був практично втрачений зв'язок між місцевими бюджетами та програмами соціально-економічного розвитку територій. Насправді ситуація, коли важливі макроекономічні параметри жодним чином не впливали на визначення обсягів місцевих бюджетів, бюджети ж, в силу обмеженості наявних ресурсів, не могли забезпечити соціально-економічне зростання на місцевому рівні. За цих умов особливого значення набули трансферти з державного бюджету, зокрема, інвестиційні субвенції, які й сьогодні не можна виключити з бюджетного розподілу, незважаючи на проведену децентралізаційну реформу.

На наш погляд, для стимулювання розвитку регіонів варто визначити проблемні території, до складу яких необхідно включати не лише критичні за показниками, а й усі ті, в яких показники соціально-економічного розвитку значно нижчі від середніх по країні, що оптимально допустимо в межах 25% відхилення, з огляду на досвід розвинених країн. Статус проблемної території за таких показників необхідно переглядати не щорічно, а з законодавчо встановленою періодичністю у 7–10 років. Та варто зосередити увагу й на державних програмах подолання депресивності окремих регіонів, фінансове забезпечення виконання таких програм повинно плануватися за програмно-цільовим методом у відповідних довгострокових бюджетах [7].

Чинна система формування дохідної та видаткової частини бюджету розвитку є недосконалою та потребує подальших доопрацювань. Бюджет розвитку є основною складовою частиною соціально-економічного розвитку територіальних громад, що повинен забезпечувати їх поточні потреби та визначати основні напрями розвитку території. Для забезпечення виконання даних завдань необхідно як зміцнити дохідну частину бюджету розвитку, так і зробити оптимальною видаткову структуру бюджету. Тому для забезпечення виконання бюджетних завдань розвитку територіальних громад, на нашу думку, необхідно виконати такі умови:

- створити нові джерела надходжень до бюджетів розвитку територій;
- забезпечити розвиток малого та середнього бізнесу як основи забезпечення дохідної частини бюджету;
- забезпечити прозоре та відкрите використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток територіальних громад;

Виконання зазначених вище заходів приведе до збалансованого бюджетного фінансування соціально-економічних заходів територіальної громади в умовах фінансової децентралізації.

Сьогодні першочерговим завданням, яке має передбачати економічна політика України, є утримання стійкої динаміки та покращення якості економічного зростання як невід'ємної умови підвищення соціальної спрямованості розвитку держави. Реалізація завдань соціально-економічного розвитку України

насамперед залежить від забезпечення стійкого зростання економіки, яке дасть змогу суттєво покращити добробут українського населення. Держава має виробити стратегічні орієнтири, які б консолідували всі її регіони для подолання негативних тенденцій макроекономічної динаміки, які зумовили суттєве сповільнення темпів економічного розвитку та погіршення макроекономічних пропорцій. В умовах ринкових трансформацій національної економіки ще більш актуальними стали проблеми економічного розвитку регіонів, що залежать від їх бюджетного потенціалу.

Для аналізу ролі місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів та їх місця в бюджетній системі України потрібні їх кількісна та якісна характеристики. Про співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед, з валовим внутрішнім продуктом (ВВП), свідчать такі дані (див. табл. 1).

Через місцеві бюджети в 2010 р. перерозподілялась сьома частина ВВП. Якщо проаналізувати динаміку питомої ваги місцевих бюджетів у ВВП, то в аналізованому періоді спостерігається тенденція до збільшення частки місцевих бюджетів. Так, у 2010 р. питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП становила 13,8%, а в останні роки спостерігається поступове, хоча і не стабільне збільшення цього показника до межі в понад 14%. Таке помітне підвищення пов'язане зі змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними складниками бюджетної системи з прийняттям Бюджетного кодексу України та свідчить про послаблення державного впливу на процес мобілізації коштів і розподілу між різними рівнями влади.

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. Однак сучасний соціально-економічний розвиток регіонів України характеризується зрушеннями у структурних реформах бюджетної системи, спрямованими на підвищення ролі місцевого самоврядування. Жодна країна світу не може претендувати на повноцінний розвиток, якщо соціальний рівень життя населення буде коригуватись лише зусиллями представників державної виконавчої влади на місцях.

В умовах ринкових трансформацій пріоритетними напрямами перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку регіонів повинно стати вдосконалення таких факторів їх формування, розподілу й використання, як:

- підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових дохідних джерел;
- вдосконалення системи надання та використання субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку;
- зменшення диспропорцій формування ресурсної бази місцевих бюджетів;

Таблиця 1

Співвідношення обсягу місцевих бюджетів до ВВП

| Показники / Роки   | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| ВВП, млрд грн  | 1 082,6 | 1 316,6 | 1 408,9 | 1 454,9 | 1 566,7 |
| Видатки місцевих бюджетів, млн грн (з урахуванням між-бюджетних трансфертів) | 152,0   | 178,1   | 221,2   | 218,2   | 223,5   |
| Питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП, %                                | 13,8    | 13,6    | 15,7    | 14,9    | 14,3    |

Джерело: побудовано автором на основі [9; 11]

– розмежування повноважень між державними та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів;

– розроблення програм розвитку регіонів на середньотермінову перспективу [3].

Зауважимо, що ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів у дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів. Однак від ефективності регіональної політики залежить обсяг фінансової стабільності суб'єктів господарювання цієї адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту суспільства в цілому.

**Висновки.** Важливе значення для забезпечення фінансування, реального сектора та сфери послуг на відповідній території має розроблення бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів. Сьогодні місцеві бюджети є ключовим складником бюджетної системи України в цілому, через них відбувається перерозподіл валового національного продукту, здійснюється фінансування соціального захисту населення, проведення інвестиційної політики та охорона навколишнього середовища.

За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей національного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, з реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. За кошти місцевих бюджетів проводяться превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи. Бюджет розвитку зазвичай невеликий за розміром, тому фінансовий потенціал територіального розвитку також порівняно незначний. У сучасних умовах місцеві органи влади повинні забезпечувати комплексний розвиток території, пропорційність між реальним сектором економіки і сферою послуг

на підвідомчій території. Це створить умови для подальшого розширення й зміцнення фінансової бази регіональних органів влади.

Сучасна практика формування місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України вимагає приведення відповідно до нього чинного нормативно-правового законодавства, визначення нового переліку бюджетних послуг (програм), гарантованих державою, та запровадження системи державних мінімальних стандартів і нормативів, які необхідно встановити за основу визначення обсягу видатків, здійснюваних коштом місцевих бюджетів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Василик О. Бюджетна система України: [підручник] / О. Василик, К. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2009. – 544 с.
3. Васильєва Н. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів / Н. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2004. – № 1. – С. 12–16.
4. Ворона П. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону / П. Ворона // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 2. – С. 7–14.
5. Криниця С. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. Криниця // Фінансовий простір. – 2012. – № 1 (5). – С. 54–60.
6. Музика-Стефанчук О. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_pg/2010\\_1/12.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pg/2010_1/12.pdf).
7. Мярковський А. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць / А. Мярковський // Наукові праці НДФІ. – 2009. – № 2. – С. 3–17.
8. Осадчук Н. Місцеві бюджети і їх роль у регіональному розвитку / Н. Осадчук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2004. – № 9. – С. 219–223.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97%E2%F0>.
11. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibser.org.ua>.