



ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.1

Лободіна З.М.,
к.е.н., доцент кафедри фінансів
Тернопільський національний економічний університет

ВПЛИВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

Постановка проблеми. В умовах децентралізації бюджетної системи України важлива роль у задоволенні потреб територіальних громад у суспільних послугах відводиться органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою реалізації власних та делегованих повноважень зазначених органів влади є адекватний потребам обсяг фінансових ресурсів. Однак, на сучасному етапі державотворення українське суспільство стикнулося із багатьма проблемами функціонування місцевих фінансів, які негативно впливають на можливості забезпечення конституційних прав українських громадян (в тому числі і на охорону здоров'я, соціальний захист, освіту). До основних із них можна віднести: низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування; нечітке розмежування функцій між державною владою та місцевим самоврядуванням; нерозвиненість місцевого оподаткування; незабезпеченість достатнім обсягом бюджетних коштів делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування; неефективне використання коштів місцевих бюджетів тощо.

Наведені обставини обумовлюють незаперечну актуальність дослідження засад формування та виконання місцевих бюджетів як важливого джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідженню проблем функціонування місцевих бюджетів присвячені праці О. Василика, В. Дем'янишина [1], Т. Єфименко, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка [2], М. Кульчицького, І. Луїної, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Юрія [3] та ін. Серед зарубіжних вчених цими питаннями займалися Р. Бірд, Л. Ігоніна, С. Ілмаз, Д. Кінг, В. Лебедев, Р. Масгрейв, Г. Поляк, В. Твердохлебов та ін. Безперечно, внесок згаданих науковців в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих фінансів важко недооцінити. Однак, реалії сьогодення, які не відповідають задекларованій стратегії розвитку соціальної держави, зумовлюють необхідність наукового переосмислення питань зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою дослідження є оцінка впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративних територій, виявлення проблем в організації формування та виконання дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів України в умовах децентралізації бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливим інструментом реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування, основна мета якої – задоволення потреб населення шляхом забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку адміністративних територій, є місцеві бюджети.

Формування та виконання місцевих бюджетів, повноваження учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, розподіл функцій між ними регламентується діючою законодавчою базою. Зокрема – Конституцією України (1996 р.), Бюджетним кодексом України (2010 р.) [4], Податковим кодексом України (2010 р.) [5], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), щорічними Законами України «Про Державний бюджет України на відповідний рік», постановами Верховної Ради України, указами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України (зокрема, Європейською хартією місцевого самоврядування (1985 р.)) та ін.

Організацію роботи зі складання проектів місцевих бюджетів здійснюють Рада Міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та виконавчі

комітети місцевих рад [4]. Безпосередні розрахункові процедури та координування дій на місцевому рівні проводять Міністерство фінансів АР Крим, головні фінансові управління обласних та Київської міської державних адміністрацій, фінансові управління Севастопольської міської та районних державних адміністрацій, фінансові управління (відділи) виконкомів міських рад, виконкоми сільських, селищних та міських міст районного підпорядкування рад.

Місцеві бюджети розробляють на основі чинного законодавства з урахуванням засад бюджетної політики на місцевому рівні, яка формується до початку складання проекту бюджету і включає: визначення основних проблем та напрямів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці; визначення головних проблем розвитку доходної бази та підвищення ефективності використання бюджетних коштів; аналіз виконання соціальних програм; вивчення реальних потреб населення в бюджетних послугах та коригування структури бюджетних послуг відповідно до цих потреб; реформування мережі бюджетних установ і структури послуг, які вони надають; визначення напрямів розвитку підприємств комунальної власності та підвищення ефективності управління ними; внесення коректив у довготермінові та середньотермінові програми, розгляд та прийняття нових програм; визначення напрямів ефективного використання бюджетних коштів [1, с. 412].

Процес розробки місцевих бюджетів має відповідати загальнодержавним засадам формування бюджету, напрямам бюджетної політики держави, враховувати макроекономічну ситуацію та перспективи соціально-економічного розвитку.

Для формування місцевих бюджетів особливе значення мають такі складові загальнодержавної бюджетної політики:

- особливості взаємовідносин державного та місцевих бюджетів в наступному бюджетному періоді;
- частка обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету, значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- перелік захищених видатків бюджету;
- зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави [3, с. 254].

Затвердження місцевих бюджетів є компетенцією представницьких органів влади (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті (у разі їх створення), селищних, сільських рад). Для забезпечення реалізації затверджених у рішенні про місцевий бюджет пріоритетів бюджетної політики органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів суспільства необхідно обрати ефективні методи, форми, важелі, інструменти, стимули, санкції, за допомогою котрих регулюються відносини, пов'язані з виконанням місцевого бюджету.

Виконання місцевих бюджетів потребує злагодженої роботи усіх учасників бюджетного процесу: Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад, сільських голів (якщо відповідні виконавчі органи не створені), Міністерства фінансів України, місцевих фінансових органів, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, розпорядників бюджетних коштів, юридичних та фізичних осіб – платників податків та зборів і т.д.

Розглянемо особливості формування доходів та фінансування видатків місцевих бюджетів в Україні.

У 2011 р. до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 86,7 млрд. грн. (у т. ч. до загального фонду – 71,4 млрд. грн., до спеціального фонду – 15,2 млрд. грн.), або 101,41% обсягу доходів, затверджених Верховною Радою АР Крим та місцевими радами на рік з урахуванням змін. Обсяг доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у звітному році становив 181,5 млрд. грн.

Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів Зведеного бюджету України у 2011 р. знизилася на 4,46% порівняно із 2007 р. і склала 21,71 % (рис. 1).

У 2011 р. забезпечено виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), які надійшли в сумі 71,4 млрд. грн., на 98,06% від обсягу доходів, затверджених Верховною Радою АР Крим та місцевими радами на рік з урахуванням змін.

Ріст доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2011 р. склав 3,7 млрд. грн., або 5,54 % порівняно із 2007 р. При цьому, найбільше зростання доходів загального фонду порівняно із 2010 р. спостерігалось у промислово розвинутих та економічно активних регіонах, зокрема в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській, Одеській областях та АР Крим.

Виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів досягнуто за рахунок двох основних бюджетотворюючих податків – податку на доходи фізичних осіб (у 2011 р. отримано в сумі 54,4 млрд. грн.) та плати за землю (отримано в сумі 10,7 млрд. гривень). Ріст надходжень у 2011 р. податку на доходи фізичних осіб склав 3,04 млрд. грн., або 5,95% та плати за землю – 1,2 млрд. грн., або 12,17 % порівняно із 2007 р.

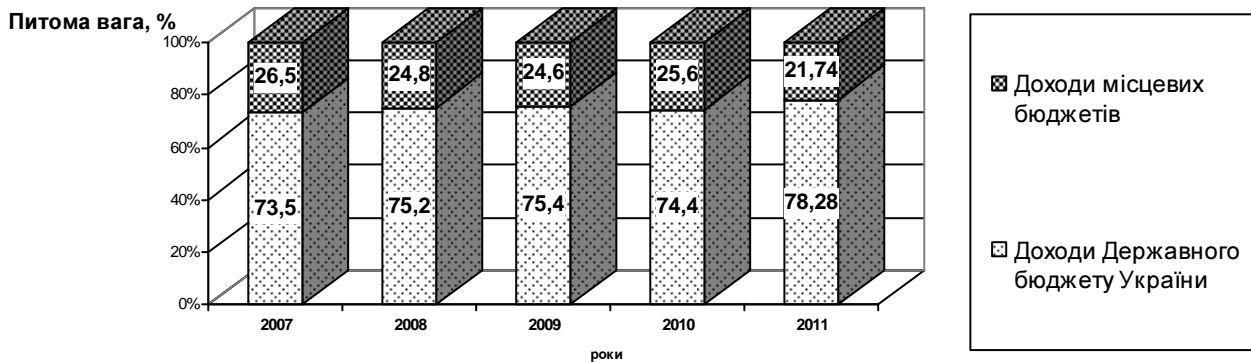


Рис. 1. Частка доходів державного та місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України у 2007–2011 рр. , % ¹

В умовах самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фінансову основу виконання покладених на неї завдань. Проте діюча в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні і функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного режиму [7, с.305].

Зважаючи на вищевикладене, ми підтримуємо погляди науковців та управлінців, які проводять оцінку практики місцевого оподаткування та констатують низьку ефективність адміністрування місцевих податків і зборів, тобто витрати на організацію справляння окремих із них перевищують надходження від них.

Саме ці обставини спонукали розробників Податкового кодексу України від 2.12.2010 р. № 2755-VI до перегляду складу та механізму справляння місцевих податків та зборів. Так, у статті 10 зазначеного нормативно-правового акту встановлено перелік місцевих податків (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок) і зборів (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір). Механізм справляння місцевих податків і зборів визначається розділом 12 Податкового кодексу України [5]. Про ефективність таких змін можна буде судити щонайменше через три роки. Однак, вже у 2011 р. до місцевих бюджетів України надійшло 2,5 млрд. грн. місцевих податків і зборів, що у 3,1 рази більше, ніж у 2010 р. Частка місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2011 р. зросла на 1,9% порівняно із попереднім роком і становила 2,9%.

Важливу роль в процесі зміцнення фінансової основи місцевих органів влади відіграє склад видатків місцевих бюджетів та механізм їх фінансування.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються до державного бюджету) у 2011 р. профінансовані у сумі 149,8 млрд. грн., що на 71,4 млрд. грн., або на 91 % більше, ніж у 2007 р.

Упродовж 2007–2011 рр. частка видатків місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України щорічно зменшувалася, але у 2011 р. зазначений показник збільшився на 0,1% порівняно із 2007 р. і склав 42,8 % (рис. 2).

У 2011 р. видатки загального фонду місцевих бюджетів України за функціональною бюджетною класифікацією видатків та кредитування зросли порівняно з 2007 р. за такими основними функціями:

- освіта – на 26,9 млрд. грн., або на 98,57 %;
- охорона здоров'я – на 15,9 млрд. грн., або на 85,2 %;
- соціальний захист та соціальне забезпечення (в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – на 22,5 млрд. грн., або на 120,47 %;
- духовний і фізичний розвиток населення – на 2,8 млрд. грн., або на 82,85%;
- економічна діяльність – на 0,3 млрд. грн., або на 28,51%.

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів дає підстави стверджувати, що більшість видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів спрямовувалася на соціальні цілі (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт).

На перший погляд, соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів є позитивним явищем, водночас на місцевому рівні залишаються нерозв'язаними проблеми, пов'язані з фінансуванням інвестицій та розвитком місцевого господарства. Так, на фоні зростання частки видатків споживання місцевих бюджетів (з 84,5% у 2005 р. до 91,8% у 2011 р.) послаблюється їх інвестиційна складова.

¹ Побудовано автором на основі даних Державної казначейської служби України [6].

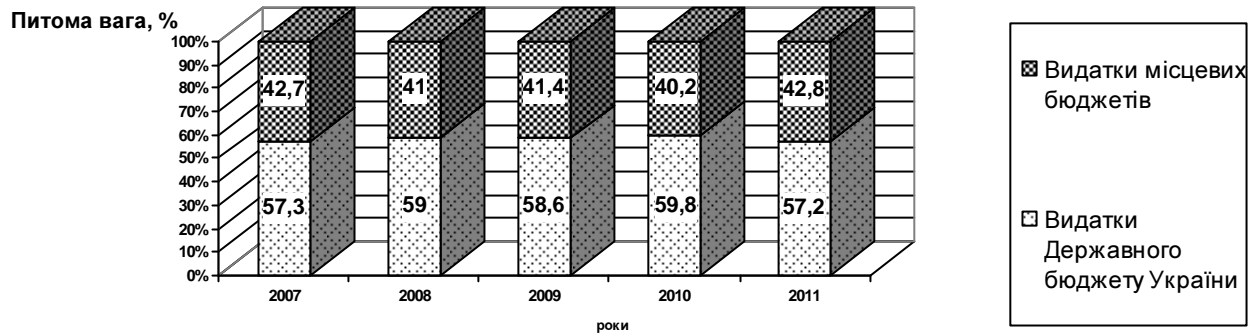


Рис. 2. Частка видатків державного та місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках Зведеного бюджету України у 2007–2011 рр., %²

У 2011 р. видатки спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) профінансовані в обсязі 28,6 млрд. грн. Порівняно з 2007 р. їхній обсяг збільшився на 10,4 млрд. грн., або на 58%. При цьому на 15,23% зменшилися капітальні видатки у загальному обсязі видатків спеціального фонду місцевих бюджетів з 75,98% у 2007 р. до 60,75% у 2011 р.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні макроекономічної стабільності, реалізації соціальних програм. Вони є важливим інструментом макроекономічного регулювання, адже з їх допомогою перерозподіляється значна частка ВВП. Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України у 2011 р. становила 13,76 % (у 2009 р. – 13,93 %). Упродовж 1995–2011 рр. цей показник коливався від 10,8 до 17,9%.

Слід зазначити, що у 2011 р. спостерігалось зменшення частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів, спрямованих на трансферти до державного бюджету – на 0,4%, на охорону здоров'я – на 0,35%, на державне управління – на 0,19% та на освіту – на 0,17% порівняно із аналогічним показником 2010 р.

Упродовж 2010–2011 рр. найбільше зростання частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів (+0,45%) відбулося за видатками на житлово-комунальне господарство та економічну діяльність. Такі зміни вважаємо позитивними, оскільки вони свідчать про зростання ролі місцевих бюджетів у розвитку місцевої інфраструктури [8].

З метою забезпечення мінімального рівня надання органами місцевого самоврядування основних соціальних послуг з державного бюджету надаються міжбюджетні трансферти, зокрема дотації вирівнювання, субвенції і т.д. Упродовж 2005–2011 рр. спостерігалася стійка тенденція до зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України: від 43,5% у 2005 р. 49,1% у 2011 р.

У 2011 р. із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було перераховано 94875 млн. грн. трансфертів, у тому числі трансфертів за рахунок видатків загального фонду – 89743,8 млн. грн., що дало змогу забезпечити виплату заробітної плати працівникам установ бюджетної сфери, які утримуються з місцевих бюджетів, у повному обсязі, а також значно збільшити обсяг коштів, спрямованих на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів (рис. 3).

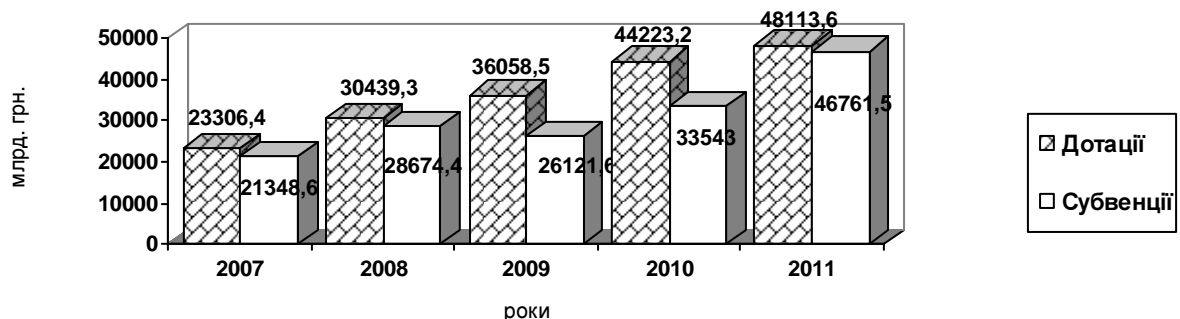


Рис. 3. Динаміка та види міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2007–2011 рр., млрд. грн.³

² Побудовано автором на основі даних Державної казначейської служби України [6].

³ Побудовано автором на основі даних Державної казначейської служби України [6].

У 2011 р. обсяг перерахованих трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів збільшився на 50220,1 млн. грн. або на 112,5 % порівняно із 2007 р.

Як негативну тенденцію, відмітимо перевищення темпів зростання трансфертів з Державного бюджету України місцевим над темпами зростання доходів місцевих бюджетів з 5,8% у 2008 р. порівняно із 2007 р. до 14,6% у 2011 р. порівняно із 2010 р. Така ситуація свідчить про слабку дохідну базу та високу трансфертність місцевих бюджетів, яка не відповідає потребам формування фінансово самодостатнього місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. Результати дослідження впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративних територій дають підстави констатувати, що місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні макроекономічної стабільності та є інструментом реалізації економічної і, зокрема, бюджетної політики, оскільки використовуються для вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративних територій, розвитку місцевого господарства, фінансування суспільних послуг соціального спрямування, заходів у сферах житлового будівництва, благоустрою, проведення правоохоронних заходів тощо.

Збільшення обсягу та частки соціальних видатків у структурі видатків місцевих бюджетів, з одного боку, є позитивним явищем для жителів адміністративної території, а з іншого – свідчить про зменшення фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів, що уповільнює процеси економічного розвитку регіонів.

Зважаючи на зростання залежності доходів місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України, органам місцевого самоврядування в умовах обмеженості бюджетних коштів доцільно вживати заходи щодо підвищення ефективності управління доходами та видатками місцевих бюджетів. Це сприятиме підвищенню якості життя населення та збільшенню темпів соціально-економічного розвитку територій.

Література

1. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монограф. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
2. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / В. І. Кравченко – К. : НДФІ, 1997. – 276 с.
3. Фінанси : підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
4. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456 – VI // Київ: АЛЕРТА; КНТ ; ЦУЛ. – 2010. – 110 с.
5. Податковий кодекс України. Закон України від 2.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=29&nreg=2755-17>.
6. Звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2011 рр. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://www.treasury.gov.ua>.
7. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. /За ред. Чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка. – К.: Фенікс, 2008.
8. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2011 рік. / [І Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін.]. – К. : 2012. – 96 с. (ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID).

УДК: 636.2.034(477)

**Ляліна Н.С.,
к.е.н., доцент кафедри економіки підприємства
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва**

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ СКОТАРСТВА В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Постановка проблеми. Суттєві зміни у механізмах господарювання, порушення паритетності цін на сільськогосподарську й промислову продукцію, несприятлива ситуація в сфері банківсько-кредитної системи, відсутність об'єктивних передумов для забезпечення економічної незалежності товаровиробників в Україні зумовили виникнення цілого ряду складних економічних проблем у сільському господарстві. Скотарство як одна з найважливіших ланок сільськогосподарських підприємств відчуває на собі дію усіх тих чинників, які спричинили стагнацію сільськогосподарського виробництва взагалі. Саме в цей період відбуваються процеси, які можна кваліфікувати як негативні.