

Кириленко О. П., д.э.н., проф.
Тернопольский национальный экономический университет
Ткач К. М.
Черновицкий торгово-экономический институт КНТЭУ

БЮДЖЕТ РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются вопросы достаточности финансовых ресурсов бюджета развития местных бюджетов Украины для осуществления капитальных расходов как важного фактора социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: бюджет развития, капитальные расходы, бюджетный механизм, местные бюджеты.

Оптимальное распределение бюджетных полномочий имеет большое влияние на стабильность экономического развития административно-территориальных единиц, повышение эффективности территориального разделения труда, рационального использования ресурсов, их эффективную региональную интеграцию и активное участие во внешних рынках.

Уровень социально-экономического развития территорий является показательным результатом функционирования бюджетного механизма, сочетающий задачи государственных и местных органов власти в аспекте развития подведомственных территорий. Ключевую роль в социально-экономическом развитии территорий играют капитальные расходы, которые, согласно действующему законодательству, сосредотачиваются в бюджете развития.

Целью статьи является исследование сложившегося состояния бюджетов развития, выявление имеющихся недостатков и поиск путей усиления качественного влияния бюджетов развития на социально-экономическое развитие подведомственных территорий.

Весомый вклад в исследование проблем оптимизации финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления для выполнения отнесенных к их компетенции задач и обязанностей, сделали, В. Кравченко [13], О. Музыка-Стефанчук [15], К. Павлок [19], С. Юрий [3], Ю. Радионов [20], В. Федосов [3]. В научной литературе вопрос бюджетов развития рассматривается в работах И. Запатриной [12], А. Квасовского [16], А. Лучки [16], И. Луниной [15], И. Чугунова [21]. Однако, учитывая, что бюджет развития является одним из основных рычагов воздействия на социально-

экономическое развитие соответствующих территорий, остаются актуальными дальнейшие научные поиски возможных путей его укрепления.

Как известно, практика разделения местных бюджетов на две части (текущий бюджет и бюджет развития) распространена во многих странах мира. В текущем бюджете отражаются доходы и расходы, обеспечивающие необходимую (обязательную) деятельность: расходы на поддержание нормального функционирования всех постоянно действующих управленческих структур, медицинское и социальное обслуживание граждан, трансфертные платежи, выплаты заработной платы и т.п. Доходы местного текущего бюджета формируются преимущественно за счет местных налогов и сборов, других обязательных платежей, общих субсидий (или других межбюджетных трансфертов) от органов государственной власти и т.д. К бюджету развития (или инвестиционному бюджету) относятся доходы и расходы, направленные на совершенствование региональной и местной экономики (в том числе расходы на проведение строительных работ, выполнение инвестиционных долгосрочных проектов). Расходы бюджета развития, как правило, имеют капитальный характер. Доходы местного бюджета развития формируются преимущественно за счет банковских кредитов, инвестиционных субсидий, муниципальных займов и других поступлений [18].

В Украине разделение местных бюджетов на «текущий бюджет» и «бюджет развития» впервые было закреплено в Законе «О местном самоуправлении в Украине» [2], в 64 статье которого записано, что средства бюджета развития направляются на реализацию программ социально-экономического развития соответствующей территории, связанных с осуществлением инвестиционной и инновационной деятельности, а также на финансирование субвенций и других расходов по расширенному воспроизводству.

Бюджетный кодекс Украины (2001 г., 2010 г.) конкретизировал порядок формирования и использования бюджета развития и определил его как составную часть специального фонда местных бюджетов. Установлено, что поступления бюджета развития формируются за счет: налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка; единого налога; дивидендов, начисленных на акции хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых есть имущество Автономной Республики Крым, коммунальная собственность; платы за предоставление местных гарантий; средства долевого участия в развитии инфраструктуры населенного пункта; средства от отчуждения имущества, принадлежащего Автономной Республике Крым, и имущества, находящегося в коммунальной собственности, средств от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения или прав на них и др. [1].

Направлениями расходования средств бюджета развития, в соответствии с Бюджетным кодексом Украины, являются: погашение местного долга; капитальные расходы, включая капитальные трансферты другим бюджетам; взносы органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления в уставный капитал предприятий, проведение экспертной денежной оценки земельного участка, подлежащего продаже, подготовка земельных

участков, несельскохозяйственного назначения или прав на них для продажи на земельных торгах и проведения таких торгов; платежи, связанные с выполнением гарантийных обязательств Автономной Республики Крым или территориальной общины города, разработка градостроительной документации на местном и региональном уровнях.

Существенным моментом является отнесение Бюджетным кодексом Украины 2010 года в бюджет развития всех капитальных расходов (вместо капитальных вложений, как это было раньше). Кодексом определено, что капитальные расходы бюджета развития направляются на социально-экономическое развитие регионов, выполнение инвестиционных программ (проектов), строительство, капитальный ремонт и реконструкцию объектов социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, строительство газопроводов и газификацию населенных пунктов, развитие дорожного хозяйства, другие мероприятия, связанные с расширенным воспроизводством т.п.

То есть, если раньше за счет средств бюджета развития осуществлялось финансирование действительно инвестиционных проектов, строительство новых объектов социально-культурного и жилищно-коммунальной сфер, которые свидетельствовали о социально-экономическом развитии территории, то, согласно новой редакции Кодекса, любые капитальные расходы (например: приобретение мебели, организационной техники, капитальный ремонт помещений), направленные на обеспечение нормального функционирования учреждений, относятся к бюджету развития. Считаем, что такой порядок приводит к завышению реальных объемов расходов развития, создает иллюзию увеличения количества объектов строительства и расширенного воспроизводства, улучшения инфраструктуры. Одновременно усложняется анализ эффективности расходования средств бюджета развития [14, с. 258].

К сожалению, капитальные расходы сейчас занимают незначительный удельный вес в структуре расходов местных бюджетов. В 2011 году их доля в общем объеме расходов местных бюджетов составила 9,5%, в 2012 году – 6,5% [10, с. 82; 11, с. 45]. В расходах государственного бюджета – 9,4% и 7,5% соответственно [10, с. 65; 11, с. 61]. При этом считается, что доля капитальных расходов в местных бюджетах должна быть выше, чем в государственном бюджете, не менее, чем на 10-15%, поскольку существенная часть строительства в сфере экономической и социальной инфраструктуры финансируется именно за счет местных бюджетов [3, с. 494].

Важная роль в системе местных финансов принадлежит расходам на дорожное строительство, водопровод, канализацию и другие звенья местного хозяйства. Значительной в расходах на капиталовложения является доля расходов на покупку земли под застройку жилых домов, школ, дорог и других муниципальных объектов.

В большинстве европейских стран первое место по объему расходов занимает строительство школ и профессионально-технических училищ (от 10 до

40%). В некоторых странах (Великобритания, Нидерланды) наибольшей является доля расходов на жилищное и городское строительство (40-50%) [3, с. 494].

Капитальные расходы, связанные прежде всего с финансированием покупок товаров производственного назначения, строительства, создания новых, реконструкции и технического перевооружения действующих производственных фондов, однако их катастрофически не хватает.

В свою очередь финансовая ограниченность бюджетов развития местных бюджетов приводит к ухудшению состояния инфраструктуры, которая содержится за счет средств местных бюджетов, а также основных средств бюджетного сектора органов местного самоуправления [17, с. 186].

В настоящее время объемы бюджетов развития незначительны. За 2004-2012 годы их доля в общей структуре доходов местных бюджетов (без учета межбюджетных трансфертов) не превышала 15% (кроме 2011 года – 15,3%) (рис. 1).

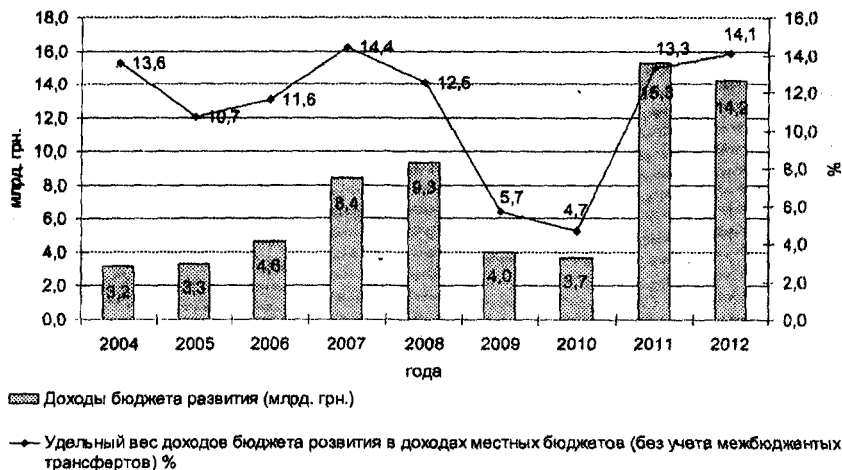


Рис. 1. Динамика доходов бюджета развития местных бюджетов Украины

Особенно низкий уровень поступлений наблюдался в 2009-2010 годах. Доходы бюджетов развития в общем объеме местных бюджетов выросли в 2011-2012 годах из-за переноса в соответствии с положениями новой редакции Бюджетного кодекса Украины, практически всех капитальных расходов в бюджет развития и зачислением с 1 января 2011 года в специальный фонд бюджета – бюджет развития местных бюджетов поступлений от взимания единого налога.

По данным бюджетного мониторинга нами проанализирована структура поступлений в бюджеты развития местных бюджетов Украины за 2004-2012 годы (табл. 1). Так, значительную долю в составе доходов бюджета развития

составляют средства, переданные из общего фонда местных бюджетов на основании решений соответствующих советов: за исследуемый период они составили от 30,1% до 70,2%.

Таблица 1 Структура доходов бюджета развития местных бюджетов Украины за 2004-2012 гг.* (%)

Года	Средства, полученные из общего фонда бюджета	Средства от отчуждения имущества	Средства от продажи земельных участков	Другие доходы
2004	47,1	33,2	19,2	0,5
2005	34,7	34,1	29,7	1,5
2006	40,7	32,7	24,9	1,7
2007	43,3	20,8	34,0	1,9
2008	48,1	21,8	27,4	2,7
2009	33,6	31,8	32,5	2,1
2010	30,1	32,1	36,6	1,2
2011	70,2	4,1	9,5	16,2
2012	48,1	5,3	7,0	39,6

* Составлено по данным [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,11].

Весомыми источниками доходов бюджета развития являются также поступления от отчуждения имущества, находящегося в коммунальной собственности и поступления от продажи земли, однако возможности этих источников ограничены и со временем будут исчерпаны [16, с. 132].

Несколько улучшило ситуацию зачисление с 1 января 2011 года в бюджет развития единого налога, поступления которого составили в 2011 году 1987,9 млн. грн. или 15,0% в структуре доходов бюджета развития местных бюджетов, в 2012 году – 4815,6 млн. грн. и 34,0% соответственно.

Учитывая незначительные объемы бюджетов развития местных бюджетов, основным источником финансовой поддержки регионального развития являются субвенции из государственного бюджета, в частности, субвенции местным бюджетам на выполнение инвестиционных программ (проектов). Однако, мы считаем, что провозглашенный в Украине курс на децентрализацию бюджетной системы должен проводиться в направлении деконцентрации ресурсов, предусматривающей обеспечение местных органов власти дополнительными доходными источниками. Поскольку бюджет развития является одним из основных средств воздействия на социально-экономическое развитие территорий, существует потребность в расширении перечня поступлений в бюджет развития за счет дополнительных стабильных источников, которыми могут быть: арендная плата за пользование целостными имущественными комплексами и другим имуществом, находящимся в коммунальной собственности, и 100% средств от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения или прав на них, находящихся в государственной собственности до разграничения земель

государственной и коммунальной собственности (кроме земельных участков несельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации).

Такой подход будет стимулировать местные органы власти к использованию собственных резервов для развития подведомственных им территорий, поскольку улучшение показателей развития не будет приводить к автоматическому прекращению государственной финансовой поддержки.

Литература

1. Бюджетный кодекс Украины : по состоянию на 11 августа 2013 г. [Электронный ресурс] / Верховная Рада Украины от 08.07.2010 г. № 2456-VI. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=2456-17>.
2. О местном самоуправлении в Украине по состоянию на 1 сентября 2013 [Электронный ресурс] / Верховная Рада Украины : Закон Украины от 21.05.1997 г. № 280/97-ВР. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97-%E2%F0>
3. Бюджетная система: учеб. / Под ред. В.М. Федосова, С.И. Юрия. – К. : Центр учебной литературы, Тернополь : Экономическая мысль, 2012. – 871 [1] с.
4. Бюджетный мониторинг. Анализ выполнения бюджета за январь – декабрь 2005 года. Анализ положений Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2006 год» / Проект «Реформа местных бюджетов в Украине». – К. : RTI International, 2006. – 199 с.
5. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2006 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Бабич Т.С. и др.]. – К. : Проект «Реформа местных бюджетов в Украине», RTI International, 2007. – 148 с. – (Серия книг «Бюджетный мониторинг : анализ выполнения бюджета»).
6. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2007 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Реформа местных бюджетов в Украине», RTI International, 2008. – 136 с.
7. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2008 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Укрепление местной финансовой инициативы» USAID. – 2009. – 156 с.
8. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2009 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Укрепление местной финансовой инициативы» USAID. – 2010. – 136 с.
9. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2010 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Укрепление местной финансовой инициативы» USAID. – 2011. – 142 с.

10. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2011 год / [Щербина И.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Укрепление местной финансовой инициативы», USAID. – 2012. – 96 с.
11. Бюджетный мониторинг : Анализ исполнения бюджета за 2012 год / [Зубенко В.В., Самчинская И.В., Рудик А.Ю. и др.]. – К. : ИБСЭИ, Проект «Укрепление местной финансовой инициативы (УМФИ-II) внедрения», USAID. – 2013. – 73 с.
12. Запатрина И.В. Бюджет развития в контексте обеспечения экономического роста в Украине [Электронный ресурс] / И.В. Запатрина . – Режим доступа: http://www.ief.org.ua/Arjiv_EP/Zapatrina307.pdf
13. Кравченко В.И. Финансы местного самоуправления Украины: проблемы становления (1989-2001) . Ин -т упр . и самоуправления / В. И. Кравченко. – К.: Изд. дом «KM Academia», 2001.- 460 с.
14. Липач А.А. Бюджеты представительных органов власти в новом бюджетном законодательстве / А.А. Липач // Теория и практика государственного управления : Сборник научных трудов Харьковского регионального института государственного управления: Изд-во Харри НАГУ «Магистр», 2011. – Вып. 3 (34). – С. 255-261.
15. Лунина И. А. Капитальные трансферты местным бюджетам : подходы к созданию эффективной системы управления / И. А. Лунина // Финансы Украины. – 2011. – № 2. – С. 24-34 .
16. Местные финансы : учебник / [О.П. Кириленко, О.Р. Квасовский, А. В. Лучка и др.]; Под ред. О.П. Кириленко. – К.: Знание, 2006. – 677 с.
17. Модернизация местных финансов Украины в условиях экономических и социальных трансформаций : монография / под ред. О.П. Кириленко. – Тернополь.: ТНЭУ, «Экономическая мысль», 2008. – 376 с.
18. Музыка-Стефанчук О. А. Несколько очерков о местных бюджетах в зарубежных странах [Электронный ресурс] / О.А. Музыка-Стефанчук // – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/ Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.
19. Павлюк К. О применении механизмов стимулирования развития регионов [Электронный ресурс] / К. Павлюк // – Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/10.htm>.
20. Радионов Ю.Д. Проблема эффективности использования бюджетных средств / Ю.Д. Радионов // Финансы Украины. – 2011. – № 5. – С. 47-55.
21. Чугунов И.Я. Бюджет развития как составляющая финансово-экономической системы региона / И. Я. Чугунов, А. П. Крайник // Научные труды НИФИ. – 2006. – Вып. 4 (37). – С. 4.