

УДК 332.14(477.83)

**Н. Буряк,
С. Лукаш**

ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Розроблено та обґрунтовано пропозиції і рекомендації у напрямі посилення ролі і значення міського бюджету м. Львова у соціально-економічному і культурному розвитку міста шляхом розкриття сутності категорії “місцеві бюджети”, власні і закріплені доходи, власні і делеговані повноваження, бюджет розвитку. Описано джерела формування доходів міського бюджету і напрями їх використання, а також проаналізовано динаміку його доходів і видатків у контексті їх впливу на розвиток міста.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, територіальна громада, доходи, видатки, міжбюджетні трансферти, бюджетні кошти.

Місцеві бюджети в усіх провідних країнах є дієвим інструментом управління економікою, важливою фінансовою передумовою виконання завдань і функцій державних та місцевих органів влади у процесі виконання покладених на них конституційних зобов’язань. Через те, у сучасних умовах неабиякого значення набуває питання щодо активізації місцевих органів самоврядування у вирішенні ряду соціальних та економічних проблем, реалізації культурних програм розвитку території за допомогою коштів власних бюджетів.

Різномічні аспекти окресленої проблематики висвітлювалися в роботах класиків політичної економії – А. Сміта, К. Штейна, Л. Штейна, Р. Гнейста, А. Вагнера, Р. Рау; відомих економістів XIX – XX ст. – І. Озерова, В. Твердохлебова, М. Курчинського, А. Маркова, М. Мітіліна, М. Сірінова, Г. Тіккіна, С. Яніцького, Г. Поляка та інших; вчених-фінансистів сучасності – В. Андрущенко, В. Гейця, В. Зайчикової, В. Кравченка, В. Опаріна, В. Суторміної, В. Федосова, Д. Полозенка, І. Алексєєва, І. Луніної, К. Павлюк, О. Василика, О. Кириленко, С. Львовичкіна, Ц. Огня тощо.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методичних підходів до забезпечення ефективності регіональної бюджетної політики та напрямів їх реформування в контексті зміцнення фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць, зростання ролі місцевих фінансів як ринкових інструментів стабілізації соціально-економічного розвитку держави.

Сучасні трансформаційні та інтеграційні процеси, які відбуваються на сьогодні в Україні, визначають необхідність приділення значної уваги проблемам і перспективам реформування місцевих бюджетів з метою формування належних передумов для всебічного і комплексного розвитку територій. Нагальною проблемою для України, у світлі сучасних подій, є формування фінансово і фіскально сильних і стабільних місцевих органів самоврядування, а також запровадження більш досконалого механізму управління розвитку територій, який має гармонійно поєднувати інтереси держави, місцевого самоврядування і населення, враховуючи можливості бюджетів у фінансуванні відповідних програм і виконанні передбачених Конституцією завдань [1].

Місцеві бюджети, будучи фіскальним інструментом, акумулюють відповідні ресурси для вирішення проблем соціально-економічного і культурного розвитку

територіальних громад, і завдяки цьому мають активно впливати на розміщення продуктивних сил, розвиток депресивних територій, агропромислового комплексу, житлово-комунального господарства, впровадження у виробництво досягнень науково-технічного прогресу тощо [2]. Міський бюджет Львова є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, яка закріплює їх фінансову самостійність, передбачену Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” і є вирішальним фактором територіального розвитку [3].

Відображаючи загальнодержавні тенденції функціонування місцевих бюджетів, для міського бюджету м. Львова притаманні такі проблеми:

- недостатність дохідної бази, особливо у частині власних доходів;
- неефективна і недосконала система розподілу загальнодержавних податків і міжбюджетних трансфертів;
- надмірна централізація коштів на державному рівні;
- нестабільність політичної та економічної ситуації;
- низький рівень виконавчої дисципліни.

Завдяки цьому: відбуваються економічні трансформації, створюються сприятливий інвестиційний клімат, належні умови для діяльності суб’єктів господарювання; реалізуються цільові соціальні і культурні заходи, метою яких є сприяння захисту мешканців міста, забезпечення їх необхідним обсягом і рівнем суспільних послуг, підвищення їх освітнього і культурного рівня, добробуту, виховання висококваліфікованих фахівців, здорової молоді, медичне забезпечення усіх верств населення тощо [4].

Свідченням того, що міський бюджет м. Львова відіграє вагому роль і має неабияке значення у всебічному розвитку міста, є відповідні показники соціально-економічного розвитку м. Львова (табл. 1).

Таблиця 1
Основні показники соціально-економічного розвитку м. Львова 2007 – 2010 рр.*

Показники	Роки			
	2007	2008	2009	2010
Темпи приросту (зниження) обсягів промислової продукції, %	14,9	5,0	5,0	6,0
Обсяг реалізованої промислової продукції, млн грн	7530,8	7998,2	9000,0	10000,0
Інвестиції в основний капітал за рахунок всіх джерел фінансування, млн грн	4358,8	5280,0	6200,0	7100,0
Обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу, тис. грн	5929,5	6650,3	8222,8	9416,4
Обсяг прямих іноземних інвестицій в рік, млн дол. США	284,9	190,0	300,0	400,0
Обсяг прямих іноземних інвестицій на душу населення, дол. США	768,8	987,6	1366,0	1724,1
Введено в експлуатацію житла, кв. м., загальної площі у розрахунку на тис. населення, кв. м.	278,6	270,4	325,0	350,0
Обсяг експорту (наростаючим підсумком з початку року), млн дол. США	344,5	400,4	450,0	550,0
Динаміка надходження доходів бюджету м. Львова (без міжбюджетних трансфертів), млн грн	1016,11	1422,01	1403,86	1490,0

* на підставі даних Департаменту фінансової політики Львівської міської ради.

Доходи міського бюджету за період із 2008 р. до 2010 р. зросли на 520,76 млн грн або на 39,9%, що свідчить про позитивну динаміку надходжень до бюджету міста. Однак таке зростання відбулося передусім за рахунок збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Протягом аналізованого періоду у структурі доходів загального фонду переважають закріплені доходи (зросли на 168,43 млн грн або 25,3%), дещо меншими є надходження у формі міжбюджетних трансфертів (зросли на 113,06 млн грн або на 45,8%), натомість власні доходи займають незначну частку у загальному обсязі доходів загального фонду бюджету м. Львова (зросли на 73,71 млн грн або на 70,6 %) (рис. 1).

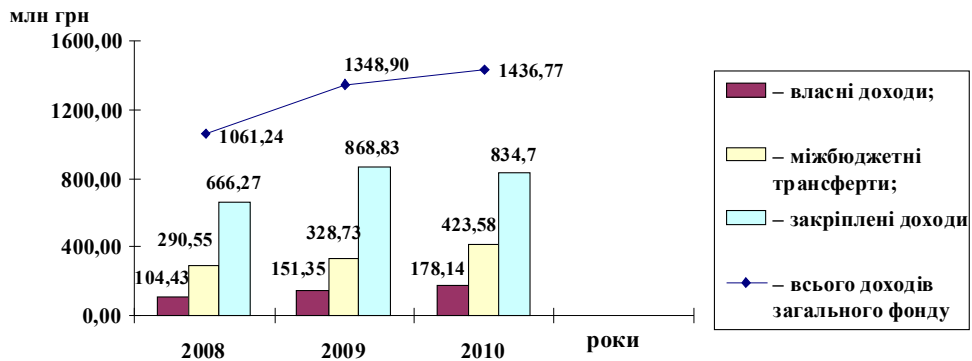


Рис. 1. Загальний фонд бюджету м. Львова за 2008 – 2010 рр. [5]

Закріплені доходи і міжбюджетні трансферти на даному етапі розвитку міського бюджету є бюджетоутворюючими, що не сприятливо позначається на ефективності і якості виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку міста. Питому вагу у доходах загального фонду бюджету м. Львова становлять податок із доходів фізичних осіб, неподаткові надходження, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, збори за спеціальне використання природних ресурсів. Незначними за обсягами є доходи у формі місцевих податків і внутрішніх податків на товари і послуги [6].

До основних напрямів використання бюджетних коштів, які міська влада взяла за пріоритет протягом періоду 2007 – 2010 рр., були і є:

- нарощування та ефективне невикористання виробничого потенціалу міста, забезпечення конкурентоспроможності господарського комплексу через інноваційний розвиток, освоєння нових видів продукції та послуг, створення промислово-технологічного парку;

- залучення інвестицій в економіку міста та проектів міжнародної технічної допомоги;

- підвищення рівня енергозбереження та ефективності використання ресурсів в усіх сферах господарювання, модернізація зовнішнього освітлення і системи теплозабезпечення;

- збереження досягнутих темпів реконструкції та капітального ремонту житлового фонду, об'єктів благоустрою, об'єктів інженерних мереж, шляхового господарства, закладів гуманітарної сфери міста за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів та інших джерел фінансування;

- реформування житлово-комунального господарства міста, створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;

- розвиток малого та середнього підприємництва, приватної ініціативи;
- зростання рівня зайнятості населення, створення нових робочих місць;
- підвищення заробітної плати шляхом забезпечення економічного зростання у господарському комплексі міста, подальша ліквідація заборгованості із заробітної плати;
- поліпшення екологічного стану міста, будівництво сміттєсортувального (сміттєпереробного) заводу;
- всебічний розвиток гуманітарної сфери;
- зміцнення законності та правопорядку;
- розробка дорожньо-транспортної стратегії.

Отже, основним завданням, яке повинно ставити перед собою місцева влада при здійсненні видатків із міського бюджету, має бути ефективний розвиток економіки, підвищення соціального і культурного рівня життя мешканців міста. До складу видатків м. Львова відносять видатки на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, державні, культурно-освітні заклади, державні програми розвитку фізичної культури та спорту, транспорт, житлово-комунальне і дорожнє господарства.

Для відображення видаткової частини загального фонду бюджету м. Львова за 2008 – 2010 рр. скористаємося графіком на рис. 2 [7].

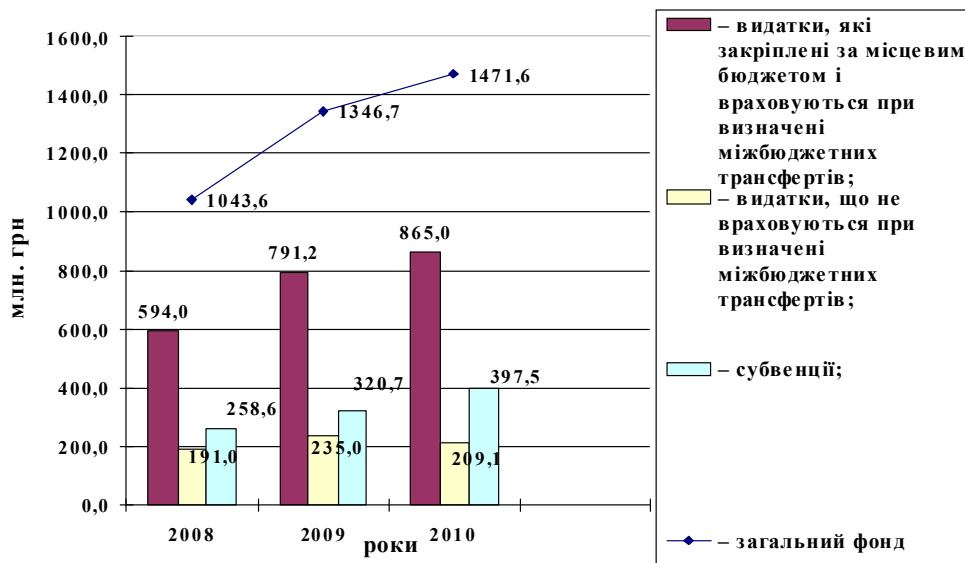


Рис. 2. Структура видатків загального фонду бюджету м. Львова 2008 – 2010 рр.

Із графіка на рис. 2 видно, що у 2010 р. зростають видатки, які закріплені за місцевим бюджетом і враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (на 271 млн грн або на 45,6%). Щодо видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і спрямовані на виконання власних повноважень, то вони дещо зменшуються, порівняно з 2009 р. (на 25,9 млн грн або на 11%). Збільшення видатків загального фонду відбулося за рахунок зростання видатків на виконання делегованих повноважень, а це своєю чергою не сприяє розвитку міста і підвищенню показників соціально-культурного рівня життя

його мешканців, оскільки відбувається виконання державних програм, які не враховують потреби конкретної громади і їх уподобання.

Найбільшу частку з виконання власних зобов'язань місцевої влади займають видатки на житлово-комунальне господарство (понад 40%), що передусім зумовлено збитковістю цього сектора, державне управління (майже 17%), незначна частка видатків припадає на соціальний захист і соціальне забезпечення (майже 8%), що пов'язано із соціальною спрямованістю міського бюджету. Щодо інших сфер фінансування власних зобов'язань: освіта, культура, фізична культура і спорт, засоби масової інформації тощо, то на їх фінансування йде незначна частина видатків міського бюджету. Через це місцева влада не може належно сприяти їх розвитку і ставить ці сфери суспільного життя у залежність від субвенцій з державного бюджету. Водночас негативним є і те, що досить часто місцеві органи самоврядування для виконання загальнодержавних програм спрямовують кошти, які мали йти на виконання суто власних повноважень [8].

Для бюджету м. Львова доцільно було б розширити, за рахунок введення нових перспективних у плані мобілізації додаткових коштів, перелік місцевих податків і зборів, водночас скасувати малоефективні, які тільки зумовлюють витрати на їх адміністрування. Перспективним напрямом удосконалення формування видаткової частини міського бюджету є насамперед розширення власних видаткових повноважень місцевих органів самоврядування, що дасть змогу повніше враховувати різні потреби мешканців міста, сприятиме ширшому залученню громадськості до використання суспільних коштів, забезпечить підзвітність і підконтрольність державного управління та розвитку демократичних принципів у країні загалом [9].

Необхідно зосередити увагу на визначенні цільового призначення видатків, здійсненні якісного контролю за використанням бюджетних коштів. Можливим шляхом за цього може бути планування витрат знизу, тобто безпосередньо одержувачами бюджетних коштів. Це дозволить досягти оптимізації витрат бюджетних коштів і максимальної їх відповідності об'єктивним потребам бюджетодержувачів [10]. Підвищенню ефективності витрачання коштів бюджету м. Львова сприятиме також і визначення результативних показників бюджетних програм і проведення моніторингу їх оцінки, а також здійснення постійного контролю за цільовим, економним і раціональним витрачанням бюджетних коштів. У процесі реформування видаткової частини міського бюджету Львова також необхідно створити по кожному з основних видів видатків систему обчислення мінімального їх рівня, який би дозволив забезпечити достатній рівень соціально-економічного розвитку території. Однією із найактуальніших проблем видаткової частини місцевого бюджету є житлово-комунальне господарство, яке займає важливе місце у забезпеченні життєво необхідних потреб мешканців міста, однак є збитковим і дотаційним.

Висновки

Таким чином, за наявної ситуації для бюджету м. Львова доцільним є розширення переліку місцевих податків і зборів, розмежування функцій по їх адмініструванню між органами місцевого самоврядування та органами державної податкової служби, зарахування до міського бюджету окремих загальнодержавних податків, самооподаткування і використання заощаджень мешканців міста, фінансових ресурсів підприємств, випуск місцевих облігацій, впровадження програмно-цільового методу фінансового планування, внесення мером міста пропозицій щодо закріплення на державному рівні змін до чинного законодавства щодо зарахування до доходів міського

бюджету адміністративних штрафів за самочинне будівництво (реконструкцію) об'єктів архітектури, створення умов для залучення коштів міжнародної технічної допомоги.

Перспективним напрямом реформування видаткової частини міського бюджету Львова має стати:

1) розширення власних видаткових повноважень місцевої влади з одночасним формуванням залежності видатків від закріплених дохідних джерел;

2) створення по кожному з основних видів видатків системи обчислення мінімального їх рівня, який би дозволив забезпечити достатній рівень соціально-економічного розвитку території;

3) визначення результативних показників бюджетних програм і проведення моніторингу їх оцінки, проведення постійного контролю за цільовим, економним і раціональним витрачанням бюджетних коштів;

4) розроблення і використання при формуванні бюджету розвитку довготермінової інвестиційної програми міста, що визначатиме як напрямки капітальних витрат міста, так і його можливості у здійсненні цих витрат;

5) взяття позик під відсотки за умови їх використання на проекти, які приноситимуть прибутки, а не вимагатимуть повернення позиченого за рахунок коштів міського бюджету;

6) підвищення ефективності ресурсовикористання, впровадження енерго- і теплозберігаючої техніки і технологій.

На сьогодні держава повинна сприяти створенню дієвого механізму, який би забезпечив такі принципи і способи формування місцевих бюджетів, зокрема міського бюджету Львова, які б дали змогу в повному обсязі фінансувати заходи і програми соціально-економічного і культурного значення, а також чітко розмежувати функції і повноваження усіх рівнів влади з одночасним закріпленням необхідних і достатніх джерел доходів. Для бюджету м. Львова це стане запорукою зростання фінансово-економічних показників, розвитку малого і середнього бізнесу, покращення умов життя мешканців міста, сприяння їх соціальному захисту і забезпеченню, підвищення якості освіти і виховання, розвитку культури і відродження духовності, створить умови для залучення інвестицій, покращення інфраструктури, туристичної та інноваційної сфер.

Література

1. Бюджетний Кодекс України [Текст] : за станом на 15.05.2008 р. — К. : Вид. Паливода А. В., 2008. — 84 с.
2. Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. // Зібрання законодавства України [Текст]. — 2007. — № 7. — 15 лип.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — К. : Парлам. вид-во, 2008. — 72 с.
4. Режим доступу : <http://www.city-adm.lviv.ua>.
5. Режим доступу: <http://www.stat.lviv.ua>.
6. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Легкоступ І. І. Теоретичні і практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України у сучасних умовах / І. І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 22—26.

8. Звіти про виконання Державного, Зведеного і місцевих бюджетів України за 2007 – 2009 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

9. Азаров М. Я. Роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку // Фінанси України [Текст]. — 2007. — № 3. — С. 10—13.

10. Лазепко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування / І. М. Лазепко // Фінанси України [Текст]. — 2008. — № 8. — С. 27—30.

**N. Buryak,
S. Lukash**

FORMATION OF THE REGIONAL BUDGET POLICY ON THE EXAMPLE OF LVIV REGION

The propositions and recommendations in the direction to intensify the role and meaning of city budget of Lviv in socio-economic and cultural development of the city by revealing of essence of category “local budgets”, individual and fixed incomes, personal and delegated plenary powers, budget of development are worked out and grounded. The sources of forming of city budget incomes and directions of their use are described, and also the dynamics of its incomes and expenditures is analysed in the context of their influence on the city development.

Key words: local budgets, local self-government, local community, incomes, expenditures, intergovernmental transfers, budgetary funds.