
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.14

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПОРІВНЯННЯ ПОКАЗНИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті виявлено й досліджено відмінності у формуванні місцевих бюджетів у промислових регіонах України (м. Київ, Донецька та Дніпропетровська область) і в цілому по країні. Розглянуто обсяги місцевих бюджетів у 2013 р., основні статті видатків та джерела надходжень, принципи порівняння бюджетів і їх інституційну досконалість, тобто правову основу, зміст і якість документа, яким затверджується місцевий бюджету. Виявлено, що в Україні створено систему формування місцевих бюджетів, за якою обсяги місцевих бюджетів розраховують за принципами внеску до валового внутрішнього продукту України, за місцем у логістичній системі держави та за політичною доцільністю, яку визначає правляча еліта – центр державного управління.

Ключові слова: місцевий бюджет, промисловий регіон, доходи, видатки, профіцит, бюджетна система.

Формування місцевих бюджетів, які є основним джерелом для виконання функцій місцевим самоврядуванням, відбувається в межах закономірностей, що утворюються під впливом політичної доктрини та економічної ситуації, яка склалась у країні. Ті регіони, що мають важливіше значення з погляду політики, отримують найбільші обсяги державної підтримки у вигляді дотацій та субвенцій з державного бюджету. Деякі регіони мають можливість формувати бюджети за рахунок власних надходжень, що зумовлює високу залежність стану місцевих бюджетів від соціально-економічної ситуації на відповідних територіях. Соціально-економічна ситуація на територіях великою мірою складається під впливом підприємств, які є роботодавцями, тобто формують доходи домогосподарств.

Проблематика формування місцевих бюджетів поєднує в собі комплекс питань, пов'язаних із забезпеченням добробуту громадян, своєчасним вирішенням нагальних проблем громад і виконанням завдань місцевого самоврядування в цілому.

Порядок формування та використання місцевих бюджетів розглядали вітчизняні вчені, зокрема: О. Василюк, Є. Качан, А. Монаєнко та інші. Місцеві бюджети в сучасній системі місцевого самоврядування є найбільш потужним та важливим елементом, що й визначає реальну потужність

державного управління та його спроможність вирішувати проблеми територіальних громад, які, у свою чергу, зумовлюють необхідну реакцію у вигляді підтримки або бажання змінити ситуацію.

Правовою та методологічною основою – інституцією – бюджетної системи, яка визначає принципи її функціонування, є Бюджетний кодекс України – кодифікований перелік законодавчих норм, що визначають усі аспекти наповнення, виконання, звітності за державним та місцевими бюджетами. Інституцією іншого рівня – організацією, яка забезпечує операційне функціонування бюджетної системи, є Державна казначейська служба, що виконує функції, аналогічні операційному обслуговуванню банку та фінансовому аудиту (запобігання фінансовим порушенням, а не покарання) одночасно. Також виконання центрального та місцевих бюджетів перебуває під однаковими за змістом інституціями (правовим полем, технологією та організацією) – системами контролю – казначейським та ревізійним (однак при цьому бюджетна система не несе фіскального навантаження).

У науковій літературі широко вживають поняття “міжбюджетні відносини”, що визначає всю сукупність правових, економічних і технічних аспектів (норм, практичних дій, технологій), які виникають під час здійснення платежів між державним і місцевим бюджетами, розпорядниками та

одержувачами коштів тощо. Стратегічне планування бюджетів – межі витрат і загальний підхід до витрат (економія або вільні витрати) – регулює Міністерство фінансів, виходячи з тієї політичної установки, що відображає політичну доцільність сучасного періоду.

Рух надходжень у межах бюджетної системи України спрямований від периферії до центру. Найбільшу питому вагу серед надходжень до державного бюджету мають податки та збори, а саме: податок на додану вартість, що формує близько чверті надходжень до державного бюджету; податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток підприємств, які становлять близько 12–13% питомої ваги; акциз; ввізне мито; плата за землю; адміністративні послуги; прибуток державних підприємств; державний борг тощо. Доходи місцевих бюджетів складаються з половини прибутку на доходи фізичних осіб, субвенцій і дотацій державного бюджету, місцевих податків та зборів. Кругообіг державних фінансів має Парето-подібність, яка означає, що близько 80% надходжень до державного бюджету утворюються в регіонах (ресурс влади в яких становлять саме місцеві бюджети) і менше ніж 20% повертається у вигляді субвенцій та дотацій. Така ситуація викликає певні запитання до представників місцевого самоврядування та використовується окремими політичними діячами як засіб передвиборчої пропаганди в тому контексті, що області та міста, які насичені промисловими підприємствами, що спричиняють екологічні проблеми та великі соціальні ризики, створюють ресурс (у вигляді надходжень до бюджету), який спрямовується на вирішення проблем інших регіонів, що, у свою чергу, не мають таких промислових підприємств (та відповідних проблем) і не надають до бюджету таких надходжень. Така позиція відображає загальний підхід громад східних регіонів України до західних регіонів.

Розглянемо місцеві бюджети деяких областей України та порівняємо їх за показниками доходів і видатків, а також визначимо доступність інформації про них у відкритих джерелах.

Оцінювання місцевих бюджетів здійснюється за такими фізичними критеріями, що визначають загальну суму коштів – обсяг фінансових ресурсів, які перебувають у межах території:

1) обсяг (розмір), тобто загальна сума бюджету, його загального та спеціального фондів;

2) підтримка з боку державного бюджету (відношення обсягу міжбюджетних трансфертів до загальної суми бюджету);

3) частка бюджету на душу населення (відношення суми бюджету до чисельності населення області);

4) достатність основного джерела – визначається основне для місцевих бюджетів джерело доходів та виявляється його достатність. Таким джерелом доходів є податок на доходи фізичних осіб або міжбюджетні трансферти, які мають первинні джерела або підстави для наповнення. Отже, первинним джерелом є або підстави для субвенцій, або особи, які працюють на підприємствах та в організаціях й отримують доходи за місцем роботи. Тіньова сфера виключається як така, оскільки найважливішою ознакою підприємства тіньової сфери є уникнення від легального обігу доходів;

5) інституційна досконалість бюджету означає його інструктивну коректність, тобто чим більш коректно та достатньо прописані механізми формування й виконання місцевого бюджету, тим інституційно досконалішим його можна вважати;

6) інформаційна відкритість – бюджет має бути опублікований у відкритому джерелі інформації в доступному та інтуїтивно зрозумілому вигляді.

Найбільшим за обсягами як доходів, так і видатків є бюджет м. Києва. Загальний обсяг доходів бюджету міста на 2013 р. становить 18 541 325,58 тис. грн, у тому числі субвенцій з державного бюджету України на 2013 р. – 27 80 149,6 тис. грн, дотацій вирівнювання з державного бюджету України – 124 748,8 тис. грн., додаткової дотації з державного бюджету України – 35 017,8 тис. грн. Ці сумарні показники субвенцій і дотацій є найбільшими в Україні.

Загальний обсяг видатків бюджету м. Києва на 2013 р. становить суму 18 243 325,58 тис. грн (з урахуванням субвенцій і дотацій з державного бюджету України), у тому числі видатків загального фонду бюджету м. Києва в сумі 14 987 781,4 тис. грн, видатків спеціального фонду бюджету – 3 255 544,18 тис. грн за тимчасовою класифікацією видатків і кредитування місцевих бюджетів та головними розпорядниками коштів бюджету м. Києва. Установлений профіцит бюджету м. Києва в сумі 300 000,0 тис. грн [1].

Другою за обсягами загальних показників обласного бюджету є Донецька область, яка вважається найбільш розвиненим промисловим регіоном України, має найбільшу чисельність населення та найбільшу територію. Розвиток Донецької області великою мірою зумовлений запасами сировинних ресурсів, розробка яких здійснювалась у цьому регіоні протягом багатьох років. Насамперед, це стосується вугілля, залізної руди та мінералів, що використовуються для базових галузей української промисловості. Вугільні копальні стали першими промисловими підприємствами України. Поряд з копальнями розпочали свій розвиток переробні підприємства (ме-

талургійні, машинобудівні тощо). Таким чином, було зумовлено наявність кваліфікованої робочої сили та капіталу, в тому числі у вигляді засобів виробництва, що, незважаючи на радянський спосіб господарювання, стимулювало подальший розвиток промисловості в різних напрямках. Протягом останніх років існування Радянського Союзу та в перші роки незалежності України Донецщина перетворилась на "проблемний" регіон через загальну збиткованість вугільної галузі. На той час промислова потреба у вугіллі була обмеженою наявністю та доступністю інших енергоносіїв (нафти й газу). Експорт вугілля вважався недостатньо рентабельним з причин низької вартості товару порівняно з тарифами на перевезення. Ситуація стабілізувалась лише за умов створення вертикально-інтегрованих корпорацій, які можуть повністю використовувати матеріал, у цьому випадку – вугілля як сировину для різних продуктів (для коксу, хімічного синтезу тощо). Доходи обласного бюджету Донецчини на 2013 р. становили 10 847 499,4 тис. грн, у тому числі за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету в сумі 810 820,2 тис. грн, додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів у сумі 92 891,3 тис. грн, субвенцій з державного бюджету в сумі 4 915 403,5 тис. грн. Таким чином, понад 50% обласного бюджету Донецької області фінансується за рахунок державного бюджету (повертається до регіону з центру).

Обсяг доходів загального фонду бюджету визначено в сумі 10 543 285,2 тис. грн, спеціального фонду – 304 214,2 тис. грн. Розмір оборотного залишку бюджетних коштів обласного бюджету становить 50 000 тис. грн – така сума є найбільшим обсягом залишку.

Загальний обсяг видатків Донецького обласного бюджету на 2013 р. – 10 847 499,4 тис. грн, у тому числі видатки загального фонду бюджету 10 094 195,3 тис. грн та спеціального фонду бюджету – 753 304,1 тис. грн.

Третє місце в Україні за обсягами місцевого бюджету посідає Дніпропетровська область, де загальний обсяг доходів обласного бюджету на 2013 р. становить 7 965 630,3 тис. грн. При цьому обсяг доходів загального фонду бюджету визначено в сумі 7 631 150,8 тис. грн, спеціального фонду бюджету – 334 479,4 тис. грн.

Затверджено загальний обсяг видатків бюджету Дніпропетровської області на 2013 р. у сумі 7 963 846,6 тис. грн, у тому числі обсяг видатків загального фонду бюджету – 7 441 932,6 тис. грн та видатків спеціального фонду бюджету – 521 914,1 тис. грн за тимчасовою класифі-

кацією видатків і кредитування місцевих бюджетів та головними розпорядниками коштів.

Профіцит обласного бюджету Дніпропетровщини становить 187 448,3 тис. грн, у тому числі загального фонду обласного бюджету – 187 448,3 тис. грн, на прямом використанні якого визначено передачу коштів із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, що є традиційним шляхом фінансування специфічних потреб регіону та розширення повноважень місцевого самоврядування щодо розпорядження фінансовими коштами.

Установлений обсяг резервного фонду обласного бюджету, як і в Донецькому регіоні, становить 5000 тис. грн. У рішенні обласної ради щодо затвердження обласного бюджету визначено захищені статті видатків загального фонду обласного бюджету за їх економічною структурою, традиційні для всіх регіонів України, зокрема:

- фонд оплати праці працівників бюджетних установ;
- соціальні нарахування на заробітну плату;
- медикаменти для закладів охорони здоров'я;
- харчування закладів середньої освіти та охорони здоров'я;
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв бюджетними установами;
- поточні виплати населенню;
- міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам, які забезпечені відповідними доходами.

У складі видатків обласного бюджету – кошти на реалізацію державних та регіональних галузевих програм на загальну суму 407 464,6 тис. грн [3].

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, місцевий бюджет є однією з двох складових бюджетної системи. Бюджетна система є основним економічним ресурсом органів влади, необхідним як державі, так і місцевому самоврядуванню для повної реалізації своїх функцій. У бюджетній системі державний та місцеві бюджети пов'язані інституційними рамками.

Наведемо зведену таблицю обсягів обласних бюджетів усіх регіонів України за даними 2013 р. За даними таблиці, найбільший обсяг місцевого бюджету встановлено у м. Києві, який також забезпечує найбільший обсяг надходжень. Перша трійка регіонів за обсягами бюджетів відповідає їх внескам у ВВП України (м. Київ, Донецька та Дніпропетровська області). Проте четверте та п'яте місце посідають регіони, через які здійснюється найбільший обсяг логістичних операцій: м. Одеса – в південному напрямку, м. Львів – у західному напрямку, м. Харків – у північному напрямку.

Зведена таблиця місцевих бюджетів регіонів України

Місце	Міста та області	Доходи, тис. грн	Видатки, тис. грн	Субвенція, тис. грн	Дотація, тис. грн
1	м. Київ	18 541 325	18 243 325	2 780 150	159 767
2	Донецька	10 847 499	10 847 499	4 915 404	903 711
3	Дніпропетровська	7 965 630	7 963 846	3 417 185	27 829
6	Харківська	5 034 929	5 034 929	2 748 922	н. д.
7	АР Крим	4 930 494	5 242 424	2 461 337	163 842
4	Львівська	5 448 496	5 448 096	3 143 400	1 215 400
5	Одеська	5 200 179	5 296 634	2 679 380	н. д.
11	Київська	3 408 653	3 408 162	1 989 976	416 856
10	Запорізька	3 729 471	3 729 461	1 918 498	778 300
8	Луганська	4 621 870	4 622 093	2 384 012	973 054
19	Миколаївська	2 539 835	253 745	1 365 498	676 502
9	Вінницька	3 945 179	3 944 173	1 871 179	30 190
13	Полтавська	3 016 540	3 016 540	1 637 594	556 539
25	м. Севастополь	1 863 105	1 862 104	854 794	458 786
12	Івано-Франківська	3 229 072	3 226 944	2 062 108	713 550
23	Чернігівська	2 173 243	2 171 372	1 126 832	н. д.
21	Херсонська	2 298 451	2 289 426	1 203 537	58 823
24	Чернівецька	2 015 281	2 014 781	1 244 518	509 981
18	Черкаська	2 601 959	2 601 488	1 602 812	631 800
26	Тернопільська	1 829 143	1 831 593	1 016 453	20 098
16	Закарпатська	2 729 235	2 727 019	1 681 500	24 544
17	Волинська	2 690 687	2 687 177	1 685 353	688 202
15	Хмельницька	2 918 291	2 917 983	1 626 933	779 478
20	Сумська	2 404 235	2 403 499	1 294 827	641 925
15	Рівненська	3 002 107	3 002 107	1 936 707	662 979
14	Житомирська	3 004 515	3 003 520	1 667 611	820 405
22	Кіровоградська	2 191 220	2 191 185	125 284	537 968

Дані зведеної таблиці місцевих бюджетів українських регіонів за 2013 р. свідчать про те, що на їх формування впливають такі фактори: промислова структура регіону (найбільші обсяги бюджету мають регіони, де розташовані великі промислові підприємства-роботодавці); місце в макро-логістичній системі країни (очевидно – найбільші обсяги зборів з митних операцій); політичне значення (найбільш важливі з погляду політики владної еліти ті регіони, де правляча еліта отримує найбільшу підтримку, та ті, що виявляють найбільшу ідеологічну протидію до неї).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок про те, що в Україні склалась центропрямована система формування місцевих бюджетів, заснована на політичній доцільності та економічному потенціалі. Твердження про те, що певні регіони забезпечують вирішення проблем інших територій, не підтверджується,

адже найбільші бюджети мають саме великі промислові та логістичні регіони, вони ж отримують найбільший обсяг трансфертів.

Список використаної літератури

1. Бюджет м. Київ на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmr.gov.ua/newsint.asp?ldType=2&ld=3287>.
2. Бюджет Донецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ru&sec=02.01&iface=Public&cmd=showproject&args=id:475>.
3. Бюджет Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua/official-records/budget>.
4. Качан Є.П. Регіональна економіка : підручник / Є.П. Качан. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013.

Бикулов Д.Т. Сравнение показателей местных бюджетов промышленных регионов Украины

В статье выявлена и исследована разница в формировании местных бюджетов в промышленных регионах Украины (г. Киев, Донецкая и Днепропетровская области) и в целом по стране. Рассмотрены объемы местных бюджетов в 2013 г., основные статьи расходов и источники доходов, принципы сравнения бюджетов и их институциональное совершенство, то есть правовая основа, содержание и качество документа, которым утверждается местный бюджет. Выявлено, что в Украине создана система формирования местных бюджетов, в рамках которой объемы местных бюджетов рассчитываются по принципу вклада в валовый внутренний продукт региона, места в логистической системе государства и политической целесообразности, определяемой центром политической властной элиты – центром государственного управления.

Ключевые слова: местный бюджет, промышленный регион, доходы, расходы, профицит, бюджетная система.

Bikulov D. Comparison of indicators of local budgets of industrial regions of Ukraine

This article is devoted to the definition of the difference that arise while local budgets are formed. Budgets of the three industrial regions of Ukraine are researched: Kiev, Donetsk and Dnepropetrovsk oblast. Researched data are compared with average of the country. The local budgets of Kiev, Donetsk and Dnepropetrovsk regions of 2013 are researched. We used following criteria to compare local budgets: volumes (as amount of incomes and losses), all needs covering, institutional perfections as quality of the legal norms and documents that adopt local budgets (we take in mind acts of local council and Budget Code of Ukraine). Acts of local council adopt amounts, items, sources, assignments and all the details of the local budgets. The main problem of the local budgets is lack of funds for the development items: new infrastructure building, starting up of new enterprises, administration improvement, increase of personnel qualification. There is opinion exist that some regions of Ukraine give main part of their domestic product to another without any benefits in future. We consider most powerful industrial regions of Ukraine as an example of budgets (in their consistence) to find differences with average Ukrainian level and principles of budgets formation.

However, we can see that amount of dotation to the non-industrial regions higher than to some industrial ones.

The main factor of the local budget volume is a companies – employers that are source of salary. Tax to income is the base of the local budgets – that take up to 70% of their volume. Other taxes (excluding tax to land) flows to the central budgets and partially have being returned as budget transfers.

We can find some strong dependance in the transit and logistics importance of the region and sum of the dotations that flow from the central budgets.

In the article we conclude that there are some disproportion in the budgets formation but there are stipulated by important political or economics needs. Here is system of budgets' formation exists in Ukraine that allows distribute public funds for state needs and for state function fulfillment firstly.

The local budgets formed dependently of central budget and business activity in the region, especially in the cities there are most strong contacts between business and local authorities.

Key words: local budget, industrial region, acuestss, charges, proficite, bugetary system.