

**Осипенко С. О.,**

аспірант кафедри “Фінанси і кредит” Таврійського державного агротехнологічного університету

## **БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА РОЗШИРЕНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ВІДТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІЙ**

*У статті проаналізовано механізм фінансового забезпечення бюджету розвитку місцевих бюджетів України. Запропоновано заходи щодо зміцнення фінансових основ бюджету розвитку місцевих органів самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, бюджет розвитку, місцеві органи самоврядування.

*В статье проанализирован механизм финансового обеспечения бюджета развития местных бюджетов Украины. Предложены мероприятия относительно укрепления финансовых основ бюджета развития местных органов самоуправления.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, бюджет развития, местные органы самоуправления.

*The mechanism of the financial providing of budget of development of local budgets of Ukraine is analysed in the article. Events offer in relation to strengthening of financial bases of budgets of development of local authorities.*

**Key words:** local budgets, budget of development, local authorities.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі поглиблення демократичних основ суспільного життя в Україні важливого значення набуває зміцнення системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування. Адже за умов ринкової економіки інститут місцевих фінансів є основою збалансованого розвитку територій, забезпечує соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, впливає на підвищення добробуту членів територіальних громад тощо.

Однак, як переконує практика для діючої системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в Україні є характерним: значна обмеженість власної дохідної бази та постійно зростаюча фінансова залежність від центрального рівня влади; невідповідність наявних фінансових ресурсів і реальних потреб у фінансуванні як поточної, так й інвестиційно-інноваційної діяльності місцевих органів самоврядування; низька ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів; значна кількість бюджетних програм, які не завжди відповідають бюджетній політиці на місцях. Це свідчить про те, що місцева влада не спроможна фінансувати програми і заходи соціального й економічного розвитку територій, а також схвалені громадою інвестиційно-інноваційні проекти, реалізація яких є найважливішою передумовою забезпечення надання високоякісних громадських благ та послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фінансові аспекти діяльності місцевих органів самоврядування достатньо змістовно досліджувались у публікаціях вітчизняних вчених: В. Г. Бодрова [12], О. П. Кириленко [7], І. О. Луїної [7] та ін. Водночас складність та багатогранність проблем фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування зумовлюють необхідність подальших досліджень, а саме – в межах бюджету розвитку як основи забезпечення розширеного соціально-економічного відтворення територій.

**Мета та завдання дослідження** полягають в оцінці діючої практики формування доходів бюджетів розвитку місцевих органів самоврядування, а також надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо їх зміцнення.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим інститутом системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування, що гарантує інвестиційно-інноваційний розвиток територій, є місцеві бюджети в частині бюджету розвитку. Адже згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, бюджет розвитку – це доходи і видатки місцевих бюджетів, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріально-технічної бази [9].

Методологічні основи функціонування бюджетів розвитку закріплені в нормах чинного законодавства. Проте його аналіз дозволяє виявити низку проблем та суперечностей, що відповідно позначається на рівні фінансової спроможності місцевих органів самоврядування щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Вперше поділ бюджетних видатків на поточні та видатки розвитку було започатковано в Законі України “Про бюджетну систему України” [8]. Видатки розвитку в цьому законодавчому акті визначались як витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов’язані з розширеним відтворенням [8].

Такий підхід отримав подальшого розвитку в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” [9], в якому було наведено поняття “бюджет розвитку”, однак, джерела формування фінансових ресурсів

бюджету розвитку та напрями їх використання охарактеризовані дуже узагальнено, а саме: бюджет розвитку може формуватись за рахунок частини податкових надходжень і коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів [9]. Відповідно це позначилось на тому, що місцеві органи самоврядування використовували бюджет розвитку як другорядний фінансовий інститут.

Питання формування та використання фінансових ресурсів бюджету розвитку, а також особливості його функціонування були конкретизовані в Бюджетному кодексі України.

Так, бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Проте підставою для рішення місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно Закон про Державний бюджет України [1]. Зауважимо, що включення бюджету розвитку до складу спеціального фонду місцевих бюджетів значно обмежує фінансову самостійність місцевих органів самоврядування, оскільки вони змушені кожного року чекати прийняття Закону про Державний бюджет, нормами якого встановлюються доходні джерела спеціального фонду місцевих бюджетів, хоча при цьому ст. 71 Бюджетного кодексу чітко визначено джерела формування фінансових ресурсів бюджету розвитку.

Надходження до бюджетів розвитку включають: кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади; кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними; кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради; запозичення, які здійснюють місцеві ради окрім позичок на покриття тимчасових касових розривів, що виникають у результаті виконання загального фонду місцевого бюджету; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів [1].

Варто зазначити, що дані джерела формування фінансових ресурсів є незначними та не забезпечують стабільності надходжень. Зокрема, в період з 2003 до 2010 рр. фінансові ресурси бюджетів розвитку складала не вагомую частину сукупних надходжень місцевих бюджетів, а саме їх частка коливалась у межах від 14,4% до 2,5%. Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України з 2003 до 2007 рр. збільшились майже в 4 рази, з 2696,8 млн грн до 10380,1 млн грн, проте з 2007 р. вони мали тенденцію до зменшення і в 2010 р. становили 3990,5 млн грн (табл. 1).

Головну роль у забезпеченні бюджетів розвитку відіграють надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, надходження від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, та кошти, передані до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів. Використання даних доходних джерел свідчить про певний рівень фінансової самостійності місцевих органів самоврядування, проте вони не забезпечують стабільне, а відповідно і результативне фінансування видатків розвитку.

У короткостроковому періоді продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення надає можливість залучити вагомий надходження, що сприяє соціально-економічному розвитку територій. Однак у довгостроковій перспективі продаж землі може призвести до звуження фіскальної бази місцевої влади і, як результат, негативно позначитись на фінансовій незалежності місцевих органів самоврядування.

Таблиця 1  
Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2003-2010 рр., млн. грн.

Види надходжень	Роки							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Дивіденди, нарах. на акції (частки та паї) господарських товариств, що є у власності громади	15,7	18,7	17,1	19,6	25,7	10,9	14,3	14,7
Відсотки за корист. позиками, які надавалися з місц. бюджетів до прийняття БК	1,2	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Надходження від відчуження майна комунальної власн.	711,5	1067,6	1110,3	1513,1	1749,4	2026,3	1291,9	1200,0
Надходження від продажу земельних ділянок не с/г призначення	313,3	615,9	967,4	1149,8	2854,1	2550,5	1301,1	1400,0
Субвенції з ін. бюдж. на виконання інвест. проєктів, що передані до бюджету розвитку	224,3	0,0	31,5	61,0	119,5	196,4	94,5	75,7

Кошти, передані до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів	529,2	1512,0	1131,3	1879,4	4045,6	4470,4	1343,6	1100,0
Запозичення до бюджету розвитку, в т.ч в іноз. валюті (в перерахунку на грн. за офіційним курсом НБУ)	901,5	1158,2	1668,7	88,5	1585,6	444,0	544,8	200,0
	800,0	1065,9	1323,5	0,0	1481,3	0,0	0,0	0,0
Всього	2696,8	4372,8	4926,7	4711,6	10380,1	9698,8	7292,4	3990,5

Джерело: розраховано на основі даних [5; 6; 7; 10]

Використання надходжень від відчуження майна для цілей інвестування у нові основні фонди призводить до зміни структури власності місцевих органів самоврядування і не впливає на збільшення вартості основних фондів. Це є цілком виправданим у сучасних умовах. Проте можливості цього джерела є обмеженими і з часом будуть вичерпані [12, с. 128].

Щодо коштів, переданих до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів, то характерною особливістю такого джерела є те, що воно, як правило, створюється штучно. Тобто місцеві ради скорочують видатки загального фонду з метою фінансування більш невідкладних витрат розвитку.

Таким чином, надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, та кошти, передані до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів, повинні бути додатковими джерелами формування фінансових ресурсів бюджетів розвитку місцевих органів самоврядування.

Наступну групу доходів бюджетів розвитку, яку можна виділити в результаті аналізу даних таблиці 1, формують – місцеві запозичення та дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад. Ці надходження використовуються не ефективно, хоча мають значно високий потенціал.

Так, у період з 2003 до 2010 рр. частка місцевих запозичень у загальній структурі бюджетів розвитку місцевих бюджетів України становила: 2003 – 33,4%; 2004 – 34,6%; 2005 – 33,9%; 2006 – 1,9%; 2007 – 15,3%; 2008 – 4,6%; 2009 – 7,5%; 2010 – 5,0%. Однак, слід зауважити, що понад 85% цього виду надходжень становлять запозичення, залучені до бюджету м. Києва [10].

Відповідно, для місцевих органів самоврядування України є характерним епізодичне використання місцевих запозичень, що зумовлено низкою законодавчо встановлених обмежень щодо їх використання. Адже, згідно з ст. 16 Бюджетного кодексу України, виключно Верховна Рада АРК та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень. Крім того, видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу [2].

Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад у період з 2003 до 2010 р. в загальній структурі доходів бюджетів розвитку України не перевищували 0,6%.

Подані дані свідчать про нерозвиненість економічних основ місцевого самоврядування та недостатність зусиль щодо їх зміцнення. Можна стверджувати і про нераціональність розміщення ресурсів бюджету розвитку та низьку ефективність економічної діяльності органів місцевого самоврядування, що не сприяють збільшенню обсягів надходжень, які можуть постійно поповнювати бюджет розвитку упродовж тривалого часу [7, с. 86].

Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів також не стали суттєвим джерелом фінансового забезпечення бюджетів розвитку. Адже в результаті значної обмеженості державних фінансових ресурсів пріоритетним є забезпечення та підтримка з боку держави поточної діяльності місцевих органів самоврядування. На підтвердження цього висновку є той факт, що у 2004 р., всупереч вимогам Бюджетного кодексу, субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів в сумі 486,7 млн грн були зараховані до загального фонду місцевих бюджетів [5].

Найменш ефективними у формуванні фінансових ресурсів бюджетів розвитку є надходження відсотків, сплачених за користування позиками, які надавались з місцевих бюджетів до набрання чинності Бюджетного кодексу. Обсяг даних надходжень упродовж 2003–2010 рр. скоротився з 1,2 млн грн до 0,1 млн грн, оскільки надання позик з місцевих бюджетів припинено з 2002 р. і з часом це джерело буде повністю вичерпане.

Таким чином, нормами, закріпленими в Бюджетному кодексі [1], було лише частково розв'язано методичні проблеми функціонування бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів, що в результаті не дозволило перетворити їх в ефективно діючий інструмент соціально-економічного розвитку територій

Наступний етап зміцнення бюджетів розвитку пов'язаний з прийняттям, у рамках бюджетної реформи, нової редакції Бюджетного кодексу України [2].

До основних змін, що прийняті в новому Кодексі у частині формування доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів, можна зарахувати [2]:

- включення до доходів бюджетів розвитку податкових надходжень, а саме: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування (впроваджено з 1 липня 2012 р.) та єдиного податку;

- закріплення плати за надання місцевих гарантій (кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності");

- зменшення критерію чисельності населення, за яким міста мають право здійснювати зовнішні запозичення із 800 до 300 тис. жителів;

- надання права на отримання позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за бюджетом розвитку, у фінансових установах на строк до 3-х місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету АРК і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду.

У новому Кодексі вперше до складу доходів бюджету розвитку включені податкові надходження. Зауважимо, що закріплення за бюджетами розвитку податкових надходжень робить їх дохідну базу більш стабільною.

Так, у результаті закріплення єдиного податку сума доходів бюджетів розвитку в 2011 р. збільшилась майже на 2 млрд грн у порівнянні з 2010 р. [4, с. 77]. Щодо податку на нерухоме майно, то надходження фінансових ресурсів від стягнення цього податку, на нашу думку, будуть не значними. По-перше, в результаті надання пільг зі сплати такого податку значно скорочується кількість об'єктів оподаткування [11]. По-друге, механізм стягнення цього податку сьогодні не є досконалим.

Інші новації цього законодавчого акту, на наш погляд, є не настільки вагомими, щоб забезпечити бюджети розвитку місцевих органів самоврядування України достатнім обсягом фінансових ресурсів. Крім того, в новій редакції Бюджетного кодексу так і не було внесено змін щодо спрощення механізму формування доходів бюджетів розвитку, а також не обґрунтовано зміст, цілі та завдання бюджету розвитку місцевих бюджетів.

**Висновки.** Отже, зважаючи на вищезазначене, підкреслимо, що для перетворення бюджету розвитку місцевих бюджетів України в інститут, який справді є основою соціально-економічного відтворення територій, в першу чергу, потрібно зміцнити та оптимізувати джерела його наповнення. З метою вирішення цієї проблеми необхідно:

- розширити перелік джерел формування фінансових ресурсів бюджетів розвитку; при цьому перевагу слід надавати стабільним доходам, а саме податковим надходженням, які за ринкових умов господарювання є дієвим інструментом впливу на рівень фінансового забезпечення. Так, пропонуємо закріпити за бюджетами розвитку податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, а також 10% надходжень від плати за землю;

- збільшити обсяг та вдосконалити механізм виділення інвестиційних субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету;

- спростити доступ місцевих органів самоврядування до альтернативних джерел формування фінансових ресурсів бюджетів розвитку, а саме до кредитних ресурсів.

### Література:

1. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 103 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін.] ; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. – К., 2011. – 142 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін.] ; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. – К., 2011. – 96 с.
5. Бюджет України за 2004 рік: статистичний збірник / [М. М. Шаповалова, Л. М. Калініченко, І. А. Жак та ін.] – К. : Мін. фін. України, 2005. – 201 с.
6. Бюджет України за 2009 рік: статистичний збірник / [В. О. Парнюк, Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко та ін.] – К. : Мін. фін. України, 2010. – 303 с.
7. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луїна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. І. О. Луїної ; НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 320 с.
8. Закон України "Про бюджетну систему України" від 29.06.1995 № 253/95 // ВРУ. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид., – 1995. – С. 287-325.
9. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97 // ВРУ. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид., – 1997. – С. 379-429.
10. Звіт Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua>. – Назва з екрана.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
12. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / [В. Г. Бодров, О. П. Кириленко, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.