

І. З. Сторонянська, А. Я. Беновська**БЮДЖЕТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ
ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ В КОНТЕКСТІ
ПОГЛИБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

У статті зроблено акцент на необхідності збільшення ролі та значення бюджетів розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, а також посиленні їх інвестиційної складової. При цьому ставилося за мету дослідити особливості формування місцевих бюджетів розвитку, виявити їхні проблеми й перспективи, для чого застосовувалися методи логічного, порівняльного та статистичного аналізу. Законодавчі зміни у формуванні місцевих бюджетів розвитку на різних етапах мали вагомий вплив на обсяги і структуру їхніх доходів. Особливу роль відігравав єдиний податок, сплачений суб'єктами підприємницької діяльності. Його вилучення із джерел формування бюджету розвитку у 2015 р., відповідно до змін у законодавстві, сприяло тому, що в більшості місцевих бюджетів базового рівня, де цей податок становив основну частку надходжень, бюджет розвитку не було створено. Зміни в міжбюджетних відносинах, а саме запровадження базової й реверсної дотацій, позитивно вплинули на формування бюджетів розвитку територіальних громад із більшим економічним потенціалом, зокрема міст обласного значення. Значно меншими є можливості обласних бюджетів і бюджетів базового рівня. Обсяги місцевих бюджетів розвитку та відповідних субвенцій із державного бюджету різних років характеризувались істотною регіональною асиметрією. Важливим додатковим джерелом фінансування бюджету розвитку є місцеві запозичення міських бюджетів, механізм здійснення яких потребує законодавчого врегулювання. Для розв'язання окреслених проблем слід розробити систему заходів, у т. ч. на законодавчому рівні, щодо зміцнення дохідної частини бюджету розвитку та підвищення ефективності структури його видатків.

Ключові слова: бюджет розвитку, доходи, місцеві бюджети, єдиний податок.

Рис. 3. Табл. 3. Літ. 11.

И. З. Сторонянская, А. Я. Беновская**БЮДЖЕТЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: ПРОБЛЕМЫ
ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ
УГЛУБЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

В статье сделан акцент на необходимости увеличения роли и значения бюджетов развития местных бюджетов в условиях децентрализации финансовых ресурсов, а также усилении их инвестиционной составляющей. При этом ставилась цель исследовать особенности формирования местных бюджетов развития и выявить их проблемы и перспективы, для чего применялись методы логического, сравнительного и статистического анализа. Законодательные изменения в формировании местных бюджетов развития на разных этапах имели значительное влияние на объемы и структуру их доходов. Особую роль сыграл единый налог, уплаченный субъектами предпринимательской деятельности. Его изъятие из источников формирования бюджета развития в 2015 г., в соответствии с изменениями в законодательстве, способствовало тому, что в большинстве местных бюджетов базового уровня, где этот налог составлял основную долю поступлений, бюджет развития не был создан. Изменения в межбюджетных отношениях, а именно введение базовой и реверсной дотаций, положительно повлияли на формирование бюджетов развития местных бюджетов территориальных общин с большим экономическим потенциалом, в частности городов областного значения. Значительно меньшие возможности у областных бюджетов и бюджетов базового уровня. Объемы

© Сторонянська І. З., Беновська А. Я., 2016

местных бюджетов развития и соответствующих субвенций из государственного бюджета разных лет характеризовались существенной региональной асимметрией. Важным дополнительным источником финансирования бюджета развития являются местные заимствования городских бюджетов, механизм осуществления которых нуждается в законодательном урегулировании. Для решения обозначенных проблем следует разработать систему мер, в т. ч. на законодательном уровне, по укреплению доходной части бюджета развития и повышению эффективности структуры его расходов.

Ключевые слова: бюджет развития, доходы, местные бюджеты, единый налог.

Iryna Storonianska, Liliia Benovska

LOCAL DEVELOPMENT BUDGETS: PROBLEMS OF FORMATION AND USE IN THE CONTEXT OF INCREASING FINANCIAL DECENTRALIZATION

The article focuses on the need to increase the role and significance of local development budgets in terms of the decentralization of financial resources and strengthening of their investment component. The purpose of the article is to study the features of formation of local development budgets, reveal their problems and prospects. To achieve this, logic, comparative and statistical analysis methods are used. Legislative changes in the formation of local development budgets at different stages had a significant impact on the amounts and structure of their revenues. A special role was played by the single tax paid by economic entities. Its withdrawal from the sources of development budget in 2015, in accordance with the legislative changes, resulted in a failure to form development budget where this tax was its main source. Changes in the interbudget relations, i.e. the introduction of basic and reverse subsidies had a positive influence on the formation of development budgets of local communities with higher economic potential, the cities of regional importance, in particular. The capabilities of regional budgets and basic level budgets are much smaller. The amounts of local development budgets and the development subventions from the state budget of different years were characterized by significant regional asymmetry. An important additional source of funding of development budget is local borrowings of municipal budgets whose implementation mechanism requires legislative regulation. To resolve the above problems, it is necessary to develop a system of measures, including at the legislative level, to increase revenues of the development budget and improve the efficiency of the structure of its expenditures.

Keywords: development budget, revenues, local budgets, single tax.

JEL classification: H54, H72, H77.

Проведення в Україні бюджетної децентралізації та перенесення відповідальності за ефективне використання власного економічного потенціалу на базовий рівень обумовлюють збільшення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні розвитку територій. З огляду на це важливим завданням є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, що насамперед пов'язано з удосконаленням механізмів формування й використання їхніх бюджетів розвитку. Обсяг такого бюджету (його частку у структурі місцевого бюджету) та результативність витрачання цих коштів слід оцінювати з позиції створення ресурсу для забезпечення подальшого економічного й соціального зростання територіальної громади, оскільки видатки бюджету розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних проектів, придбання, ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства, розбудову дорожнього господарства тощо.

Хоча в Україні бюджетні кошти є невід'ємною частиною загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення, їх обсяги вкрай мізерні. Спостерігається стійка тенденція до зниження частки капітальних інвестицій із місцевих бюджетів у загальному обсязі капіталовкладень: якщо у 2008 р. вона становила 4,6 %, то у 2015 р. — 3,4 %. Окрім незадовільного фінансування місцевих бюджетів розвитку, серйозною проблемою є те, що вони часто не виконують покладеної на них інвестиційної функції, оскільки їхні видатки спрямовані на підтримання в робочому стані об'єктів соціально-культурної сфери, житлово-комунального господарства тощо. Водночас реформа місцевого самоврядування має на меті стимулювання розвитку територіальних громад, реалізацію інвестиційних проектів, здатних стати точками їх економічного зростання.

Теоретичні й практичні аспекти управління бюджетними інвестиціями досліджувалися С. Буковинським [1], О. Кириленко [2]; питання формування та зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, розширення повноважень місцевого самоврядування — Г. Возняк, М. Гончаренко, О. Демківим, Є. Кузькіним [3—6]; проблеми розподілу капітальних трансфертів із державного бюджету — І. Луніною [7]. Однак управління бюджетами розвитку місцевих бюджетів на державному й місцевому рівнях потребує поглибленого вивчення їх формування на різних етапах становлення, з'ясування регіональних особливостей та виявлення основних проблем і перспектив їх функціонування.

Мета статті полягає в дослідженні специфіки формування місцевих бюджетів розвитку, виявленні проблем та перспектив їх функціонування як джерела інвестиційного ресурсу для соціально-економічної розбудови територіальних громад в умовах поглиблення фінансової децентралізації.

У розвинутих країнах світу давно набула поширення так звана концепція двох бюджетів (розрізняють поточні й інвестиційні видатки) [4]. Першим кроком її запровадження в Україні є введення розподілу місцевого бюджету на поточний і бюджет розвитку [8]. У 2001 р. у Бюджетному кодексі України (далі — Кодекс) було вперше визначено перелік джерел формування бюджету розвитку та напрями його використання. Під час подальших переглядів Кодексу у структуру доходів і видатків такого бюджету вносились істотні корективи (табл. 1).

Законодавчі зміни щодо джерел наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів у різні періоди помітно позначалися на їхніх обсягах і структурі. Так, сумарний бюджет розвитку місцевих бюджетів України у 2008 р. (в умовах дії Кодексу від 21.06.2001) дорівнював 8,8 млрд грн, а частка доходів такого бюджету в загальній структурі доходів місцевих бюджетів — 12,5 %. Основними бюджетоутворювальними складовими цього періоду були кошти від продажу землі та відчуження майна. За наступних два роки бюджет розвитку місцевих бюджетів зменшився більш ніж удвічі, до 3,7 млрд грн, що

Таблиця 1. Зміни структури доходів і видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів у різних редакціях Бюджетного кодексу України (ст. 71)

Доходи	Видатки
Згідно з Кодексом від 21.06.2001	
Кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, в т. ч. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади; кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету, та проценти, сплачені за користування ними. Кошти, що передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради. Місцеві запозичення. Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	Погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними ст. 73 Кодексу). Капітальні вкладення. Внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності
Згідно з Кодексом від 08.07.2010	
<i>Доповнено підпунктами:</i> плата за надання місцевих гарантій; єдиний податок, що зараховується до місцевих бюджетів; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку	<i>Доповнено підпунктами:</i> проведення експертної грошової оцінки земель; підготовка земель несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної й комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів
У редакції від 01.01.2016	
<i>Вилучено з доходів:</i> єдиний податок, що зараховується до місцевих бюджетів, та податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності); податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	<i>Доповнено підпунктами:</i> розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях; платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань територіальних громад міста

Джерело: Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

пов'язано головним чином із кризовими явищами в національній економіці. Тому наріжним каменем розв'язання проблеми формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів є розширення їхньої дохідної бази.

Важливі кроки в цьому напрямі зроблені в Кодексі у редакції 2010 р., котрим до доходів бюджету розвитку віднесено єдиний податок, сплачений суб'єктами підприємницької діяльності, наслідком чого стало значне збільшення його обсягу в наступні роки. Ці зміни помітно вплинули на структуру джерел формування бюджету розвитку: частка надходжень від єдиного податку в загальній структурі доходів місцевих бюджетів почала поступово підвищуватися, й у 2013 р. становила 6,3 % (порівняно з 2,3 % у 2011 р.), а в 2014 р. — 7,3 %, або 66,4 % у структурі бюджету розвитку (табл. 2). Варто наголосити, що єдиний податок є найвагомішим за обсягами надходжень серед місцевих податків і зборів. Його стрімке зростання стало результатом реформи спрощеної системи

оподаткування, котра стартувала наприкінці 2011 р. У разі створення в населеному пункті умов для суб'єктів господарювання, які перебувають на спрощеній системі оподаткування, відповідний місцевий бюджет одержував більше коштів для розвитку, від чого виграють усі члени територіальної громади.

Таблиця 2. Динаміка та структура доходів бюджету розвитку в загальній структурі доходів місцевих бюджетів України протягом 2008—2015 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (I пів-річчя)
Обсяг бюджету розвитку, млрд грн	8,8	4,2	3,7	13,2	14,1	12,8	11,1	—
Частка доходів бюджету розвитку в загальній структурі доходів місцевих бюджетів, %	12,5	5,7	4,7	15,3	14,1	12,3	11,0	9,1
У т. ч. єдиний податок	0	0	0	2,3	4,8	6,3	7,3	0
надходження від продажу землі	3,5	1,8	1,7	1,5	1,0	0,7	0,7	1,0
надходження від відчуження майна	2,7	1,8	1,5	0,6	0,7	0,6	0,4	0,8
кошти із загального фонду бюджету	6,0	1,9	1,4	10,7	6,8	4,1	2,1	6,7
інші	0,3	0,2	0,1	0,2	0,8	0,8	0,5	0,6

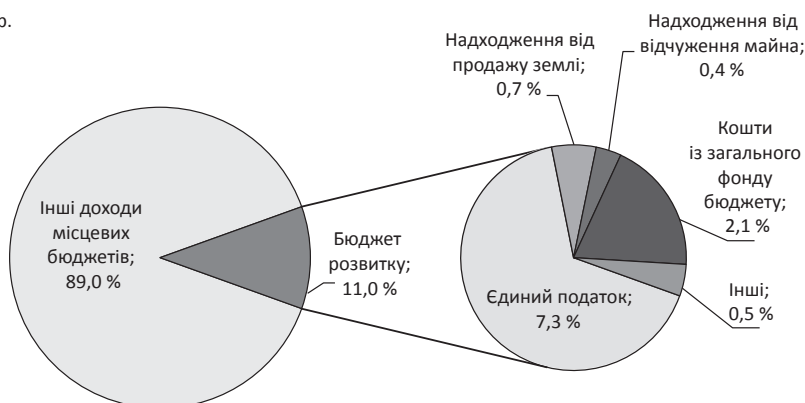
Джерело: складено за даними річних звітів Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/>).

Для багатьох місцевих бюджетів іншим важливим джерелом наповнення бюджету розвитку були надходження від продажу землі. Слід звернути увагу на те, що ефективність залучення коштів від продажу землі можна оцінювати лише крізь призму мультиплікаційного ефекту, тобто наскільки поліпшиться якість життя мешканців територіальної громади від продажу певного об'єкта, чи отримає місцевий бюджет додаткові доходи в майбутньому, чи будуть створені нові робочі місця тощо [4].

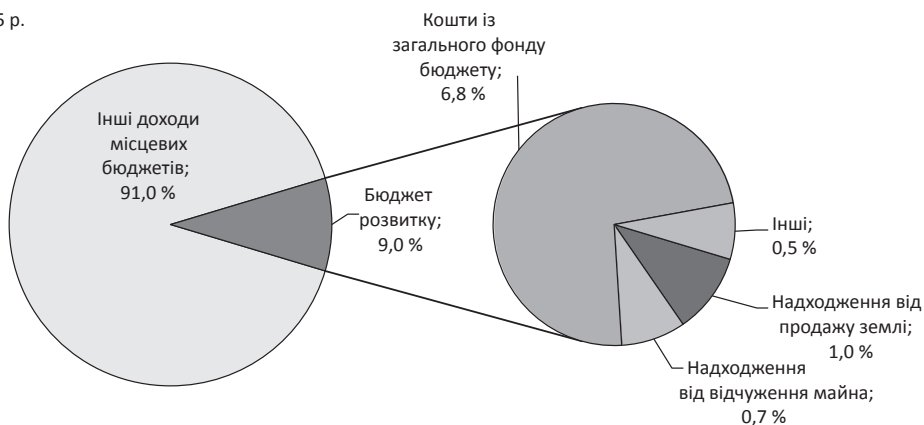
Після запровадження змін до Кодексу у 2015 р. єдиний податок від підприємницької діяльності був вилучений із доходів спеціального фонду, а отже й бюджету розвитку, та віднесений до доходів загального фонду. Такі нововведення стали наслідком складної економічної й політичної ситуації в країні, гострого дефіциту державного та місцевих бюджетів. Вони дали змогу збільшити надходження до загального фонду місцевих бюджетів, однак бюджет розвитку був позбавлений головного джерела свого наповнення, що істотно позначилося на його структурі. Основним його елементом стали кошти, одержані із загального фонду бюджету для покриття дефіциту бюджету розвитку: 6,8 % у структурі доходів місцевих бюджетів і 74,7 % — бюджету розвитку в 2015 р. (рис. 1). Варто підкреслити, що передавати великі кошти із загального фонду до фонду розвитку можна тільки в бюджетах, які мають високу фінансову стійкість.

У контексті реалізації заходів із фінансової децентралізації, починаючи з 2015 р. відбулися значні зміни у формуванні міжбюджетних відносин, які

2014 р.



2015 р.



Джерело: складено за даними звітів Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/>).

Рис. 1. Структура доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів України у 2014 і 2015 рр.

вплинули на фінансову стійкість місцевих бюджетів та можливості формування бюджетів розвитку. Зокрема, замість дотації вирівнювання запроваджена базова дотація. Трансферти з державного бюджету тепер надаються лише для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від обсягу надходжень на одного мешканця. Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з індексом надходжень, нижчим за 0,9 середнього показника по Україні, отримують базову дотацію в розмірі 80 % суми, необхідної для досягнення такого значення індексу. У межах 0,9—1,1 вирівнювання не здійснюється, а в разі коли індекс надходжень становить понад 1,1, проводиться вилучення реверсної дотації (50 % обсягу перевищення за значення індексу 1,1). Слід наголосити, що вирівнювання здійснюватиметься тільки за двома показниками: податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів

та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів і областей. За іншими платежами воно не проводиться, а в повному обсязі залишається в розпорядженні місцевих органів влади.

Подібна система вирівнювання є прогресивнішою, ніж балансування, оскільки заохочує місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування. Водночас варто зауважити, що результати її практичної реалізації залежать від економічного потенціалу територіальної громади. Так, запровадження цієї системи позитивно вплинуло на формування бюджетів розвитку бюджетів міст обласного значення: у 2015 р. через них розподілялося близько 12 % усіх доходів. Зокрема, Львів, сплативши реверсну дотацію до державного бюджету в сумі 148 млн грн, зміг спрямувати із загального фонду бюджету до бюджету розвитку 682 млн грн, і в 2015 р. він налічував 873 млн грн [9].

Ширші можливості фінансування інвестицій із бюджетів міст обласного значення зумовлені насамперед доступом до запозичень, більшими потенціалом об'єктів спільної комунальної власності та обсягом надходжень від операцій із капіталом. Водночас численність об'єктів комунальної власності спричиняє зростання потреб у видатках розвитку на підтримку цих об'єктів [10].

Утім, міста з високими доходами не завжди мають можливість витратити їх на власний розвиток [11]. Про це свідчить низька кореляційна залежність між доходами міст обласного значення та їхніми бюджетами розвитку (у 2015 р. коефіцієнт кореляції дорівнював 0,65). Найбільше коштів на інвестиційний розвиток упродовж 2013—2015 рр. витратили міста Київ, Дніпропетровськ, Львів і Харків (табл. 3).

Як бачимо, зміни в міжбюджетних відносинах за 2015 р. у напрямі посилення децентралізації фінансових ресурсів сприяли збільшенню бюджету розвитку в багатьох обласних центрах. Так, видатки цього бюджету в розрахунок на одного жителя Дніпропетровська зросли порівняно з 2013 р. у 3,88 раза, Львова — у 3,84, Києва — у 1,56 раза. Одночасно підвищилася частка бюджету розвитку в структурі доходів місцевих бюджетів багатьох міст — обласних центрів, а саме: Дніпропетровська — у 2,5 раза, Запоріжжя — у 3,7, Львова — у 2,8 раза. За допомогою аналізу структури доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів було з'ясовано, що їх істотне зростання відбулося переважно за рахунок коштів, переданих із загального фонду. Варто зауважити, що для обласних центрів зі слабшим економічним потенціалом ці показники залишаються вкрай низькими. Наприклад, на одного жителя Житомира з міського бюджету розвитку у 2015 р. витрачено лише 8 грн, Івано-Франківська — 94 грн.

Що ж до територіальних громад, які характеризуються нижчим економічним потенціалом, то переважаючою є тенденція до зменшення частки бюджетів розвитку в структурі місцевих бюджетів. Так, у більшості міст обласного значення Львівської області у 2015 р. порівняно з 2014 р відбулося

Таблиця 3. Рейтингування обласних центрів за обсягами бюджету розвитку місцевих бюджетів на одного жителя, 2013 та 2015 рр.

Обласний центр	Бюджет розвитку, млн грн		Частка бюджету розвитку в загальних доходах бюджету, %		Видатки бюджету розвитку на одного жителя, грн		Місце в рейтингу (за обсягом видатків на одного жителя)	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Вінниця	108,2	281,2	9,3	15,3	291	755	6	4
Дніпропетровськ	300,1	1150,8	8,6	21,7	299	1160	5	1
Житомир	70,6	2,1	7,7	0,2	257	8	10	22
Запоріжжя	107,8	556,9	4,0	15,1	140	731	22	5
Івано-Франківськ	66,0	23,2	7,6	2,4	273	94	9	21
Київ	1597,4	886,9	11,4	4,0	568	886	2	3
Кіровоград	36,2	56,1	4,2	5,4	149	233	20	17
Луганськ	66,9	—	4,6	—	143	—	21	—
Луцьк	39,9	109,1	4,3	10,3	187	503	15	12
Львів	220,1	873,0	8,0	22,9	290	1115	7	2
Миколаїв	80,7	251,4	5,2	12,3	162	508	19	10
Одеса	290,3	337,8	11,0	7,4	288	332	8	15
Полтава	54,2	148,9	н/д	10,7	181	505	16	11
Рівне	45,1	31,1	5,1	2,9	180	125	17	20
Суми	22,4	174,1	2,2	13,4	82	641	23	7
Тернопіль	50,3	150,0	6,2	14,1	231	689	12	6
Ужгород	43,4	48,6	9,8	9,1	372	420	4	14
Харків	780,3	825,2	14,6	12,3	541	568	3	8
Херсон	65,3	58,3	5,7	4,3	193	174	14	18
Хмельницький	65,5	143,2	6,7	11,7	248	535	11	9
Черкаси	169,6	49,2	17,4	3,7	591	172	1	19
Чернівці	54,8	124,1	7,2	11,1	214	469	13	13
Чернігів	48,3	82,7	4,8	6,4	163	281	18	16
Розмах варіації (max/min), разів	71,3	548,0	7,9	114,5	6,9	145	—	—

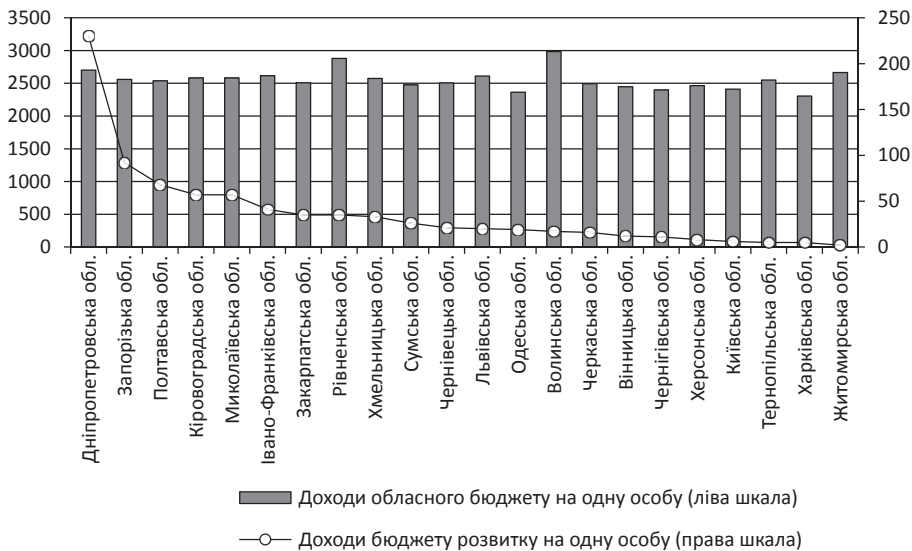
Примітка. Дані за 2015 р. — планові.

Джерело: розраховано за: Бюджети розвитку місцевих громад: “розвиток” чи “виживання” / Асоціація платників податків України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.apru.org.ua/news/—03700/>; Місцеві бюджети: профанація розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.rn.ua/money/83245/>; Бюджети розвитку: обсяг, співвідношення та зв'язок з доходами місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.apru.org.ua/news/budgetanalytic/—03764/>.

скорочення частки бюджету розвитку у загальних доходах бюджету. У такій ситуації підвищується роль і значення обласних конкурсів мікропроектів та проектів Державного фонду регіонального розвитку, кошти від яких можуть бути використані на інвестиційний розвиток міст.

Ще складнішою є ситуація з інвестиційними можливостями обласних бюджетів. 2015 р. у структурі їхніх видатків на бюджети розвитку припадало

лише 2,3 %. Винятком можна вважати лише Дніпропетровську область, де на одного жителя припадало 230 грн таких видатків. Разом із тим для більшості областей цей показник був украй низьким, зокрема в Житомирській — 2 грн, Київській — 6, Тернопільській і Харківській — по 5 грн (рис. 2).



Джерело: побудовано за даними звітів Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/>).

Рис. 2. Видатки бюджетів розвитку обласних бюджетів у розрахунку на одну особу в 2015 р., грн

Частка бюджету розвитку у видатках обласного бюджету була порівняно великою лише у двох областях — Дніпропетровській (8,5 %) і Запорізькій (3,6 %). Для половини обласних бюджетів України вона не досягала навіть 1 %. Таким чином, через бюджети розвитку обласних бюджетів розподіляються істотно менші суми, ніж міст — обласних центрів [10].

Окрім того, погіршилися можливості фінансування інвестиційних видатків із бюджетів розвитку місцевих бюджетів базового рівня. Адже основним джерелом їх наповнення до 2015 р. були місцеві податки і збори, серед котрих близько 90 % припадало на єдиний податок. Для більшості сіл і селищ він був єдиним джерелом доходів. Наприклад, у Львівській області в 2014 р. у 514 із 666 місцевих бюджетів бюджет розвитку формувався виключно за рахунок єдиного податку. З його вилюченням із джерел доходів села й селища залишилися практично без бюджету розвитку та, по суті, можуть використовувати на соціально-економічний розвиток лише ті кошти, які вкрай рідко передаються їм від органів державного управління вищого рівня.

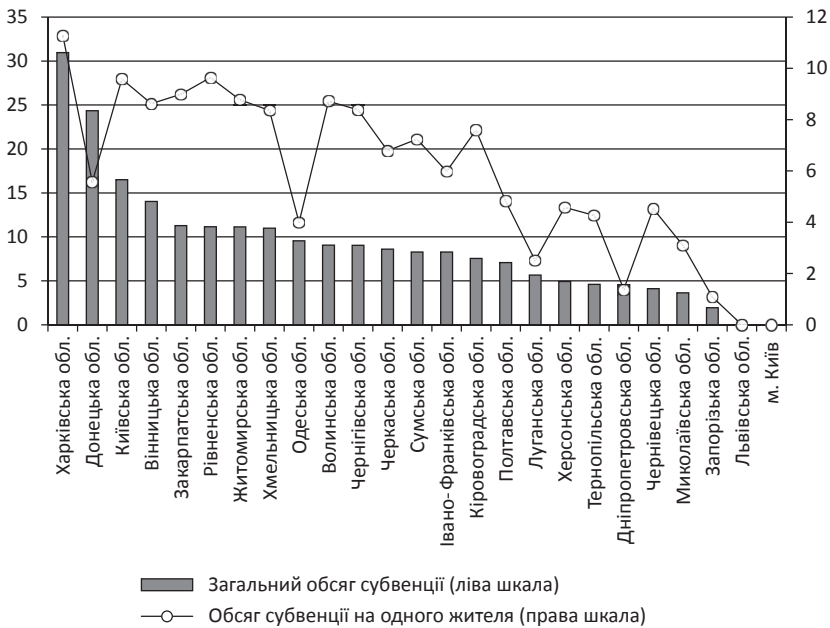
Ще одним законодавчо закріпленим джерелом формування бюджету розвитку місцевих бюджетів є капітальні трансферти з держбюджету,

до найважливіших із котрих належать субвенції на здійснення заходів соціально-економічного розвитку територій та на будівництво, реконструкцію, ремонт, утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах.

Аналіз зарубіжного досвіду надання інвестиційних трансфертів дає змогу виокремити три підходи: за першого при розподілі інвестиційних трансфертів пріоритетним є принцип соціальної справедливості, за другого — економічної ефективності, за третього — нейтральності. Згідно із принципом соціальної справедливості, капітальні трансферти з державного бюджету потрібно насамперед спрямовувати в депресивні регіони, котрим властиві низька якість життя та чималий дефіцит основного капіталу соціальної сфери. Так, у Німеччині цільові трансферти надавалися регіонам із фінансовим потенціалом, меншим від середнього по країні, адже регіони з вищим рівнем доходу володіють ресурсами, що відповідають їхнім додатковим потребам. Відповідно до принципу економічної ефективності, бюджетні кошти повинні інвестуватись у ті регіони, де вони забезпечують помітніший економічний ефект; тобто регіони, які мають вищу результативність інвестицій, повинні отримувати більшу частку капітальних трансфертів. Розподіл останніх згідно з принципом нейтральності означає надання їх різним регіонам у неоднакових обсягах (у розрахунку на одного жителя) [7].

Українським законодавством визначено, що інвестиційні трансферти з державного бюджету повинні розподілятися пропорційно потребам регіонів. При цьому не встановлено чітких правил оцінки таких потреб, вимог щодо участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних проектів. Розподіл інвестиційних трансфертів часто пов'язаний із лобіюванням інтересів певних політичних сил. Проведене дослідження показало, що сьогодні розподіл субвенції на соціально-економічний розвиток відбувається без урахування таких критеріїв, як чисельність населення регіону та рівень депресивності останнього (рис. 3).

Додатковим джерелом наповнення бюджету розвитку є місцеві запозичення міських бюджетів, котрі витрачаються на створення, приріст і оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування. Місцева влада може застосовувати декілька схем кредитування: емісію муніципальних цінних паперів, кредити комерційних банків під заставу муніципального майна, кредити державних банків. Таким чином утворюється борг місцевого самоврядування, що згодом лягає тягарем на територіальну громаду та потребує розроблення політики з управління ним. Муніципальні позики дуже поширені у світовій практиці, проте в Україні ринок місцевих запозичень перебуває на етапі становлення. Нормативно-правова база регулювання місцевих позик накладає обмеження фінансово-економічного характеру, зокрема щодо можливості здійснення запозичень лише міськими радами (чисельністю жителів, яка коливалася від 800 осіб до 300 тис.); видатків на обслуговування боргу



Джерело: побудовано за даними звітів Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/>).

Рис. 3. Регіональний розподіл субвенції з державного бюджету на здійснення заходів соціально-економічного розвитку територій між регіонами у 2014 р., млн грн

місцевих бюджетів, котрі не повинні перевищувати 10 % видатків із загально-го фонду відповідного місцевого бюджету, тощо.

Місцеві органи влади досить рідко вдаються до емісії цінних паперів, насамперед через великі видатки на їх адміністрування. Донедавна емітентами цінних паперів були одні й ті самі обласні центри: так, станом на 1 січня 2013 р. це були 17 міських рад (найчастіше Львівська, Запорізька, Луцька, Донецька, Харківська). Новою редакцією Бюджетного кодексу України коло міст, що дістали можливість здійснювати зовнішні місцеві запозичення, розширено до 182-х. Незначними були також випуски внутрішніх місцевих облігацій — у більшості випадків вони не перевищували 200 млн грн на рік. Лише Київська міськрада у 2012 р. провела емісію місцевих облігацій на суму 3500 млн грн (92,7 % усіх запозичень в Україні). Малі можливості щодо місцевих запозичень зумовлені ще й тим, що потенційні інвестори не зацікавлені в кредитуванні через низькі дохідність і ліквідність муніципальних цінних паперів та високі фінансові ризики, пов'язані з імовірністю неефективного використання запозичених коштів, слабким захистом кредиторів на випадок дефолту місцевих органів та ін. [3].

Слід зауважити, що обмеженість впливу бюджетів розвитку місцевих бюджетів на інвестиційне забезпечення розбудови територіальних громад у сучасних умовах спричинена не лише проблемами формування, незначними обсягами бюджетів розвитку, а й неефективним використанням цих коштів. На жаль, такі бюджети не виконують свого основного призначення — фінансування інвестиційних проектів та програм, а їхні видатки дедалі частіше прирівнюються до видатків капітального характеру. При цьому більш ніж половина капітальних видатків спрямовані на капітальний ремонт і реконструкцію, тобто сприяють підтриманню об'єктів у належному стані, проте не забезпечують розвитку територій — на нього припадає мізерна частка видатків бюджетів розвитку.

Отже, основними проблемами формування й використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів є: законодавче обмеження джерел їх наповнення, можливостей отримання доходів такими бюджетами на базовому рівні, зокрема для територіальних громад із низьким економічним потенціалом; неврегульованість порядку здійснення місцевих запозичень та їх висока ризиковість; неефективна структура видатків через невиконання бюджетами розвитку основної, інвестиційної, функції.

З метою розв'язання перелічених проблем потрібно розробити систему заходів, яка, з одного боку, сприяла б зміцненню дохідної частини бюджету розвитку, а з другого — підвищувала б ефективність і оптимізувала структуру його видатків. На нашу думку, для цього необхідно:

— спрямувати законодавчі зусилля на розширення джерел наповнення бюджетів розвитку, зокрема через повернення до них єдиного податку, збільшення надходжень від так званих активних операцій (із капіталом, власністю тощо), при цьому такий бюджет повинен становити щонайменше 10 % доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету. Зазначене дасть змогу територіальним громадам із низькою фінансовою спроможністю гарантовано використовувати певну суму коштів на їх розвиток;

— підвищити ефективність управління об'єктами комунальної власності, в т. ч. поліпшити приватизаційні процедури щодо комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами та сприяння розвитку нових форм господарювання в комунальному секторі [4];

— вдосконалити механізм здійснення місцевих запозичень із використанням різних схем кредитування, таких як кредити комерційних банків, випуск цінних паперів, кредити державних банків; будувати виважену політику щодо заборгованості з чітким встановленням джерел забезпечення позики, визначенням можливостей поєднання поточного й боргового фінансування, складанням оптимального графіка погашення заборгованості тощо;

— забезпечити дотримання принципів справедливості й прозорості при розподілі інвестиційних субвенцій, котрі надаються місцевим бюджетам із держбюджету;

— сприяти поліпшенню структури видатків місцевих бюджетів шляхом скорочення частки видатків споживання та збільшення видатків розвитку. Насамперед ідеться про зниження непродуктивних і невиправданих витрат, особливо в соціальній сфері;

— підвищити ефективність видатків бюджету розвитку шляхом перегляду його структури, виокремлюючи та поступово зменшуючи ті її складові, що тільки номінально належать до видатків розвитку, а також недоцільні й неефективні з точки зору впливу на розбудову громади;

— оптимізувати процес планування таких бюджетів на базі застосування програмно-цільового методу та встановлення взаємозв'язку зі стратегічними й середньостроковими програмами регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Буковинський С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. Буковинський // Вісник НБУ. — 2007. — № 2. — С. 9—15.
2. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. — 2001. — № 1. — С. 34—39.
3. Возняк Г. В. Сучасні механізми реалізації бюджетної політики розвитку: регіональний вимір / Г. В. Возняк // Проблеми економіки. — 2014. — № 3. — С. 187—194.
4. Гончаренко М. В. Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку / М. В. Гончаренко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirb.
5. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України. — 2009. — № 3. — С. 46—56.
6. Кузькін Є. Ю. Розширення повноважень місцевого самоврядування в сучасних умовах: основні напрями та подолання перешкод / Є. Ю. Кузькін, О. В. Шишко // Фінанси України. — 2015. — № 11. — С. 43—56.
7. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективною системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. — 2011. — № 2. — С. 24—37.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
9. Бюджети розвитку місцевих громад: “розвиток” чи “виживання” / Асоціація платників податків України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/news/—03700/>.
10. Бюджети розвитку: обсяг, співвідношення та зв'язок з доходами місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/news/budgetanalytic/—03764/>.
11. Місцеві бюджети: профанація розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.pn.ua/money/83245>.

References

1. Bukovynskiy, S. (2007). Zmitsnennia finansovoyi bazy mistsevoho samovriaduvania yak chynnyk ekonomichnoho zrostantia [Strengthening of the financial base of local self-government as a growth factor]. *Visnyk NBU* [Bulletin of NBU], 2, 9—15 [in Ukrainian].
2. Kyrylenko, O. P. (2001). Finansova nezalezhnist' miszevoho samovriaduvannya [Financial independence of the local self-government]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 1, 34—39. [in Ukrainian].
3. Vozniak, H. V. (2014) Suchasni mekhanizmy realizatsiyi byudzhethnoyi polityku rozvytku: rehionalnyy vymir [Current mechanisms for the implementation of budgetary policy

of development: the regional dimension]. *Problemy ekonomiky* [Economic problems], 3, 187—194. [in Ukrainian].

4. Honcharenko, M. V. (n. d.). *Problemny aspekty formuvania mistsevykh byudzhetyv rozvytku* [Problematic aspects of formation of local development budgets]. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirb [in Ukrainian].

5. Demkiv, O. I. (2009). Napryamy pohlyblennya byudzhetnoi reformy v Ukraini [Directions of deepening of the budgetary reform in Ukraine]. *FinansyUkrainy* [Finance of Ukraine], 3, 46—56. [in Ukrainian].

6. Kuz'kin, Ye. Yu. (2015). Rozshyrennia povnovazhen' mistsevoho samovryaduvannya v suchasnykh umovakh: osnovni napriamy ta podolania pereshkod [Expansion of powers of local self-government in modern terms: the main directions and negotiation]. *FinansyUkrainy* [Finance of Ukraine], 11, 43—56. [in Ukrainian].

7. Lunina, I. O. (2011). Kapital'ni transferty mistsevym byudzheta: pidkhody do stvorennia efektyvnoi systemy upravlinnia [Capital transfers to local budgets: approaches to the creation of effective management system]. *FinansyUkrainy* [Finance of Ukraine], 2, 24—37. [in Ukrainian].

8. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *Pro misceve samovryaduvannya v Ukraini* [On local government in Ukraine] (Order № 280/97-ВР, May 21). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [in Ukrainian].

9. Byudzhety rozvytku mistsevykh hromad: "rozvytok" chy "vyzhyvannia". [Budgets community development: "development" or "survival"]. *Asociaciya platnykiv podatkov Ukrainy* [Association of Taxpayers of Ukraine]. Retrieved from <http://www.appu.org.ua/news/—03700/> [in Ukrainian].

10. *Byudzhety rozvytku: obsiah, spivvidnoshennia ta zvyazok z dokhodamy mistsevykh byudzhetyv* [Development budgets: scope, interrelation and connection with the revenues of local budgets]. (n. d.). Retrieved from <http://www.appu.org.ua/news/budgetanalytic/—03764/> [in Ukrainian].

11. *Mistsevi byudzhety profanatsiya rozvytku*. [Local budgets profanity of development] (n. d.). Retrieved from <http://news.pn.ua/money/83245>. [in Ukrainian].