

УДК 352.07: 336.14

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ

Досліджено роль місцевих бюджетів в інвестиційних процесах в Україні. Проаналізовано структуру доходів бюджетів розвитку, визначено проблеми їх формування та намічено напрямки підвищення їх значення в якості інвестиційного ресурсу територіального розвитку.

Ключові слова: державні інвестиції, територіальний розвиток, місцевий бюджет, бюджет розвитку, доходи бюджету розвитку, капітальні видатки.

This paper investigates the role of local budgets in the investment processes in Ukraine. The structure of revenues is analyzed, the problems of their formation are defined, and ways to increase their significance as an investment resource of territorial development are outlined.

Key words: public investment, development of territories, local budget, development budget, revenues of development budget, capital expenditures.

Одним із завдань, передбачених Концепцією реформування місцевих бюджетів, є посилення їх інвестиційної складової, яке передбачає програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проєктів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6]. Аналіз чинного законодавства та існуючих проблем фінансового забезпечення розвитку територій дає підстави стверджувати, що завдання Концепції щодо посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів залишаються на разі декларацією. Тому питання вдосконалення механізмів інвестування в розвиток територій залишається актуальним і потребує обґрунтування нових дієвих підходів. Зокрема, це стосується вдосконалення механізмів формування та використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Обсяг бюджету розвитку місцевого бюджету є одним із показників для оцінки якості життя в територіальних громадах. Адже видатки бюджету розвитку спрямовуються не на “проїдання”, а на розширене відтворення, виконання інвестиційних програм (проєктів), будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об’єктів соціально-культурної сфери та ЖКГ, розвиток дорожнього господарства тощо. Однак дохідна частина бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні, навіть з урахуванням певних позитивних зрушень, закріплених у новій редакції Бюджетного кодексу, на сьогодні не спроможна забезпечити фінансові потреби територій у капітальних вкладеннях. З огляду на це, проблеми наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів не втрачають своєї актуальності і надалі.

Теоретичні та практичні аспекти управління бюджетними інвестиціями досліджуються у працях Т. Затонацької, О. Кириленко, В. Кудряшова, Т. Лебеди, О. Шевченко та ін. Особливості формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів

як фінансової основи територіального розвитку є предметом досліджень С. Буковинського, І. Запатріної, В. Комарова, В. Кулешір, О. Косаревич та ін. Попри значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку місцевих бюджетів продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Це спонукає до подальшого вдосконалення науково-теоретичного підґрунтя їх формування та використання.

Метою статті є дослідження ролі місцевих бюджетів в інвестиційних процесах в Україні, визначення проблем формування дохідних джерел бюджетів розвитку та накреслення напрямків підвищення їх значення в якості інвестиційного ресурсу територіального розвитку.

Інвестиції в Україні здійснюються переважно за рахунок власних коштів підприємств і організацій. Разом з тим, бюджетні кошти теж можуть розглядатися як невід’ємна частина загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення. Державні інвестиції в Україні здійснюються в таких основних формах: капітальні видатки (видатки розвитку) державного та місцевих бюджетів, бюджетне фінансування державних цільових програм, а також інвестиційні вкладення за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Питома вага коштів державного й місцевих бюджетів у загальному обсязі інвестицій у 2012 р. сумарно становить близько 9 %, або майже 26,2 млрд грн у грошовому еквіваленті. У 2011 р. ці показники склали відповідно 10,5 % і 27,2 млрд грн [8, с. 194]. Якщо говорити окремо про роль місцевих бюджетів в інвестиційних процесах, то слід констатувати той факт, що місцеві бюджети на сьогодні відіграють в інвестуванні неістотну роль. Незважаючи на фактичне збільшення обсягів капітальних інвестицій місцевих бюджетів у грошовому еквіваленті, їхня частка у структурі інвестиційних джерел в останні роки не перевищує 3,4 % (табл. 1).

Таблиця 1

Капітальні інвестиції з місцевих бюджетів в Україні

<i>Обсяг капітальних інвестицій з місцевих бюджетів</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>
у фактичних цінах, млн грн	12498	5914	6368	8801	9148
у % до загального обсягу	4,6	3,1	3,4	3,4	3,1

У розвинених країнах світу в бюджетному процесі на місцевому рівні використовується “концепція двох бюджетів”. Наприклад, більшість урядів у США розрізняє інвестиційні і поточні видатки. Уряди на рівні штатів і місцевого самоврядування відокремлюють інвестиційні і поточні видатки з кількох причин [4].

По-перше, капіталовкладення часто фінансують з разових, цільових джерел. Відокремлення статей на придбання капітального обладнання сприяє тому, що доходи з цільовим призначенням на капітальне обладнання справді витрачають на ці потреби.

Другою причиною відокремлення бюджету розвитку і поточного бюджету є відмінність у процесах ухвалення рішень. Підготовка бюджету розвитку включає

підготовку переліку проектів, потім їх ранжування: всі проекти, або майже всі, порівнюють один з одним. У міру фінансування і виконання проектів, до переліку додають нові програми, і процес повторюється. За винятком складання бюджету за пріоритетами, програми не порівнюють один з одним і не ранжують; програми, як правило, тривають щороку, тож немає великої потреби готувати перелік програм і визначати їх пріоритетність.

Третьою причиною окремого процесу складання бюджету розвитку є те, що його часові рамки відмінні від графіку поточного бюджету. У поточному бюджеті все відбувається протягом одного бюджетного року: інвестиційні проекти, навпаки, можна планувати і здійснювати роками. Далекосяжне планування і перегляд потрібні з кількох причин. По-перше, будь-які помилки в інвестиційному проекті можна виправити лише чималим коштом. Помилки в поточному бюджеті можна виправити протягом року або переглянути наступного року. По-друге, інвестиційні проекти – особливо з розвитку інфраструктури – тяжіють до координації, вимагають пильної уваги до послідовності дій. Наприклад, проекту заміни дорожнього покриття може передувати заміна труб водогону і каналізації. Графіки виконання цих двох бюджетів також різняться, бо капіталовкладення часто відбуваються нерівномірно. Бюджет розвитку дозволяє органам влади планувати далеко наперед порівняно з поточним бюджетом, що дозволяє заощаджувати кошти на великі програми або розподіляти витрати на них більш рівномірно на період у кілька років.

Нарешті, інвестиційні проекти, які часто потерпають від змін замовлень надмірних витрат, потребують прискіпливішого контролю, ніж постійні програми. Окремий бюджет розвитку заохочує пильний нагляд за виконанням проекту; крім того, це дає можливість вести окремий облік інвестиційних проектів, що сприяє дійсненню контролю за рівнем витрат.

У широкому розумінні, “бюджет розвитку” – це асигнування на інноваційну і інвестиційну діяльність, пов’язану з капітальними вкладеннями в соціально-економічний розвиток адміністративно-територіального утворення, на соціальні програми, інші витрати, що пов’язані з розширеним відтворенням. Це поняття охоплює ідентифікацію, визначення пріоритетів і планування потреби у фінансуванні на середньостроковий період, оцінку фінансових можливостей потенціалу, фінансове прогнозування, оцінку, складання інноваційних проектів муніципального розвитку, а також розробку та використання різних варіантів фінансування таких проектів [5, с. 124].

В Україні теж зроблено певні кроки до запровадження у практику “концепції двох бюджетів”. Так, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1, 63) передбачено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку [1]. Відповідно до Закону, бюджет розвитку має формуватися за рахунок податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій цих бюджетів. Ресурси бюджету розвитку спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо). Але зазначений Закон не визначив основні засади щодо формування та виконання бюджету розвитку.

Подальший розвиток “концепція двох бюджетів” отримала в Бюджетному кодексі України, в якому закріплено засади з реалізації положень статті 143

Конституції України та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо формування та виконання бюджету розвитку як складової частини спеціального фонду місцевих бюджетів. У 2001 р. Бюджетний кодекс вперше визначив конкретні джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів та напрями, за якими можуть витратитися його кошти.

У 2010 р. у новій редакції Бюджетного кодексу перелік дохідних джерел бюджету розвитку місцевих бюджетів було розширено, і на сьогоднішній день надходження бюджету розвитку включають [2]:

1) єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

2) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;

3) плата за надання місцевих гарантій;

4) кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

5) 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35 % – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55 % – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);

7) кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

8) місцеві запозичення, здійснені в порядку, визначеному кодексом та іншими законами України;

9) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради.

Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів у 2012 р. досяг 225,3 млрд грн. При цьому надходження бюджетів розвитку становили 14,1 млрд грн (14,1 % до обсягу доходів без врахування міжбюджетних трансфертів та 6,3 % до обсягу доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів) [3]. У перерахунку на одного жителя виходить лише близько 310 грн. Для порівняння: у сусідній Польщі цей показник вищий у 18 разів, у Литві – в 15 разів [3; 7].

Звертає на себе увагу такий факт, що при порівнянні доходів бюджетів розвитку українських обласних центрів (без урахування трансфертів з держбюджету) у перерахунку на душу населення перше місце займає не столиця (де вартість землі та нерухомості, як і кількість підприємців явно вище, ніж у регіонах), і навіть не Харків і Одеса, а Черкаси. У показниках 2012 р. надходження бюджету розвитку в перерахунку на кожного жителя Черкас склали 686 грн, тоді як в Одесі – 546, Києві – 529, Харкові – 420 грн. Цікаво, що найнижчим цей показник виявився у Донецьку – всього 79 грн на кожного городянина [7].

Зміна структури доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів до і після внесення змін до Бюджетного кодексу України відображена в табл. 2.

Таблиця 2

Структура надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів в Україні

<i>Надходження</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>
Обсяг бюджету розвитку, млрд грн	8,8	4,0	3,7	13,2	14,1
Частка доходів бюджету розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів, %	12,5	5,7	4,7	15,3	14,1
в т.ч.					
Єдиний податок	–	–	–	2,3	4,8
Надходження від продажу землі	3,5	1,8	1,7	1,5	1,0
Надходження від відчуження майна	2,7	1,8	1,5	0,6	0,7
Кошти, одержані із загального фонду бюджету	6,0	1,9	1,4	10,7	6,8
Інші	0,3	0,2	0,1	0,2	0,8

У 2011-2012 рр. обсяг доходів бюджетів розвитку збільшився більш ніж у три рази порівняно з 2010 р. Це відбулося в основному за рахунок перенесення всіх капітальних видатків, що здійснювались із загального фонду до бюджету розвитку, а також віднесення до доходів бюджету розвитку єдиного податку.

Бюджетний кодекс дозволяє здійснювати передачу коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету, але тільки в межах бюджетних призначень і лише шляхом внесення змін до рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради. Так, у 2012 р. унаслідок перенесення всіх капітальних видатків, що здійснювались із загального фонду до бюджету розвитку, кошти, одержані з загального фонду бюджету, стали найбільшим джерелом формування бюджету розвитку. Їх обсяг становив 6,8 млрд грн, або 48,1 % усіх надходжень до бюджету розвитку [3, с. 55].

Левову частку надходжень бюджету розвитку на сьогодні становлять кошти від сплати єдиного податку. За підсумками 2012 р. за рахунок цього податку було сформовано 31,4 % усіх доходів бюджету розвитку [2, с. 56]. Отже, якщо в населеному пункті створено комфортні умови для суб'єктів господарювання, що перебувають на так званій спрощеній системі оподаткування, то відповідний місцевий бюджет одержує більше коштів саме на розширене відтворення. Від цього виграють усі члени територіальної громади.

Водночас треба зауважити, що такі оцінки умовні, бо існує безліч інших об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на обсяги надходжень у бюджету розвитку місцевих рад у кожному окремо взятому населеному пункті. Наприклад, вагомим джерелом наповнення бюджетів розвитку є кошти, отримані від відчуження комунальної власності (зокрема землі). У 2012 р. надходження від продажу землі становили 1 млрд грн, або 7 % усіх доходів бюджету розвитку, від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності, – 0,8 млрд грн, або 5,3 % [3, с. 56]. У цьому разі ефективність залучення коштів у місцевий бюджет можна оцінити крізь призму мультиплікаційного ефекту – на скільки зросте якість життя територіальної громади в населеному пункті від продажу того чи іншого об'єкта. І тут слід урахувати не лише прямі доходи для бюджету від відчуження майна, а й, приміром, залучення додаткових інвестицій у бюджет у вигляді створених робочих місць на приватизованих об'єктах.

Складовою частиною бюджету розвитку є субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів. Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проєктів надаються з Державного бюджету України тільки бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх дальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Право на отримання субвенцій з інших місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проєктів можливе лише за наявності спільної угоди між відповідними органами місцевого самоврядування. У 2012 р. субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів склали 270,1 млн грн, або близько 2 % надходжень до бюджету розвитку [3, с. 57].

Крім зазначених надходжень до бюджету розвитку включаються й інші види доходів. Зокрема, у 2012 р. серед них були:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств (48,9 млн грн);
- надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (473,9 млн грн) [3, с. 57].

Слід зазначити, що у проєкті оновленого Бюджетного кодексу серед доходів бюджету розвитку було передбачено ще одне джерело його поповнення – податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, в розмірах, визначених законом з питань оподаткування. Місцеві ради могли проголосувати за встановлення місцевої ставки (обласна – до 2 %, міська, районна – до 3 %). При цьому надходження від цього податку відповідно до додаткових ставок такого податку, встановлених районними радами, передбачалося розподіляти таким чином: 30 % – до бюджетів розвитку бюджетів сіл, селищ, міст районного значення; 70 % – до бюджетів розвитку районних бюджетів. Однак при прийнятті нового Бюджетного кодексу в 2010 р. місцеві ради були позбавлені такої можливості. Можливою причиною такого рішення стало те, що додаткові фіскальні навантаження з боку органів місцевого самоврядування могли отримати значний супротив з боку підприємств і населення загалом та спричинити нерівномірність економічної активності в різних регіонах.

Одним із пріоритетів сучасної бюджетної політики є посилення інвестиційної складової частини місцевих бюджетів, зокрема, шляхом збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку. Порівняно зі старим бюджетним кодексом у новому зроблено спробу зміцнити бюджети розвитку місцевого самоврядування, втім суттєвих додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів розвитку не встановлено, хіба що крім єдиного податку. Незважаючи на досить великий перелік надходжень, зазвичай найбільшу частку доходів місцевих бюджетів розвитку складають кошти, передані із загального фонду бюджету, субвенції з інших бюджетів, доходи від відчуження майна та землі.

На наш погляд, підвищити роль бюджету розвитку як основи формування інвестиційного потенціалу території, можливо за рахунок:

- розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку;
- створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва на території;
- вдосконалення механізму здійснення місцевих запозичень;

- більш ефективного управління об'єктами комунальної власності, доходи від яких слід зараховувати до бюджету розвитку;
- розвитку нових форм господарювання в комунальному секторі;
- удосконалення приватизаційних процедур комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами;
- стимулювання збільшення власних доходів місцевих бюджетів;
- розподілу інвестиційних субвенцій, які надаються місцевим бюджетам, на принципах справедливості і прозорості.

На жаль, принцип створення умов, які забезпечують зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні доходів до бюджетів, що має стати вагомим чинником ефективності розбудови бюджетної системи, є лише задекларованим. Значним інвестиційним потенціалом є залучення інвестиційних ресурсів шляхом випуску територіальних боргових зобов'язань, що має на сьогодні разовий, індивідуальний характер. До того ж, схема відшкодування та поновлення кредитних інвестиційних ресурсів недостатньо продумана й налагоджена. Це нівелює можливість використання коштів місцевих бюджетів як джерела інвестиційних ресурсів на місцях. Саме цей шлях зміцнення бюджету розвитку може розглядатися як напрямок подальших наукових розвідок щодо зміцнення фінансового забезпечення розвитку територій.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2012 р. – К. : ІБСЕД, 2013. – 73 с.
4. *Косаревич О. П.* Бюджет розвитку місцевих бюджетів / О. П. Косаревич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VPu/Ekon/2008_6/51.pdf.
5. *Кулешір В. В.* Диверсифікація джерел формування місцевих бюджетів розвитку / В. В. Кулешір // Вісник Дніпропетровського Університету. Серія “Економіка”. – 2011. – № 5(3). – С. 124–132.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 38. – С. 12.
7. *Сколотяний Ю.* Місцеві бюджети: профанація розвитку / Ю. Сколотяний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/miscevi-byudzheti-profanciya-rozvitku_.html.
8. Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 552 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.