

УДК 336.14:352

Н. І. Карпишин,
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету, м. Тернопіль
В. І. Стоян,
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету, м. Тернопіль

БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ: ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ

N. I. Karpushyn,
PhD in Economic Sciences, associate Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil
V. I. Stoyan,
PhD in Economic Sciences, associate Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil

CAPITAL BUDGET OF COMMUNITY: EXPERIENCE AND OPPORTUNITIES

У статті висвітлені теоретичні, правові та практичні аспекти формування і використання бюджету розвитку громади в умовах реформи, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів та збільшення обсягів місцевих бюджетів України. Проаналізовано динаміку, склад та структуру надходжень і витрат бюджету розвитку м. Тернополя. З'ясовано, що зростання міського бюджету розвитку в 2015-2016 рр. є результатом запровадження нової моделі фінансового забезпечення та міжбюджетних відносин, яка дала можливість місцевій владі вивільнити бюджетні кошти для фінансування видатків розвитку. Така ситуація є сприятливою для розвитку громади, оскільки основними пріоритетами витрачання коштів бюджету розвитку було фінансування капітальних видатків у сфері житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я тощо. Запропоновано шляхи удосконалення сучасної моделі функціонування бюджету розвитку та підвищення його ролі у фінансуванні інвестиційних потреб місцевого самоврядування.

In this article authors researched of theoretical, legal and practical aspects of forming and using of community capital budget in period of decentralization of local finance and increasing of local budgets in Ukraine. They analyzed of dynamics and structure of revenues and expenditures of Ternopil capital budget. The authors opine increasing of Ternopil capital budget in 2015-2016 is a result of the introduction of a new model of financial and intergovernmental relations, which created of opportunities for local authorities in financing of community development expenditures. This situation is favorable for the community development because the main priorities of capital budget are financing of local capital needs of housing and community sphere, education, and health. The authors suggested the directions of

improving of model of local capital budget and opportunities increasing it role in financing the investment needs of local governments.

Ключові слова: бюджет розвитку, надходження бюджету розвитку, витрати бюджету розвитку.

Keywords: capital budget, capital budget revenues, capital budget expenditures.

Постановка проблеми. Формування бюджету розвитку місцевих бюджетів України має надзвичайно важливе значення для повноцінного функціонування територіальних громад, оскільки забезпечує інвестування бюджетних коштів в інфраструктуру місцевого господарства, покращення благоустрою, підвищення якості надання локальних послуг і в кінцевому результаті впливає на зростання місцевої економіки, збільшення кількості робочих місць та підвищення податкоспроможності території. Тому питання формування і використання бюджету розвитку місцевих бюджетів в Україні, вивчення складу і структури джерел доходів та витрат є надзвичайно актуальною і потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою пошуку шляхів зміцнення фінансової бази місцевих органів влади та реалізації концепції бюджету розвитку місцевого бюджету займалися такі вітчизняні вчені: С. Буковинський, О. Василик, Т. Васильєва, Н. Винниченко, І. Запатріна, О. Кириленко, В. Кравченко, О. Крайник, В. Кулешір, І. Луніна, І. Лютий, К. Павлюк, І. Чугунов [1], О. Цюпа та ін. Також, значну увагу питанню бюджету розвитку територіальних громад приділяли зарубіжні вчені: П. Друкер, Г. Кітчен, Е. Слек та ін. [1]. Проте, незважаючи на певний науковий доробок, процес формування і використання бюджету розвитку потребує системного теоретичного, організаційного та прикладного обґрунтування. Існує об'єктивна необхідність у формуванні науково обґрунтованого і ефективного бюджету розвитку та механізму його використання як важеля фінансування пріоритетних інвестиційних та інноваційних проектів громад.

Метою даної статті є дослідження сучасних тенденцій та можливостей у формуванні і використанні бюджету розвитку для підвищення його ролі у фінансуванні соціальної та економічної інфраструктури територіальної громади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Економічний і соціальний розвиток громад в Україні забезпечується коштом місцевих бюджетів, де особливу роль відіграє бюджет розвитку. Бюджет розвитку є складовою місцевого бюджету і одним з найважливіших інструментів фінансової політики органів місцевого самоврядування в частині реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів. Під бюджетом розвитку ми розуміємо встановлений законодавством перелік надходжень та видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку відповідної території. Основним призначенням бюджету розвитку є фінансування соціально-економічного розвитку регіонів; виконання інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери і ЖКГ; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів; природоохоронних заходів; інших заходів, пов'язаних з розширенням відтворенням [2].

У 2014-2015 рр. в бюджетному і податковому законодавстві України відбулись зміни, які суттєво вплинули на фінансову базу місцевого самоврядування, в тому числі, на процес формування і використання бюджету розвитку. Глибше оцінити вплив цих реформ можна дослідивши фінансову звітність окремого місцевого бюджету в частині надходжень та витрат бюджету розвитку. Тому для аналізу взято бюджет міста обласного підпорядкування – м. Тернополя.

Як видно з даних рисунка 1, динаміка обсягів надходжень бюджету розвитку м. Тернополя у 2012-2016 рр. є позитивною.

Рис. 1. Динаміка доходів місцевого бюджету і надходжень бюджету розвитку м. Тернополя, млн. грн.*

**Розраховано авторами на основі [3; 4]*

Більш того, якщо у 2012-2014 рр. спостерігався відносно помірний темп приросту цих надходжень – відповідно на 37% у 2013 р. і на 16% у 2014 р., то у 2015 р. відбулось різке підвищення обсягу бюджету розвитку до 176,8 млн. грн., що у 2,4 рази перевищило показник попереднього року. Така ж тенденція збереглась і в плані 2016 р. Мало місце також зростання частки надходжень бюджету розвитку в структурі доходів місцевого бюджету, показник якої у 2012 р. становив 6,2%, у 2013 р. – 8,0%, у 2014 р. – 8,6%, а у 2015 р. – 13,6%. Підвищення обсягів і частки надходжень бюджету розвитку є позитивним моментом, який свідчить про зростання фінансування капітальних видатків громади і потребує більш детального аналізу й обґрунтування.

Бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевого бюджету. Відповідно до бюджетного законодавства, перелік надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів містить 10 джерел (рис. 2).

Рис. 2. Джерела надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів України

**Складено авторами на основі [2; 5]*

Як видно з даних таблиці 1, обсяг надходжень бюджету розвитку м. Тернополя впродовж 2012-2016 рр. постійно змінювався. Основною причиною таких змін були законодавчі поправки в бюджетному і податковому законодавстві.

Таблиця 1.

Надходження бюджету розвитку м. Тернополя у 2012-2016 рр., (млн. грн.)

Доходи	2012	2013	2014	2015	2016 план
Місцеві податки і збори	38,0	51,4	57,8	-	-
- єдиний податок	38,0	51,3	57,7	-	-
- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	0,03	0,15	-	-
Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій	-	2,5	4,6	8,8	4,5
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста	-	2,5	4,6	8,8	4,5
Доходи від операцій з капіталом, в т. ч.	8,7	6,9	5,8	13,3	6,0
- кошти від відчуження майна, яке належить АРК та майна, що перебуває у комунальній власності	7,0	5,0	3,2	4,7	3,0
- надходження від продажу землі і нематеріальних активів	1,7	1,1	2,6	8,6	3,0
Кошти, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку	0,1	1,0	3,4	148,5	166,3
Доходи бюджет розвитку**, всього	46,8	64,1	74,4	176,8	176,8

**Розраховано на основі [3; 4].*

*** з урахуванням вільних залишків*

Найбільш відчутними стали зміни в Бюджетному кодексі України, які відбулись 28 грудня 2014 р., коли з переліку джерел надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету було вилучено єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Як свідчать дані таблиці 1, до 2015 р. єдиний податок відіграв домінуючу роль в структурі доходів бюджету розвитку громади і у 2014 р. його частка становила майже 86%. Тому його вилучення до загального фонду місцевого бюджету помітно відобразилось на доходах бюджету розвитку. Що ж стосується податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, то його бюджетоутворююча роль залишається непомітною. У 2013 р. сума податку в міському бюджеті була запланована в розмірі 300,0 тис. грн., однак, по факту надійшло лише 30,3 тис. грн. і дещо краща ситуація спостерігалась у 2014 р., коли до бюджету надійшло 156 тис. грн.

За досліджуваний період незмінним джерелом надходжень бюджету розвитку були доходи від операцій з капіталом. Хоча, слід зазначити, що частка цих доходів у загальній структурі бюджету розвитку постійно зменшується - у 2012 р. вона становила 18,6%, в 2013 р. – 11,4%, в 2014 р. - 8,5%, в 2015 р. – 7,3%, а за планом 2016 р. – 3,4%. Така тенденція до зменшення поступлень даної групи доходів є явищем закономірним, оскільки земля і майно є обмеженим і вичерпним ресурсом місцевого самоврядування. Крім того, як свідчать журналістські і громадські розслідування, ці доходи могли б бути значно більшими, якби місцевою владою не використовувались схеми передачі комунальних земель інвесторам поза аукціон та продажу комунального майна за заниженою оцінкою.

Загалом, різке зростання обсягу бюджету розвитку м. Тернополя у 2015 р. відбулось завдяки передачі значної суми коштів із загального фонду місцевого бюджету до бюджету розвитку. Така можливість передачі коштів з іншої частини місцевого бюджету (за рішенням відповідної місцевої ради), а щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету (за рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради) існує ще з 2011 р. Однак, лише в 2015 р. із загального фонду міського бюджету вдалось передати 148,5 млн. грн., що суттєво змінило ситуацію із фінансуванням видатків розвитку.

Справа в тому, що формування дохідної частини місцевих бюджетів України у 2015 р. відбувалось із застосуванням нової моделі фінансового забезпечення та міжбюджетних відносин, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів та збільшення обсягів доходів місцевих бюджетів. Нові зміни дали змогу місцевій владі поповнити дохідну базу надходженнями від акцизного податку з реалізації суб'єктами

господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; 100% надходженнями від плати за надання адміністративних послуг; 100% від державного мита; 10% від податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки та ін. Як результат, доходи м. Тернополя (без трансфертів) зросли у 2015 р. порівняно з 2014 р. на 169,8 млн. грн. або на 38% (рис. 3). Також в 2015 р. суттєво зросли обсяги трансфертів до міського бюджету - майже на 64%. Чинний порядок надання трансфертів місцевим бюджетам, який є більш спрощеним, покращив ситуацію в сфері міжбюджетних відносин.

Рис. 3. Динаміка і склад доходів бюджету м. Тернополя у 2014-2015 рр.*

**Розраховано авторами на основі [4]*

Сьогодні, також фінансовим органам немає необхідності у розрахунку обсягів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (в науковій літературі - закріплених доходів) і що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власних доходів). Відміна такого поділу свідчить про те, що органи місцевого самоврядування отримали більшу самостійність у розподілі коштів місцевого бюджету. Обмеження існують лише в частині наданих трансфертів - субвенцій, які мають цільове призначення і можуть використовуватися лише на визначені цілі - освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та ін. Така ситуація значно покращила фінансування житлово-комунальної сфери, на потреби якої раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає. Наприклад, у 2014 р. на житлово-комунальне господарство громади Тернополя було використано 63,6 млн. грн., а вже у 2015 р. - 159,7 млн. грн., тобто більше ніж у 2,5 рази!

У бюджетному законодавстві витрачання коштів бюджету розвитку місцевого бюджету дозволено за такими напрямками:

- 1) погашення місцевого боргу;
- 2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам (крім капітальних видатків, що здійснюються за рахунок окремих надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів);
- 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- 4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
- 5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;
- 6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста;
- 7) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях [2].

Аналізуючи динаміку, склад і структуру витрат бюджету розвитку м. Тернополя за 2012-2015 рр. в таблиці 2, можна відзначити, що найбільш позитивним моментом у витрачанні коштів даного бюджету є те, що видатки на житлово-комунальне господарство зросли більше ніж у 12 разів. Особливо різкий приріст фінансування відбувся у 2015 р., коли на потреби ЖКГ було направлено у 2,5 рази більше порівняно з попереднім роком. Крім того, тенденція зростання продовжується в 2016 р., у якому передбачено ще більшу суму - 121,4 млн. грн.

Таблиця 2.

Динаміка обсягів та структури витрат бюджету розвитку м. Тернополя*, (млн. грн.)

Показники	2012	2013	2014	2015	2016(план)
Органи місцевого самоврядування	0,1	0,4	0,6	0,8	3,5
Освіта	2,1	5,2	6,4	16,8	12,7
Охорона здоров'я	1,3	3,2	5,6	4,7	4,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Житлово-комунальне господарство	9,7	36,7	43,8	109,0	121,4
Культура і мистецтво	1,3	2,7	2,3	3,3	2,6
Фізична культура і спорт	1,0	1,3	0,9	1,1	1,2
Будівництво	12,5	4,6	4,7	17,8	6,1
Інші видатки	18,6	9,9	10,0	23,1	25,0
Всього	46,8	64,1	74,4	176,8	176,8

Частка видатків на житлово-комунальне господарство у структурі витрат бюджету розвитку також щорічно зростала і якщо у 2012 р. становила 20,7%, то вже у 2015 р. – 61,7%, а по плану 2016 р. – 68,7%. Щодо структури цих видатків, то в 2015 р. на капітальний ремонт житлового фонду (КФК 100102) було направлено 48,0 млн. грн., а на капітальний ремонт об'єктів благоустрою (КФК 100203) – 61,0 млн. грн. - це фінансування капітального ремонту шляхо-мостового господарства згідно затвердженого титульного списку, вуличного освітлення, тротуарів, зупинок громадського транспорту міжквартальних проїздів, капітальних робіт згідно Програми «Питна вода міста Тернополя на 2008-2020 роки» тощо.

Також у 2015 р. суттєво покращилось фінансування капітальних видатків у сфері освіти, зокрема було витрачено 16,8 млн. грн., що значно перевищує суми попередніх років, зокрема у 8 разів більше ніж у 2012 р. і у 2,6 разів більше ніж у 2014 р. Бюджетні кошти було витрачено на проведення капітального ремонту у школах, дошкільних закладах, придбання камер відеоспостереження, дитячих майданчиків тощо.

Значні бюджетні кошти виділялись на інші видатки бюджету розвитку, серед яких найбільшу частку склали внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди підприємств та організацій (КФК 180409). Так, у 2015 р. комунальні підприємства м. Тернополя отримали 24,8 тис. грн., а саме: КП «Об'єднання парків культури і відпочинку м. Тернополя» для придбання біотуалетів, зелених насаджень, машини для прибирання, огорожі тощо; КП «Тернопільелектротранс» для придбання тролейбусів б/к чеського виробництва, реконструкцію тролейбусних ліній, будівництво нових тролейбусних ліній до мікрорайонів міста, на капітальний ремонт рухомого складу, на прилади для автоматичного оголошення зупинок тощо.

Висновки. Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування. Кошти цього бюджету спрямовуються на капітальний ремонт, розбудову та реконструкцію об'єктів місцевої соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства та формують місцеву інфраструктуру.

Сьогодні слід відмітити позитивну тенденцію до збільшення обсягів бюджету розвитку місцевих бюджетів та зростання обсягів фінансування капітальних видатків громади. Бюджетна децентралізація змінила підходи у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, в результаті чого органи місцевого самоврядування отримали як додаткові фінансові ресурси, так і більшу можливість у маневруванні бюджетними коштами. Фінансове забезпечення делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування почало відбуватися без конкретної прив'язки до джерел надходжень місцевого бюджету (крім трансфертів), що дало можливість для внутрішнього перерозподілу бюджетних коштів та їх вивільнення для фінансування капітальних потреб. Однак, на наш погляд, залишається ще достатня кількість проблемних питань, які стосуються пошуку оптимального складу і структури джерел доходів бюджету розвитку й удосконалення моделі розподілу повноважень місцевого самоврядування та видатків місцевих бюджетів. На наш погляд, перелік доходів бюджету розвитку слід доповнити новими джерелами, оскільки зростання обсягів цього бюджету сьогодні може відбуватися лише завдяки надходженням, а резерви для збільшення законодавчо встановленої дохідної бази є низькими. Можна повернутись до минулої практики залучення місцевих податків до бюджету розвитку, щоб громада знала, що покращення місцевої інфраструктури (ремонт доріг, тротуарів, купівля тролейбусів, дитячих майданчиків, капітальні ремонти в соціально-культурних закладах) напряму залежить від сплачених нею місцевих податків. Одночасно потрібно підвищити ефективність фінансового контролю у сфері використання бюджетних коштів та забезпечити реальну відповідальність за розкрадання чи неефективне використання коштів бюджету розвитку громади.

Література.

1. Цюпа О. П. Формування та використання бюджетів розвитку в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. ек. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» [Електронний ресурс] – Режим доступу до автореф.: <http://mydisser.com/en/catalog/view/14101.html>
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Рішення Тернопільської міської Ради «Про бюджет міста Тернополя на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.te.ua>
4. Звіти про виконання бюджету міста Тернополя за 2012-2015 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.te.ua>
5. Запатріна І. В. Бюджет розвитку у контексті забезпечення економічного зростання в Україні/ І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 3. – С. 43–55.
6. Пояснювальні записки про виконання бюджету м. Тернополя за 2012-2015 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.te.ua>
7. Пелехата О. В. Бюджет розвитку як інструмент інфраструктурного забезпечення укрупнених сільських територіальних громад. / О. В. Пелехата // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду в Україні: [зб. наук. пр.]. - Львів, 2013. - Вип. 6(104). - С. 357-361. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2013_6_40

References.

1. Tsiupa, O. P. (2013), "The forming and using of capital budget in Ukraine", Ph.D. Thesis, Finance, money circulation and credit, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
2. Verkhovna Rada Ukrainy (2010), "Biudzhetnyj kodeks Ukrainy", available at:<http://zakon1.rada.gov.ua> (Accessed 10 June 2016).
3. Ternopil's'ka mis'ka rada (2016), Rishennia "Pro biudzhzet mista Ternopolia na 2016 rik", available at:<http://rada.te.ua>.
4. Ternopil's'ka mis'ka rada (2012-2015), Zvity pro vykonannia biudzhetu mista Ternopolia za 2012-2015 rr., available at:<http://rada.te.ua>.
5. Zapatrina, I. V. (2007), "Capital budget in the context of economic growth in Ukraine", *Ekonomika i prohnozuvannia*, vol. 3, pp. 43–55.
6. Ternopil's'ka mis'ka rada (2012-2015), "Poiasniuval'ni zapysky pro vykonannia biudzhetu m. Ternopolia za 2012-2015 roky", available at:<http://rada.te.ua>.
7. Pelekhata, O. V. (2013), "Capital budget as instrument of maintenance infrastructure of consolidated rural communities", *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu v Ukraini*, vol. 6(104), available at:http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2013_6_40 (Accessed 10 may 2016).

Стаття надійшла до редакції 16.06.2016 р.