

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

FORMATION FEATURES AND USING OF CITY DEVELOPMENT BUDGET UNDER THE DECENTRALIZATION PROCESS

Шульц Е.П.

аспірант,

Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього
Національної академії наук України

У статті розкрито сутність поняття «бюджет розвитку». Здійснено аналіз структури бюджету розвитку та напрямів використання коштів цього бюджету. Проаналізовано зміни, які відбулися під час формування бюджету розвитку у м. Львові за період до та після реалізації реформи бюджетної децентралізації. Досліджено основні проблеми формування бюджету розвитку міста в умовах сучасних реформ. Зроблено висновки щодо потенційних можливостей збільшення надходжень до бюджетів розвитку міст.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, місто, бюджетна децентралізація, бюджет розвитку, трансферти.

В статье раскрыта сущность понятия «бюджет развития». Осуществлен анализ структуры бюджета развития и направлений использования средств этого бюджета. Проанализированы изменения, которые произошли при формировании бюджета развития в г. Львове за период до и после реализации реформы бюджетной децентрализации. Исследованы основные проблемы формирования бюджета развития города в условиях современных реформ. Сделаны выводы о потенциальных возможностях увеличения поступлений в бюджеты развития городов.

Ключевые слова: местные бюджеты, органы местного самоуправления, город, бюджетная децентрализация, бюджет развития, трансферты.

This article discovers the concept of the "budget of development". Also budget analysis was performed with clarifying funds directions for it applying. There were analyzed changes which took place before and after the implementation of the budget decentralization reform with the Lviv budget of development. The main problems of city budget creation were discovered in the conditions of modern reforms implementation process. This article also contains inference about possibilities for the "budgets of development" in growing of their income.

Keywords: local budgets, local authorities, city, decentralization, budget development, transfers.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Ключовим питанням реформування бюджетної системи на сучасному етапі є збільшення та якісне поліпшення дохідної бази місцевих бюджетів територіальних громад, яка безпосередньо впливає на їх фінансову спроможність. Реформа бюджетної децентралізації має забезпечити збільшення коштів у бюджетах розвитку територіальних громад. Нині вже маємо перші результати реформ і можемо аналізувати процеси наповнення місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. В умовах реалізації реформи бюджетної децентралізації значно підвищилася увага до дослідження та аналізу місцевих бюджетів, зокрема бюджетів розвитку. Серед науковців, які активно досліджують цю проблематику, – С. Буковинський, О. Василік, Т. Васильєва, Н. Винниченко, І. Запатрін,

О. Кириленко, В. Кравченко, О. Крайник, В. Кулешір, І. Луніна, І. Лютий, К. Павлюк, І. Чугунов, Н. Карпишина, В. Стоян, О. Пелехата та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однією з ключових проблем формування бюджетів розвитку міст виступають законодавчі зміни, які стосуються джерел їх наповнення, а також необхідність розширення переліку доходів, що спрямовуватимуться в бюджет розвитку.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Основною метою статті є висвітлення особливостей формування та використання бюджету розвитку міста, структурних змін та проблем, які виникають у процесі реалізації сучасних реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В Україні виділяють два основні складники місцевого бюджету: так званий поточ-

ний бюджет та бюджет розвитку, які законодавчо визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування» [1]. До поточного бюджету належать поточні видатки, а до бюджету розвитку – так звані капітальні. До капітальних видатків бюджету розвитку належать кошти, які спрямовуються на виконання інвестиційних програм та проектів, проведення капітальних ремонтів об'єктів інфраструктури, оновлення рухомого складу комунального автотранспорту, будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до чинного законодавства, здійснення капітального ремонту та реконструкції об'єктів культури тощо.

Таким чином, кошти бюджету розвитку спрямовуються на [2, с. 308]:

- здійснення фінансування соціально-економічного розвитку регіонів;
- виконання інвестиційних програм та проектів;
- капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та 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 пам'яток України та заповідників;
- придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;
- комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів.

Уважається, що про економічне зростання територіальних громад свідчить саме бюджет розвитку місцевих бюджетів. Саме завдяки бюджету розвитку органи місцевого самоврядування можуть здійснювати інвестиційну діяльність, тому його розміри використовують для оцінки фінансової спроможності певної територіальної громади.

Слід відзначити, що в процесі бюджетної децентралізації змінилися умови формування дохідної частини місцевих бюджетів. Відтепер із бюджету розвитку виключено податок на нерухоме майно та єдиний податок. До проведення реформування частка єдиного податку в бюджеті розвитку становила в середньому близько 80%. Виходячи із цього, органам місцевого самоврядування залишається один дієвий інструмент для наповнення бюджету розвитку, а саме залучення коштів, які передаються із загального фонду бюджету. Задля цього місцева рада має прийняти рішення про спрямування коштів загального фонду до бюджету розвитку. Для прийняття такого рішення необхідно, щоб бюджет місцевої ради був профіцитним, оскільки внаслідок прийняття такого рішення фіксуються профіцит за загальним фондом місцевого бюджету і дефі-

цит спеціального фонду місцевого бюджету. За цих умов формування бюджетів розвитку міст є доволі складним і проблемним питанням.

Для оцінки змін, що відбулися внаслідок проведення реформи бюджетної децентралізації, здійснено аналіз динаміки видатків бюджету розвитку м. Львова за період 2014–2016 рр. (табл. 1). Цей аналіз дасть змогу також відстежити структурні зміни, що відбулися в бюджеті розвитку органів місцевого самоврядування міста.

Аналіз видаткової частини бюджету розвитку міста Львова за досліджувані роки свідчить про зростання обсягів видатків у 2016 р. порівняно з дореформним періодом. Співставивши фінансові показники 2014 та 2016 рр., можна констатувати факт чотирьохкратного зростання видатків бюджету розвитку міста з 503,4 млн. грн. до 2 045,9 млн. грн. Аналіз структурних змін засвідчив зменшення у видатках бюджету розвитку питомої ваги капітальних трансфертів підприємствам та зростання частки видатків на реконструкцію та реставрацію інших об'єктів. Порівнюючи інші категорії, зауважимо, що їх питома вага фактично не змінилася, однак відбулося збільшення обсягів видатків фактично в усіх важливих структурних елементах бюджету розвитку (капітальні трансферти підприємствам, капітальний ремонт інших об'єктів, придбання обладнання довгострокового користування, реконструкція та реставрація інших об'єктів). Саме ці статті витрат є капітальними інвестиціями в інфраструктуру, тобто вони безпосередньо впливають на оновлення об'єктів комунального господарства міста та реалізацію нових проектів, пов'язаних з його функціонуванням.

Оскільки капітальні трансферти підприємствам упродовж останніх років становлять найбільшу частку у складі видатків бюджету розвитку м. Львова, проаналізуємо саме їх структуру (табл. 2)

Позитивна динаміка видатків упродовж усього досліджуваного періоду була характерна для показника «обсяги капітальних трансфертів підприємствам», тобто внесків органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності. Капітальні трансферти підприємствам за період 2014–2016 рр. зросли більше ніж утричі – з 324,2 млн. грн. до 1 135,1 млн. грн. і становили 99,16% у загальній структурі капітальних трансфертів. Кошти виділялися на всі комунальні підприємства м. Львова, однак найбільші обсяги інвестицій були спрямовані на: ЛКП «АТП № 1», ЛМКП «Львівводоканал», ЛКП «Львівелектротранс», ЛКП «Львівавтотор» та ЛКП «Львівтеплоенерго».

Наступною важливою статтею видатків бюджету розвитку м. Львова, де відбулося значне підвищення фінансових показників, є видатки на капітальний ремонт інших об'єктів (табл. 3).

Аналізуючи дані табл. 3, відзначаємо зростання видатків на освіту, зокрема на капітальні ремонти дошкільних закладів освіти, загаль-

Таблиця 1

Видатки бюджету розвитку м. Львова, млн. грн.

| Видатки бюджету розвитку м. Львова, млн. грн. | 2014 р. | Частка в загальній структурі, % | 2015 р. | Частка в загальній структурі, % | 2016 р. | Частка в загальній структурі, % |
|---|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|
| Капітальні трансферти підприємствам | 326,9 | 64,9 | 550,7 | 52 | 1144,7 | 56 |
| Капітальний ремонт інших об'єктів | 52,7 | 10,4 | 169,3 | 16 | 300,4 | 14,7 |
| Придбання обладнання довгострокового користування | 43,8 | 8,7 | 76,9 | 7,2 | 141,7 | 6,9 |
| Реконструкція та реставрація інших об'єктів | 33,3 | 6,6 | 160,3 | 15,1 | 309,7 | 15,1 |
| Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів | 17,7 | 3,5 | 33,4 | 3,1 | 26,8 | 1,31 |
| Капітальний ремонт житлового фонду | 11,7 | 2,3 | 35,1 | 3,3 | 47,1 | 2,3 |
| Реставрація пам'яток культури | 9,5 | 1,8 | 10,2 | 0,9 | 16,9 | 0,8 |
| Дослідження і розробки | 4,5 | 0,8 | - | - | - | - |
| Реконструкція житлового фонду | 3,3 | 0,6 | 4,8 | 0,4 | - | - |
| Капітальне будівництво (придбання) житла | - | - | 14,8 | 1,3 | - | - |
| Капітальні трансферти населенню | - | - | - | - | 20,7 | 1,01 |
| Капітальні трансферти державним органам | - | - | - | - | 16,7 | 0,8 |
| Інше | 0,178 | 0,03 | 3,4 | 0,3 | 21,3 | 1,04 |
| Всього | 503,4 | 100 | 1058,9 | 100 | 2045,9 | 100 |

Джерело: складено на основі [3]

Таблиця 2

Капітальні трансферти підприємствам у складі видатків бюджету розвитку м. Львова, млн. грн.

| Капітальні трансферти підприємствам | 2014 р. | Частка в загальній структурі, % | 2015 р. | Частка в загальній структурі, % | 2016 р. | Частка в загальній структурі, % |
|--|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|
| Внески у статутні фонди комунальних підприємств | 324,2 | 99,17 | 473,5 | 85,98148 | 1135,1 | 99,16135 |
| Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика | - | - | 76,7 | 23,46283 | - | - |
| Будівництво | 2,5 | 0,76 | 0,34 | 0,104007 | 4,2 | 0,366908 |
| Культура та мистецтво | 0,025 | 0,007 | - | - | 2,2 | 0,19219 |
| Фізична культура і спорт | 0,11 | 0,033 | 0,18 | 0,055063 | 3,1 | 0,270813 |
| Всього | 326,9 | 100 | 550,7 | 100 | 1144,7 | 100 |

Джерело: складено на основі [3]

ноосвітніх закладів і дитячих будинків. Обсяги капітальних інвестицій на розвиток цих об'єктів зросли з 24,1 млн. грн. у 2014 р. до 94,8 млн. грн. у 2016 р. Відбулося також значне зростання видатків на капітальний ремонт об'єктів транспортної інфраструктури, зокрема видатків на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг. Обсяги зростання сягнули майже восьмикратного збільшення видатків.

Значно зросла й частка видатків на капітальний ремонт об'єктів житлово-комунального господарства (з 2,47% у 2014 р. до 22,3% у 2016 р.).

Позитивним фактом слід уважати зростання обсягів видатків на придбання обладнання довгострокового користування, інвестиції на придбання якого у різних сферах збільшилися більше ніж утричі (з 43,8 млн. грн. у 2014 р. до 141,7 млн. грн. у 2016 р.). Протягом останніх трьох років спостерігалось зростання питомої ваги капітальних

Таблиця 3

**Капітальний ремонт інших об'єктів
у складі видатків бюджету розвитку м. Львова, млн. грн.**

| Капітальний ремонт інших об'єктів | 2014 р. | Частка в загальній структурі, % | 2015 р. | Частка в загальній структурі, % | 2016 р. | Частка в загальній структурі, % |
|--|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|
| Освіта | 24,1 | 45,8 | 54,6 | 32,2 | 94,8 | 31,6 |
| Транспорт | 14,4 | 27,3 | 52,3 | 30,9 | 117,5 | 39,1 |
| Охорона здоров'я | 9,8 | 18,6 | 10,2 | 6 | 8,8 | 2,93 |
| Культура і мистецтво | 1,4 | 2,63 | 3,9 | 2,2 | 4,8 | 1,61 |
| Житлове-комунальне господарство | 1,3 | 2,47 | 45 | 26,6 | 67,1 | 22,3 |
| Видатки, не віднесені до основних груп | 1,1 | 2,16 | 1,2 | 0,73 | - | - |
| Державне управління | 0,32 | 0,61 | 0,85 | 0,5 | 3,2 | 1,05 |
| Соціальний захист | 0,17 | 0,33 | 1,3 | 0,76 | 3,2 | 1,06 |
| Інші послуги | 0,10 | 0,2 | - | - | - | - |
| Будівництво | - | - | - | 0,032 | - | - |
| Фізична культура і спорт | - | - | - | - | 1 | 0,33 |
| Всього | 52,69 | 100 | 169,3 | 100 | 300,4 | 100 |

Джерело: складено на основі [3]

інвестицій на придбання обладнання в медичній сфері (до 45,5% до загальної структури порівняно з 2014 р. де вона становила 9,44%). Майже десятикратне зростання відбулося в освітній сфері (з 2,5 млн. грн. до 26,3 млн. грн.).

За рахунок цих коштів у 2015 р. було частково оновлено рухомий склад електротранспорту, а саме було придбано чотири сучасні тролейбуси з низьким рівнем підлоги на загальну суму більше 15 млн. грн. Слід зазначити, що в 2016 р. також було закуплено п'ять тролейбусів на суму близьку до 26 млн. грн.

Важливим напрямом інвестування у розвитку міста є ремонт будівель та вулиць. Позитивну динаміку видатків бюджету розвитку на реконструкцію та реставрацію об'єктів підтверджує зростання їх обсягів із 33,3 млн. грн. у 2014 р. до 309,7 млн. грн. у 2016 р. Найбільшу частку видатків (88,7%) було спрямовано на будівництво інженерних мереж, котелень, велосипедних доріжок, пам'яток культури, спортивних майданчиків. За рахунок цих коштів було проведено каналізування, реконструкція систем опалення, реконструкція мереж освітлення та реконструкція транспортних вузлів.

Отже, щорічно зростаючі обсяги видатків бюджету розвитку м. Львова свідчать про зростаючі інвестиційні потреби міста та можливості їх забезпечення. Відповідно, роль бюджетів розви-

тку у фінансуванні соціальної та економічної інфраструктур територіальних громад підвищується.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Позитивний вплив бюджетної децентралізації проявився у зростанні видатків на розвиток життєзабезпечуючих сфер міста. При цьому слід розуміти, що саме від наповненості доходної частини бюджету розвитку міста залежатиме якість життя його мешканців. В умовах бюджетної децентралізації центральна влада вбачає наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів у перевиконанні показників загального фонду бюджету, за допомогою яких можна покрити дефіцит бюджету розвитку. Проте неможливо стверджувати, що загальний фонд органів місцевого самоврядування буде завжди профіцитним та спроможним підтримати фінансування бюджету розвитку.

Для забезпечення доходної частини бюджету розвитку необхідно вирішити питання щодо оптимізації складу і структури джерел доходів бюджету розвитку. Це вимагає розширення переліку доходів бюджету розвитку новими джерелами, а в сучасних умовах резерви для їх збільшення законодавчо обмежені. Слід говорити про залучення місцевих податків до бюджету розвитку територіальних громад та підвищення ефективності фінансового контролю над використанням бюджетних коштів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Бюджет розвитку як інструмент інфраструктурного забезпечення укрупнених сільських територіальних громад // Соц.-ек. проблеми сучас. періоду України. – 2014. – № 4. – С. 306–312.
3. Видаткова частина бюджету розвитку Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/public-information/budget/2016/323?fullpage=1>.