

*О. В. Пелехата*

## **Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання**

*Визначено роль і місце бюджету розвитку в інвестиційній складовій сільських територіальних громад. Показано основні проблеми фінансового забезпечення бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Визначено основні складові бюджетного механізму стимулювання довгострокового інвестиційного розвитку адміністративно-територіальних утворень.*

*Ключові слова: бюджет розвитку місцевих бюджетів, сільська територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, фінансові ресурси, інвестиції*

Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки, вирішення цілої низки економічних, соціальних та інших проблем держави та її регіонів безпосередньо залежить від ефективної реалізації державної інвестиційної політики. Двадцятирічний досвід розвитку державотворення в Україні та формування вітчизняної економіко-соціальної бази свідчить про майже повне неврахування інвестиційної складової в системі «економіка Української держави». Така ситуація – наслідок превалювання в бюджетній системі напрямку забезпечення реалізації поточних видатків над видатками розвитку та практично цілковита відсутність в інвестиційній сфері приватного сектора. А це – пряма загроза подальшому економіко-соціальному розвитку України, оскільки в нашій країні рівень фізичної та моральної зношеності основних виробничих фондів практично в усіх галузях економіки надзвичайно високий.

Забезпечення подальшого швидкого та ефективного відновлення існуючої та формування нової інфраструктурної бази як фундаментальної основи не лише економічного розвитку держави, а й відповідного соціального рівня життя населення України – основне завдання бюджетної політики в системі формування такого її елемента як бюджет розвитку [1].

*Аналіз літературних джерел з даної проблематики показав, що на сьогоднішній день у вітчизняній фінансовій науці приділяється багато уваги питанням підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Водночас бракує теоретичних та практичних напрацювань щодо визначення ролі місцевих бюджетів розвитку в інвестиційному*

© *О. В. Пелехата*, 2013.

забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад. Складність і багатогранність цієї проблематики обумовлюють необхідність подальшого її дослідження.

*Метою* статті є дослідження функціонуючого на рівні сільських територіальних громад механізму формування і використання коштів бюджету розвитку для підвищення соціального рівня життя населення та економічного зростання території.

Насамперед, варто зазначити, що бюджет розвитку – це не просто механізм перерозподілу місцевих доходів із однієї галузі економіки в іншу, оскільки бюджет розвитку виконує функцію стимулювання інвестиційних процесів на відповідній території. Реалізація цієї функції забезпечується тим, що кошти з бюджету розвитку можуть надаватися інвесторам як пільгові кредити на реалізацію інвестиційних проектів, що пройшли конкурсний відбір, що є стимулюючим фактором для економічних суб'єктів, котрі планують здійснити інвестиції в ту чи іншу сферу.

Так, бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливим елементом в складі місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території показано на рис. 1.

Але на сьогодні в українському селі існує велика проблема з формуванням бюджету розвитку як такого. У сільських громадах з чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі; з населенням 500-1000 осіб бюджет розвитку мають 11% таких сільських громад. У випадку сіл з населенням понад 5000 осіб мова йде про 66%. А це вже свідчення того, що там є бюджети саморозвитку. Крім того, в громаді з чисельністю населення 500-1000 осіб бюджет розвитку становить приблизно 2,5% від загального обсягу бюджету територіального утворення, а в громаді понад 5000 осіб – 27%. Як бачимо, для самого лише формування бюджету розвитку необхідним є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить укрупнення територіальних громад і відповідно місцевих бюджетів.

В контексті змін до Бюджетного кодексу України збільшено перелік джерел, які зараховуються до бюджету розвитку. Крім існуючих джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичень тощо, до бюджету розвитку зараховуватимуться ще й:



Рис. 1. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території

- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- плата за надання місцевих гарантій;
- частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення.

Як бачимо, нова редакція Бюджетного кодексу України значно розширила фінансову базу місцевих бюджетів. Але це не дозволить місцевим органам влади використовувати ці кошти на вирішення тих питань, які, хоча і нагальні, але за відсутності фінансування завжди відкладалися на потім. Збільшено і навантаження на місцеві бюджети: на нижчий рівень бюджетної системи передано частину видатків, які раніше проводилися на центральному рівні.

Крім того, в Бюджетному кодексі зазначено, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості розраховуватимуться на підставі державних соціальних стандартів і нормативів. На даний час це лише декларація, адже здійснити такий перехід буде можливо лише після впорядкування адміністративно-територіального устрою. Але вже зараз в Кодексі вперше наведено такий термін як «об'єднання територіальних громад, створених відповідно до закону» – «прообраз майбутніх адміністративно-територіальних одиниць – громад» [2].

Сьогодні місцеві бюджети формуються та виконуються в Україні без участі та залучення територіальних громад. Основною проблемою при цьому є доведення до людей неповної інформації стосовно місцевих бюджетів. За словами фахівців-економістів Центру політичних студій та аналітики, на низовому рівні розпорядники коштів не публікують своїх бюджетних запитів, через що платникам податків незрозуміло, куди йдуть бюджетні гроші. Органи місцевого самоврядування не зацікавлені в залученні громади до бюджетного процесу, тому детальних календарів бюджетного процесу не оприлюднюють. Пересічні громадяни не знають, коли подавати свої пропозиції та коли можна почути інформацію про місцевий бюджет. Це досить значна та вагома проблема. Адже залучення громади населеного пункту до процесу формування та виконання бюджету – це ще один спосіб покращення його ефективності та забезпечення його прозорості. Адже хто як не люди знають, що в першу чергу необхідно профінансувати в їх сільських соціально-просторових утвореннях?

Як бачимо, сьогодні українське село формується практично без участі в цьому процесі територіальної громади, тільки під впливом ринку, а це – «процеси цілком орієнтовані ні на загальнодоступність досягнень культури, ні на її масовий ріст у широких масах суспільства» [3], ні на потреби жителів села, реалізація яких часто проходить всупереч ринковим законам і правилам. На даний час головним джерелом надходження фінансових ресурсів в сільські бюджети є плата за землю та податок з доходів фізичних осіб, а основним фінансовим джерелом, яке спрямовується на розвиток сільської територіальної громади є єдиний податок з суб'єктів малого підприємництва. А такі важливі надходження до бюджету, які складають основну його частку, як відрахування з податків на прибуток підприємств, на додану вартість, не повертаються. Така економічна «несправедливість» призводить до незацікавленості сільських бюджетів в пошуку додаткових джерел наповнення бюджету і до збільшення збирання податків. Отож, проблема бюджетного забезпечення сільського розвитку поставлена в нашій країні досить гостро. Науковці виділяють такі основні недоліки цього процесу:

- надмірне вилучення податкових платежів до центрального бюджету;
- функціонування бюджетів сіл, селищ, міст районного значення в умовах централізованого розподілу бюджетних ресурсів;
- значне переважання частки офіційних трансфертів в сукупності доходів місцевих бюджетів;
- вузька база оподаткування в межах сільської територіальної громади;

- включення до числа місцевих податків і зборів таких відрахувань, які не мають суттєвого впливу на покращення ситуації з доходністю місцевих бюджетів;
- відсутність або невеликий розмір бюджетів розвитку сільських територій;
- низька зацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку джерел для наповнення бюджетів.

Вирішення вищезазначених проблем передбачає конструктивні зміни податкового та бюджетного законодавства. Зокрема, варто зауважити, ця проблема сьогодні досить широко обговорюється. Серед основних способів її удосконалення обрано такі напрямки:

- збільшення надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів до 100% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації);
- оподаткування податком на нерухоме майно всього майна, розташованого на території відповідних місцевих рад;
- віднесення плати за землю до місцевих податків, надання можливості органам місцевого самоврядування регулювати ставки та встановлювати пільги в межах визначених законом;
- збільшення надходжень від туристичного збору шляхом спрощення процедури оподаткування, запровадження ставок (або їх збільшення) залежно від обороту (виручки) за надання послуг з тимчасового проживання, скорочення пільг;
- розширення кола податкових агентів по екологічному податку, запровадження місцевих екологічних зборів.

Як бачимо, на першому місці в даному переліку стоїть питання збільшення ролі та місця бюджету розвитку у бюджетному забезпеченні сіл. Це не випадково. Розглядаючи поняття бюджету розвитку як інвестиційне джерело, зрозуміло, що критерії ефективності для держави і для приватних інвесторів зовсім різні. Для приватних інвесторів основну роль відіграє прибуток, і саме для його максимізації проводяться інвестиційні вкладення. Для держави основним критерієм ефективності є забезпечення соціальних інтересів суспільства і відповідного рівня життя населення, тобто реалізація своєї безпосередньої цільової функції.

Можна навести велику кількість невідкладних інвестиційних потреб суспільства, на які приватні інвестори не звернуть свою увагу, і реалізація яких є однією з основних функцій функціонування бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури певної територіальної одиниці, тим самим забезпечуючи життєдіяльність і відповідний рівень життя територіальної громади. В звіті Світового банку за 1994 р. відзначено зв'язок між соціально-економічним розвитком, інфраструктурою та іншими капітальними засобами: «Добра інфраструктура підвищує продуктивність і знижує витрати виробництва, але вона повинна достатньо швидко розростатися, щоб відповідати розвитку... Нарощування потужності інфраструктури іде пліч-о-пліч з обсягом виробництва: зростання фондів інфраструктури на 1% супроводжується зростанням на 1% ВВП в усіх країнах». Інфраструктура відповідного територіального утворення є основою існування громади сьогодні і фундаментом подальшого її розвитку.

Зрозумілим є те, що державні інвестиції сьогодні – це основне джерело становлення української економічної системи на рівень стабільності та ефективності, а бюджет розвитку – механізм, який забезпечує їх використання на благо територіального розвитку.

Концепція функціонування бюджету розвитку включає технологію залучення, використання та накопичення державних інвестиційних ресурсів і повинна ґрунтуватися на певних принципах. При цьому на сьогодні такі принципи або взагалі нерегульовані на законодавчому рівні, або недостатньо конкретизовані. Тому важливим є питання формування механізму бюджету розвитку при вирішенні проблеми участі держави в інвестиційному розвитку своєї економіки. При цьому умовно його можна поділити на дві частини:

- формування бюджету розвитку в частині фінансового плану, як певний інвестиційний портфель, а також визначення його дохідної частини;
- безпосереднє використання коштів бюджету розвитку.

Для забезпечення реалізації ідеї використання бюджету розвитку на місцевому рівні в Україні необхідно сформувати бюджетний механізм стимулювання довгострокового інвестиційного розвитку адміністративно-територіальних утворень, основними складовими якого мають стати:

- розширення джерел наповнення місцевих бюджетів розвитку;

- підвищення ефективності управління видатковою складовою місцевих бюджетів розвитку.
- побудова ефективної системи управління і контролю за реалізацією інвестиційних проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів розвитку.

Такий комплексний підхід до проблеми підвищення дієвості засобів бюджетного фінансування інвестиційних проєктів забезпечить сталий розвиток як окремих адміністративно-територіальних утворень, так і держави в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Чигрин О. Ю. Сучасні тенденції функціонування та розвитку механізму інвестування на регіональному рівні / О. Ю. Чигрин, Ю. П. Дронь // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2009. – №2. – С. 178-185.
2. Бюджетний кодекс України. – 2010. – 08.07. – №2456-VI. – К. : Істина, 2010. – 126 с.
3. Макаренко П. М. Фінансування соціальної сфери сільських територій / П. М. Макаренко. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/inek/2010\\_3/231.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2010_3/231.pdf).

#### **Пелехата О.В. Бюджет развития как инструмент сельской территориальной общины в реализации бюджетной политики экономического роста.**

*Определены роль и место бюджета развития в инвестиционной составляющей сельских территориальных общин. Показаны основные проблемы финансового обеспечения бюджетов развития местных бюджетов. Определены основные составляющие бюджетного механизма стимулирования долгосрочного инвестиционного развития административно-территориальных образований.*

*Ключевые слова: бюджет развития местных бюджетов, сельская территориальная община, административно-территориальная единица, финансовые ресурсы, инвестиции.*

#### **Pelekhata O.V. Budget of development as a tool of rural territorial community in the process of implementation of fiscal policy for economic growth.**

*The role and place of the development budget in the investment component of the rural communities is determined. The basic problem of financial support of budgets of local governments are shown. The basic components of a budget mechanism for stimulation of long-term investment of political subdivisions are determined.*

*Key words: development budget of local budgets, the territorial community, political subdivision, financial resources, investments.*