

О. В. Пелехата

Бюджет розвитку як інструмент інфраструктурного забезпечення укрупнених сільських територіальних громад

Визначено роль і місце бюджету розвитку в інвестиційному забезпеченні інфраструктурних об'єктів сільських територіальних громад. Показано основні проблеми, пов'язані з розвитком та ефективним функціонуванням сільської інфраструктури. Визначено принципи формування та використання фінансових ресурсів бюджету розвитку. Запропоновано основні складові бюджетного механізму стимулювання довгострокового інвестиційного розвитку адміністративно-територіальних утворень.

Ключові слова: бюджет розвитку, інфраструктура, територіальна громада, фінансові ресурси, інвестиції.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвиток економіки України залежить від ефективної бюджетної політики, яка має стати запорукою покращення рівня життя людей незалежно від місця проживання. У цьому контексті ключовий акцент реалізації соціально-економічної політики територіальних громад падає на раціональне планування та використання бюджетних коштів, які спрямовуватимуться на розвиток громади і примноження фінансових ресурсів. Саме бюджети органів місцевого самоврядування закріплюють їхню економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу місцевим органам влади розвивати інфраструктуру та розширювати економічний потенціал.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз праць українських дослідників у світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні показав, що на сьогодні у вітчизняній фінансовій науці приділяється багато уваги питанням підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, однак питання теоретичних і практичних напрацювань визначення ролі місцевих бюджетів розвитку в інвестиційному забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад і досі залишається невирішеним. 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

© О. В. Пелехата, 2014.

бюджету розвитку для покращення інфраструктурного забезпечення сільських територій.

Виклад основного матеріалу. В останні місяці бюджетна політика України є вкрай непередбачуваною, а зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, стали предметом критики та викликали більше запитань, ніж вирішили проблем. Внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства несуть ризики та загрози для реалізації бюджетного процесу на місцевому рівні.

В умовах суспільно-політичної кризи та воєнного конфлікту, який переживає наша країна, актуалізуються питання формування ефективних місцевих бюджетів, які б враховували реальні потреби громади, а також контроль за прозорим формуванням і використанням бюджетних коштів.

Основними проблемами, котрі потребують першочергового розв'язання і впливають на темпи розвитку територіальних громад в Україні, є:

- формування спроможних територіальних громад шляхом їх укрупнення;
- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізація видаткових повноважень і чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності;
- інфраструктурне забезпечення укрупнених територіальних громад.

Інфраструктура відповідного територіального утворення є основою існування громади сьогодні і фундаментом подальшого її розвитку. Основними складовими частинами інфраструктури певного адміністративно-територіального утворення є: транспорт і транспортні комунікації; водні ресурси; система утилізації та переробки сміття; система розподілу енергоресурсів; система засобів зв'язку; органи правопорядку та пожежної охорони; школи, лікарні та інші громадські комерційні будівлі тощо.

На сьогодні спостерігаються явища занепаду інфраструктури українського села, а інституційне забезпечення державної політики щодо сільських територій є недостатнім: інституції та механізми координації політики створюються і скасовуються, а чинні не завжди діють [1]. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. №1158 була затверджена Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р., яка пропагувала ідею забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності

на внутрішньому і зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності.

Однак основні постулати цієї програми так і не були втілені в життя. Завдання Програми повинні були сприяти соціально-економічному розвитку сільських територій і що основне – інфраструктурному становленню українського села.

Основними проблемами, пов'язаними з розвитком та ефективним функціонуванням сільської інфраструктури, є:

- проведення паспортизації сільських населених пунктів;
- поліпшення матеріально-технічного оснащення;
- будівництво та реконструкція під'їзних доріг з твердим покриттям до сільських населених пунктів;
- забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням;
- будівництво, реконструкція, проведення ремонту, оснащення обладнанням, автотранспортом і засобами зв'язку та забезпечення висококваліфікованими кадрами лікарських амбулаторій і фельдшерсько-акушерських пунктів;
- будівництво підвідних газопроводів до сільських населених пунктів;
- виконання програми «Шкільний автобус».

Вирішення цих проблем у сьгоднішніх реаліях просто неможливе, оскільки сільські територіальні громади не мають під собою фінансового підґрунтя для фінансування інфраструктурних об'єктів, розташованих на підконтрольній їм території.

Єдиним варіантом для розв'язання цієї проблеми є зміцнення бюджету розвитку місцевих бюджетів і спрямування його витрат на розвиток інфраструктурного забезпечення уже укрупнених сільських територіальних громад. Отже, бюджет розвитку має стати саме тим механізмом, який забезпечує використання власних фінансових ресурсів на благо територіального розвитку.

Концепція функціонування бюджету розвитку включає технологію залучення, використання та накопичення державних інвестиційних ресурсів і має ґрунтуватися на певних принципах. При цьому на сьогодні такі принципи або взагалі не врегульовані на законодавчому рівні, або недостатньо конкретизовані. Здійснивши систематизацію й аналіз наявних пропозицій, виокремимо низку основних, на нашу думку, принципів побудови механізму бюджету розвитку, які подані у табл. 1.

Принципи формування та використання фінансових ресурсів бюджету розвитку

Принципи функціонування бюджету розвитку	Основна характеристика
Відокремленість	<ul style="list-style-type: none">– визначення бюджету розвитку як особливої складової місцевих бюджетів з певними притаманними лише їй характерними особливостями, відмінними від поточного бюджету– запровадження механізму, який унеможливило постійне «пересування» коштів з інвестиційних видатків на видатки соціального блоку
Ефективність	<ul style="list-style-type: none">– використання коштів бюджету розвитку на проекти, які найбільше відповідають формулі: «мінімальна затратність – максимальна результативність»
Контроль	<ul style="list-style-type: none">– забезпечення постійного контролю за ефективним використанням бюджетних коштів та обранням відповідних проектів розвитку, попередження нецільового використання державних інвестиційних ресурсів;– формування особливих підходів до визначення показників результативності відповідних проектів, які фінансуються з бюджету розвитку, запровадження системи моніторингу показників
Цільове спрямування	<ul style="list-style-type: none">– кошти, які виділяються з бюджету розвитку, спрямовані на конкретні цілі і заходи
Зворотність, платність, строковість	<ul style="list-style-type: none">– надання коштів бюджету розвитку на основі комерційного фінансування інвестиційних проектів, що забезпечить більший рівень відповідальності за використані кошти, а відповідно, як наслідок, повернення коштів до бюджету, підвищить ефективність реалізації проекту
Пріоритетність	<ul style="list-style-type: none">– забезпечення відповідності виділення коштів з бюджету розвитку пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку відповідної території з урахуванням загальнодержавних програм розвитку країни, регіонів і окремих адміністративно-територіальних утворень
Безперервність фінансування	<ul style="list-style-type: none">– забезпечення сталого фінансування обраних проектів (які, як одну з характерних особливостей, включають перспективний характер) шляхом визначення та використання відповідних джерел фінансування
Єдиний підхід	<ul style="list-style-type: none">– уніфікація процедур і підходів до обрання проектів, які фінансуватимуться з бюджету розвитку, визначення основних критеріїв, за якими здійснюватиметься цей вибір, формування сталого механізму реалізації інвестиційної політики в межах бюджету розвитку
Відповідність європейським нормам	<ul style="list-style-type: none">– забезпечення можливості проведення аналізу відповідності нормам ЄС і СОТ основних напрямів спрямування коштів бюджету розвитку вже на етапі планування таких видатків
Спрямованість на формування соціальної економіки	<ul style="list-style-type: none">– спрямування коштів бюджету розвитку на реалізацію проектів, які своїм наслідком матимуть соціальну вигоду та суспільну користь

Принцип відокремленості бюджету розвитку від поточного бюджету відповідного року – один з ключових при спробі теоретичного осмислення механізму державного інвестування шляхом використання коштів бюджету розвитку. Відокремлення інвестиційних і поточних видатків як на загальнодержавному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування, є необхідним з кількох причин, а саме:

- фінансування капіталовкладень часто відбувається з разових цільових джерел, і відокремленість зазначених бюджетів сприятиме витрачанням таких коштів саме на ці потреби;
- процес ухвалення рішень при плануванні інвестиційних видатків і поточних сильно різниться. Підготовка бюджету розвитку включає підготовку та ранжування проєктів, які планується фінансувати. За винятком складання бюджету за пріоритетами програми не порівнюють одні з одними;
- часові рамки бюджету розвитку відмінні від рамок поточного бюджету, оскільки виконання поточного бюджету відбувається протягом одного бюджетного року, а бюджет розвитку формується на основі перспективи. Довгострокове планування та постійний перегляд необхідні, по-перше, через «ціну» помилок при реалізації певного інвестиційного проєкту, по-друге, внаслідок необхідності дотримання чіткої послідовності виконання відповідних робіт (наприклад, проєкту заміни дорожнього покриття можуть передувати ремонтні роботи труб і каналізації чи їх заміна).

Ще одним важливим питанням, яке безпосередньо стосується бюджету розвитку, є питання спрямування коштів, отриманих за рахунок дефіциту бюджету, виключно на фінансування видатків, які мають інвестиційний характер. Зокрема, необхідно унеможливити використання фінансових ресурсів на покриття поточних видатків на всіх етапах бюджетного процесу.

Детальніше варто також зупинитися на питанні дохідної бази бюджету розвитку, яку органи місцевого самоврядування зможуть використовувати як плацдарм становлення так званого «комунізму» на власних територіях.

До 1 січня 2015 р. головним бюджетоутворюючим джерелом місцевих бюджетів розвитку був єдиний податок, який з цього року буде надходити до загального фонду місцевих бюджетів, що стане вагомим чинником призупинення поступу на шляху соціально-економічного зростання українського села.

На нашу думку, у структуру надходжень місцевих бюджетів розвитку варто було б включити податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зняло б соціальну напругу по справлянні даного податку та забезпечувало б розвиток сільських територіальних громад і спонукало жителів цієї громади до сплати податку.

Ще одним платежем, який необхідно справляти у казну бюджету розвитку є податок на розкіш, надходження від якого має використовуватися на такі соціально важливі проекти, як енергозбереження, забезпечення сільських населених пунктів дитячими майданчиками та іншими необхідними благами.

Варто зазначити, що бюджет розвитку – це не просто механізм перерозподілу місцевих доходів з однієї галузі економіки в іншу, оскільки бюджет розвитку виконує функцію стимулювання інвестиційних процесів на відповідній території. Використання коштів бюджету розвитку має породжувати попит на ведення інвестиційної діяльності у населеному пункті та створення сприятливих умов для переїзду жителів з міста в село.

Крім того, бюджетні інвестиції, які здійснюються з бюджету розвитку в розбудову соціальної та економічної інфраструктури регіону, сприяють відтворенню виробництва і його модернізації, що, своєю чергою, підвищує обсяги виробництва і, відповідно, збільшує податкові надходження до державного і місцевого бюджетів. Такий мультиплікаційний ефект створює умови для накопичення бюджетних доходів і подальшого їх залучення у нові інвестиційні проекти. Виокремлення у складі місцевих бюджетів бюджету розвитку дозволяє державі підтримувати пріоритетні для економіки місцеві інвестиційні проекти, фінансувати неефективні, але життєво важливі для того чи іншого регіону програми. Отже, бюджет розвитку місцевих бюджетів займає значне місце у бюджетній системі України і може стати дієвим механізмом впливу місцевих органів влади на соціально-економічне зростання і поживлення інвестиційного процесу на підвідомчих їм територіях.

Висновки. Для ефективного фінансування інфраструктурного забезпечення сільських територіальних громад коштом бюджету розвитку необхідно передусім розширити джерела наповнення бюджету розвитку, що дасть змогу планувати фінансування більших проектів на коротші періоди часу. Також на місцевому рівні необхідна побудова ефективної системи управління і контролю за реалізацією інвестиційних проектів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів розвитку. Ефективне

планування та використання коштів бюджету розвитку забезпечить сталий розвиток укрупнених територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Земля – село – люди – реформа : збірник аналітичних матеріалів Експертного форуму з питань земельної реформи; м. Київ, 14 лютого 2012 р. – К. : Легальний статус, 2012. – 14 с.
2. Запатріна І. В. Бюджет розвитку у контексті забезпечення економічного зростання в Україні / І. В. Запатріна // Економіка та прогнозування. – 2007. – №3. – С. 43-55.
3. Косаревич О. П. Роль бюджету розвитку в соціально-економічному зростанні регіону [Електронний ресурс] / О. П. Косаревич // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – Вип. V. – Т. 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aprer/2009_5_1/48.pdf
4. 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.

Pelekhata O. V. The budget for development as a tool of infrastructure provision consolidated rural communities.

The role and place in the investment budget of providing infrastructure facilities in rural communities are defined. The basic problems related to the development and effective functioning of rural infrastructure are shown. The principles of formation and use of financial resources development budget are determined. The basic components of the budget mechanism to stimulate long-term investment of political subdivisions are offered.

Keywords: budget development, infrastructure, local community, financial resources, investments.

Пелехата О. В. Бюджет развития как инструмент инфраструктурного обеспечения укрупненных сельских территориальных общин.

Определены роль и место бюджета развития в инвестиционном обеспечении инфраструктурных объектов сельских территориальных общин. Показаны основные проблемы, связанные с развитием и эффективным функционированием сельской инфраструктуры. Определены принципы формирования и использования финансовых ресурсов бюджета развития. Предложены основные составляющие бюджетного механизма стимулирования долгосрочного инвестиционного развития административно-территориальных образований.

Ключевые слова: бюджет развития, инфраструктура, территориальная община, финансовые ресурсы, инвестиции.