

ФІНАНСИ ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНІ ВІДНОСИНИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВІ

УДК 336.14

JEL Classification Code: H72, H74

Золотухін Є. В.

аспірант кафедри фінансів, ХНЕУ ім. С. Кузнеця

БЮДЖЕТИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОНДИ АКУМУЛЯЦІЇ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

У статті розглядаються бюджети розвитку органів місцевого самоврядування у контексті потенціалу здійснення місцевих запозичень, які залучаються до таких бюджетів.. Проаналізовано чинний склад надходжень та витрат бюджетів розвитку в Україні, досліджено стан показників бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування – суб'єктів місцевих запозичень. Встановлено, що незважаючи на зростання надходжень бюджетів розвитку у 2014-2017 рр., такі бюджети на сьогодні є дефіцитними, що вимагає пошуку джерел фінансування таких дефіцитів бюджетів. Визначено, що зі зміною у 2015 р. складу бюджетів розвитку головне місце у них посіли кошти, що передаються з загального фонду місцевого бюджету з метою фінансування дефіциту бюджету розвитку. Обґрунтовано, що потенціал місцевих запозичень органів місцевого самоврядування значно звужується законодавчим обмеженням щодо можливості використання місцевих запозичень лише у випадку наявності дефіциту бюджету розвитку.

Ключові слова: бюджет розвитку; місцеві запозичення; місцевий борг; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Місцеві запозичення в Україні покликани задовольнити фінансові потреби територіальних громад у фінансуванні їх капітальних видатків бюджетів розвитку. Ці бюджети органів місцевого самоврядування посідають важливе місце у забезпеченні розширеного відтворення, будівництва, капітального ремонту і реконструкції об'єктів місцевої інфраструктури. Між тим, дохідна частина бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування на сьогодні не спроможна задовольнити усі потреби територіальних громад у фінансових ресурсах з метою фінансування їх капітальних видатків, що спонукає їх до прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень. Однак вітчизняне бюджетне законодавство встановлює чітке обмеження на обсяги місцевих боргів, що можуть скластися внаслідок здійснення місцевих запозичень, з обсягами їх бюджетів розвитку, що сприяє звуженню можливостей територіальних громад у фінансуванні своїх капітальних видатків. Тому актуальним є дослідження бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування у якості меж розвитку місцевих запозичень у частині їх здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми здійснення і використання місцевих запозичень лежать у площині наукових інтересів таких дослідників, як О. Кириленко, О. Тулай, Л. Сідельникова, Н. Синютка, В. Падалка, А. Петриків, І. Сторонянська. У своїх роботах науковці окреслюють форми місцевих запозичень, особливості, переваги і недоліки їх здійснення,

наголошують на важливості місцевих запозичень у якості джерела бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Разом з тим, важливим залишається дослідження стану бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування у контексті їх можливостей до здійснення місцевих запозичень.

Мета статті. Основною метою статті є аналіз бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування й оцінка потенціалу місцевих запозичень у контексті обсягів їх бюджетів розвитку.

Виклад основного матеріалу. Бюджетний кодекс не окреслює визначення поняття «бюджет розвитку», встановлюючи лише можливі надходження й витрати бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Водночас, беззаперечним є його спрямованість на забезпечення економічного зростання і розвитку шляхом фінансування за рахунок його коштів капітальних видатків органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1 – Надходження й витрати бюджетів розвитку в Україні

Складова бюджету розвитку	Період			
	2001-2010	2011-2012	2013-2014	2015-донині
1	2	3	4	5
НАДХОДЖЕННЯ				
кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в т. ч. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення	+			
надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	+	+	+	+
кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до 2001 р. та відсотки, сплачені за користування ними	+	+	+	
кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради	+	+	+	+
місцеві запозичення	+	+	+	+
субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	+	+	+	+
податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку		+	+	
єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва		+	+	
плата за надання місцевих гарантій		+	+	+
кошти від відчуження майна, що належить АР Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них		+	+	+
90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності		+	+	+

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5
кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту				+
10% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції			+	+
кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними				+
ВИТРАТИ				
погашення основної суми боргу	+	+	+	+
капітальні вкладення (видатки)	+			+
внески органів влади АР Крим та ОМС у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	+	+	+	+
проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до ст. 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки		+	+	+
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				+
платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АР Крим чи територіальної громади міста				+
розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях			+	+

Джерело: складено на основі [1]

Дані у табл. 1 свідчать, що у країні поступово відбувається розширення складових надходжень бюджету розвитку. Так, до таких надходжень були включені кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, кошти пайової участі у розвитку інфраструктури, кошти від повернення кредитів, наданих бюджету та відсотки, сплачені за користування ними. Водночас суттєві його джерела, які б давали змогу ефективно здійснювати місцеві запозичення, зникають: з 2015 р. єдиний податок з малих суб'єктів підприємницької діяльності та податок на прибуток підприємств за додатковими ставками більше не потрапляють до складу надходжень бюджетів розвитку. Зміни Бюджетного кодексу у 2015 р. у складі бюджетів розвитку дійсно призвели до зміни його структури (табл. 2): якщо раніше у середньому близько 70% бюджетів розвитку складали надходження єдиного податку, то вже сьогодні цю роль виконують кошти, що передаються з загального фонду бюджету.

Водночас, передача таких коштів з одного бюджету іншому дозволяється (згідно з чинним законодавством) виключно у разі дефіцитності бюджету, до якого вони мають бути передані. Тобто, незважаючи на те, що фактично обсяги надходжень бюджетів розвитку щорічно постійно зростають (не слід забувати

про вплив інфляційних процесів на цей процес), бюджети розвитку є дефіцитними, й, відповідно, місцеві ради не мають реальних джерел покриття своїх боргів.

Таблиця 2 – Показники бюджетів розвитку деяких міст – обласних центрів у 2014-2017 рр., що здійснювали місцеві запозичення

Показник	Період			
	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5
м. Київ				
Доходи бюджету розвитку, млн грн.	1863,3	689,1	742,0	997,4
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, млн грн.	0,3	4861,9	7702,7	12399,2
Надходження бюджету розвитку, млн грн.	1863,6	5551,0	8444,7	13396,6
Надходження бюджету розвитку, у % спеціального фонду	43,1	92,6	185,2	232,6
Надходження бюджету розвитку, у % доходів бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	7,8	17,5	21,8	27,5
м. Одеса				
Доходи бюджету розвитку, млн грн.	373,2	168,7	309,9	363,3
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, млн грн.	0,0	811,1	1795,0	2085,5
Надходження бюджету розвитку, млн грн.	373,2	979,8	2105,0	2448,9
Надходження бюджету розвитку, у % спеціального фонду	60,9	252,2	357,9	333,6
Надходження бюджету розвитку, у % доходів бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	10,1	17,2	28,4	26,2
м. Львів				
Доходи бюджету розвитку, млн грн.	328,0	198,4	205,8	243,6
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, млн грн.	165,0	873,4	1840,1	1733,6
Надходження бюджету розвитку, млн грн.	492,9	1071,7	2045,9	1977,2
Надходження бюджету розвитку, у % спеціального фонду	65,2	345,0	606,3	481,4
Надходження бюджету розвитку, у % доходів бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	16,1	21,7	31,4	23,0
м. Суми				
Доходи бюджету розвитку, млн грн.	78,1	22,7	7,5	31,9
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, млн грн.	0,0	175,1	368,6	552,4
Надходження бюджету розвитку, млн грн.	78,1	197,9	376,2	584,3
Надходження бюджету розвитку, у % спеціального фонду	60,4	233,5	523,4	563,3
Надходження бюджету розвитку, у % доходів бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	7,3	11,7	16,0	20,3

Тобто можна констатувати, що фактично погашення основної суми місцевого боргу, що належать до витрат бюджетів розвитку, на сьогодні відбувається за рахунок доходів загального фонду місцевих бюджетів. Більш того, розширюється і перелік видатків бюджетів розвитку. Так, до витрат бюджету розвитку міст у 2015 р. були віднесені платежі за надані місцеві

гарантії та видатки на розроблення містобудівної документації. Крім того, варто зауважити, що органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення щодо здійснення місцевих запозичень, у першу чергу мають урахувати обмеження, що накладається Бюджетним кодексом на обсяги місцевих боргів: згідно зі ст. 18, вони не можуть перевищувати 200% (для м. Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджетів розвитку (без урахування обсягу запозичень, однак враховуючи обсяги міжбюджетних трансфертів, що передають з загального фонду бюджету до бюджету розвитку) [1]. Результати розрахунку потенціалу запозичень органів місцевого самоврядування, що активно беруть участь у здійсненні місцевих запозичень представлено у табл. 3.

Таблиця 3 – Потенціал запозичень місцевих органів влади за законодавчим обмеженням обсягів місцевих боргів (млн грн.)

Місто	Місцевий борг, станом на 01 січня 2018 р.	Індикативне прогнозне значення надходжень бюджету розвитку			Обмеження обсягів місцевого боргу, %	Потенціал місцевих запозичень
		2019 рік	2020 рік	Середньорічне		
Київ	2750,33	10122,09	10158,09	10140,09	400%	40560,34
Львів	5,94	1685,82	1924,81	1805,31	200%	3610,63
Одеса	509,01	2000,00	2000,00	2000,00	200%	4000,00
Суми	6,78	448,90	467,06	457,98	200%	915,95

Як видно з табл. 3, наведені міські ради – органи місцевого самоврядування за обмеженням обсягів їх боргу фактично не використовують свій потенціал запозичень, маючи досить значні запаси міцності. Так, потенціал бюджету м. Києва за обмеженням складає майже 40,6 млрд грн., фактичний же обсяг місцевого боргу міста складає лише 2,75 млрд грн. Дещо меншим є потенціал запозичень інших міст – обласних центрів України – Львова, Одеси, Сум. Це пов'язується з більш низькою податковою базою цих міст порівняно з м. Києвом. Водночас, п. 4 Положення НКЦПФР Про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу (№578 від 29.04.2014 р.) визначає, що сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету шляхом випуску облігацій місцевих позик не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету на відповідний рік. Тобто, у такому випадку фактично нівелюється доцільність законодавчого обмеження обсягів місцевих боргів, що пов'язане з бюджетами розвитку: ситуація, коли таке обмеження вступає в дію є майже нездійсненною, оскільки у такому випадку поточний дефіцит бюджету розвитку має перевищувати у 2 рази прогнозне значення надходжень бюджетів розвитку.

Висновки. За результати дослідження складено такі висновки:

1. Бюджети розвитку характеризують потенціал (межу) місцевих запозичень, що пояснюється включенням останніх до складу їх надходжень.
2. Перелік надходжень та витрат бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування, визначений Бюджетним кодексом, поступово розширюється, однак дані звітності міських рад міст – обласних центрів, що є суб'єктами

місцевих запозичень, свідчать, що суттєву частку на сьогодні у складі бюджетів розвитку займають кошти, що передають з загального фонду місцевого бюджету.

3. Потенціал місцевих запозичень органів місцевого самоврядування звужується законодавчим обмеженням щодо можливості використання місцевих запозичень лише у випадку наявності дефіциту бюджету розвитку. Така ситуація характеризує, що у разі появи у органу місцевого самоврядування незапланованих раніше капітальних витрат, він не зможе здійснити для цього місцеве запозичення, що сприяє звуженню економічного розвитку територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n348>
2. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. (2007). *Теорія і практика бюджетних інвестицій: монографія*. Тернопіль : Економічна думка.
3. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу від 29.04.2014 р. №578 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0570-14>
4. Сторонянська І. З., Музика І. С. (2013) Проблеми організації та ефективність використання муніципальних запозичень. *Фінанси України*. №11, С. 45–55.

Е. В. Золотухин

аспірант кафедри фінансов, ХНЭУ ім. С. Кузнеця

БЮДЖЕТЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФОНДЫ АККУМУЛЯЦИИ МЕСТНЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ

В статье рассматриваются бюджеты развития органов местного самоуправления в контексте потенциала осуществления местных заимствований, которые привлекаются в такие бюджеты. Проанализирован текущий состав доходов и расходов бюджетов развития в Украине, исследовано состояние показателей бюджетов развития органов местного самоуправления – субъектов местных заимствований. Установлено, что несмотря на рост доходов бюджетов развития в 2014-2017 гг., такие бюджеты на сегодня являются дефицитными, что требует поиска источников финансирования таких дефицитов бюджетов. Определено, что с изменением в 2015 г. состава бюджетов развития главное место в них заняли средства, передаваемые из общего фонда местного бюджета с целью финансирования дефицита бюджета развития. Обосновано, что потенциал местных заимствований органов местного самоуправления значительно сужается законодательным ограничением из-за возможности использования местных заимствований только в случае наличия дефицита бюджета развития.

Ключевые слова: бюджет развития; местные заимствования; местный долг; органы местного самоуправления.

Ye. V. Zolotukhin

*postgraduate student of finance department, Simon Kuznets Kharkiv National
University of Economics*

DEVELOPMENT BUDGETS OF LOCAL AUTHORITIES AS LOCAL BORROWING ACCUMULATION FUNDS

The development budgets of local authorities in the context of the local borrowing potential which are directly involved in such budgets examines in the article. The current composition of revenues and expenditures of development budgets in Ukraine is analyzed, the status of indicators of the development budgets of local authorities (which is local borrowers too) is investigated. It has been established that, despite the growth of revenues of development budgets for 2014-2017, such budgets are currently scarce, which requires the search for sources of funding for such budget deficits. It has been determined that with the change in the budgets of development in 2015, the main place for them was the funds transferred from the general fund of the local budget to finance the development budget deficit. It is substantiated that the potential of local borrowings of local authorities is significantly narrowed down by the legislative restrictions on the possibility of using local borrowing only in the event of a deficit in the development budget.

Keywords: development budget; local borrowing; local debt; local authorities.

Золотухин Є. В.
zolotukhin.zhenya@gmail.com