

УДК 336.14

**Павлова К.І.***кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту ЗЕД  
Університету митної справи та фінансів України***Павлов А.Г.***начальник  
Управління правового забезпечення Дніпровської міської ради***УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ  
БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ МІСТА (НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ МІСТА ДНІПРО)****IMPROVING OF THE PROCESS OF FORMATION AND USE OF CAPITAL  
BUDGET OF THE CITY (ON THE EXAMPLE OF DNIPRO CITY BUDGET)****АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто проблемні аспекти формування доходної та видаткової частини місцевих бюджетів розвитку. Проаналізовано динаміку доходів та видатків бюджету розвитку м. Дніпро за 2014–2016 рр. Сформульовано рекомендації щодо підвищення ролі бюджету розвитку у соціально-економічному розвитку міста та більш ефективного його використання.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, бюджет розвитку, надходження до бюджету, бюджетні видатки, бюджетна децентралізація.

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены проблемные аспекты формирования доходной и расходной части местных бюджетов развития. Проанализирована динамика доходов и расходов бюджета развития г. Днепр за 2014–2016 гг. Сформулированы рекомендации по повышению роли бюджета развития в социально-экономическом развитии города и более эффективному его использованию.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, бюджет развития, поступления в бюджет, бюджетные расходы, бюджетная децентрализация.

**ANNOTATION**

In the article the problematic aspects of the formation of the revenue and expenditures of local budgets are examined. The dynamics of income and expenditures of the Dnipro city budget in 2014–2016 years are analyzed. Recommendations to enhance the role of the capital budget in the socio-economic development of the city and to use it more effectively are formulated.

**Keywords:** local budgets, capital budget, budget revenues, budget expenditures, fiscal decentralization.

**Постановка проблеми.** Місцеві бюджети є важливим інструментом економічного зростання на регіональному рівні. В умовах децентралізації управлінських процесів саме вони здатні забезпечити найбільш ефективно витрачання бюджетних коштів певної територіальної громади. Формування місцевого бюджету розвитку у достатньому обсязі є запорукою підвищення інвестиційної привабливості міста та покращення якості життя його мешканців, адже кошти з цього фонду спрямовуються на фінансування важливих інвестиційних проєктів та капітальних видатків відповідно до затверджених програм соціально-економічного розвитку території, що у підсумку впливає на покращення рівня життя у певному регіоні. Водночас питання наповнення бюджету розвитку та напрямів використання його коштів залиша-

ються проблемними для багатьох місцевих громад в Україні та потребують системного аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти формування та використання місцевих бюджетів розвитку досліджувались таким науковцями, як С.В. Алфьоров, М.В. Гончаренко, Н.І. Карпишин, С.О. Криниця, О.П. Цюпа та ін. Але, незважаючи на значний інтерес науковців до цієї проблематики та позитивні зміни у бюджетному законодавстві у напрямі посилення незалежності місцевих громад, шляхи забезпечення фінансових потреб міста саме для вирішення глобальних питань потребують подальшої наукової розробки та вдосконалення з метою збільшення ролі бюджетів у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій.

**Метою статті** є аналіз механізму функціонування бюджету розвитку міста та формування напрямів підвищення ефективності його використання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Тривалий час в Україні не приділялось достатньої уваги питанням регіонального розвитку. У грудні 2014 року стартувала бюджетна реформа, яка вже привела до позитивних результатів на місцевому рівні (оновлюється соціально-побутова інфраструктура міст, будуються дороги, ремонтуються мости, ведеться будівництво метрополітену). Відбулася децентралізація ресурсів та, відповідно, виключення суб'єктивних факторів розподілу ресурсів між територіями та бюджетами різних рівнів. Уперше за роки незалежності громади почали відчувати відповідальність за власну розбудову і зміни та отримали унікальний шанс на сталий розвиток та реалізацію власних повноважень.

Зараз в Україні, як і в багатьох розвинутих країнах світу, існує поділ місцевих бюджетів на поточний та бюджет розвитку (іншими словами, інвестиційний бюджет) відповідно до відокремлення поточних та капітальних видатків [1]. Призначенням бюджету розвитку є примноження економічного багатства міста та створення комфортних і безпечних умов життя для його мешканців.

Бюджет розвитку міста має певні особливості, на відміну від поточного бюджету, що зумовлює специфіку його дослідження. По-перше, кошти цього фонду використовуються не на «проїдання», а на фінансування інноваційних та інвестиційних проектів, тобто здійснення капітальних видатків. По-друге, ці програми зазвичай є довгостроковими та їх виконання триває понад один бюджетний рік, тому процес аналізу їх ефективності та контролю є дещо ускладненим [2].

Згідно зі ст. 71 Бюджетного кодексу України до джерел надходжень коштів до бюджету розвитку належать дохід від діяльності господарських товариств комунальної власності, кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, кошти від продажу майна, що перебуває у комунальній власності, 90% коштів від продажу ділянок несільськогосподарського значення, трансферти з інших бюджетів, а також місцеві запозичення [3]. Цією ж статтею визначено напрями витрачання коштів бюджету розвитку. Можна сказати, що основним його призначенням є фінансування саме капітальних видатків, які спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвес-

тиційних проектів, будівництво житла, метрополітенів, розвиток історико-культурних місць тощо, тобто на розширене відтворення.

Але, незважаючи на досить великий перелік джерел фінансових ресурсів, вони не приносять достатньо коштів для задовільного фінансування усіх важливих інноваційно-інвестиційних проектів, особливо якщо говорити про власні джерела надходжень.

Проаналізуємо обсяг та структуру доходів та видатків бюджету міста Дніпро за останні три роки (таблиця 1).

З вищенаведених даних можна дійти висновку про позитивну тенденцію зростання загальної суми власних доходів міського бюджету, що, безумовно, є великим досягненням місцевої влади. Так, якщо у 2014 р. доходи бюджету міста склали приблизно 1,5 млрд грн., то у поточному році вони заплановані у розмірі майже 6,6 млрд грн. Щодо структури доходів, то тут відбулись суттєві зміни. Якщо у 2014 р. доходи спеціального фонду та бюджету розвитку становили 26 та 22% від загального обсягу доходів бюджету відповідно, то вже з 2015 р. їх частка значно зменшується, що пов'язано зі змінами бюджетного законодавства. Натепер

Таблиця 1

## Структура доходів та видатків бюджету розвитку м. Дніпро у 2014–2017 рр., тис. грн.\*

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р. (план)
Загальний обсяг доходів місцевого бюджету	1 531 814,60	2 869 275,80	4 850 500,20	6 572 218,30
Доходи загального фонду	1 130 390,30	2 675 253,40	4 622 252,70	6 333 921,12
у % до загального обсягу доходів	73,79	93,24	95,29	96,37
Доходи спеціального фонду	401 424,30	194 022,40	228 247,50	238 297,21
у % до загального обсягу доходів	26,21	6,76	4,71	3,63
Доходи бюджету розвитку	338 273,50	36 244,90	44 266,40	42 726,30
у % до загального обсягу доходів	22,08	1,26	0,91	0,65
Загальний обсяг видатків міського бюджету	2 839 279,50	5 309 930,70	8 509 728,70	10 543 345,90
Видатки загального фонду	2 150 654,40	4 378 578,90	5 803 025,10	7 792 741,30
у % до загального обсягу видатків	75,75	82,46	68,19	73,91
Видатки спеціального фонду	688 625,10	931 351,80	2 706 703,60	2 750 604,60
у % до загального обсягу видатків	24,25	17,54	31,81	26,09
у тому числі бюджет розвитку	135 024,00	637 309,70	2 536 263,10	2 555 033,70
у % до загального обсягу видатків	4,76	12,00	29,80	24,23

\*Примітка: дані наведено без урахування трансфертів з вищестоящих бюджетів

Джерело: складено авторами за даними [4]

Таблиця 2

## Надходження коштів до бюджету розвитку м. Дніпро у 2014–2016 рр., тис. грн.\*

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Бюджет розвитку, всього	338 273,5	36 244,9	44 266,4
у тому числі:			
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами	184,7	–	–
Єдиний податок	313 287,8	–	–
Надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	14 423,8	12 965,4	36 465,5
Кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності	8141,3	17 042,6	583,1
Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності	2235,9	6236,9	7217,8

\*Джерело: складено авторами за даними [4]

власні надходження бюджету розвитку становлять лише 0,65% від загального обсягу доходів бюджету. Варто відзначити, що структура видатків особливо не змінилась протягом аналізованого періоду. Тому необхідність фінансувати капітальні видатки з цього фонду визначає потребу у передачі коштів з бюджетів вищого рівня, тобто трансферти є основним джерелом наповнення бюджету розвитку міста.

Проаналізуємо динаміку власних джерел надходжень коштів до бюджету розвитку м. Дніпро (таблиця 2).

Проаналізувавши структуру та динаміку надходжень бюджету розвитку міського бюджету за 2014–2016 рр., можна дійти висновку про відсутність позитивної динаміки протягом останніх трьох років. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок у 2011–2014 рр. відповідно до змін, внесених до редакції статті 71 Бюджетного кодексу України у 2010 р., зараховувалися до бюджету розвитку. Починаючи з 2015 р. зарахування цих податків було перенесено до загального фонду місцевих бюджетів. Надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури міста у 2014 р. становили 14 423,8 тис. грн., у 2015 р. – 12 965,4 тис. грн., 2016 р. – 36 465,5 тис. грн. Рівень надходжень зазначеного дохідного джерела безпосередньо залежить від кількості об'єктів будівництва та введення їх в експлуатацію.

Надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, за 2014 р. становили 8141,3 тис. грн., за 2015 р. – 17 042,6 тис. грн., тобто вдвічі більше. Це стало можливим завдяки збільшенню кількості реалізованих об'єктів комунальної власності (за 2014 р. продано 16 об'єктів, за 2015 р. – 26).

У 2016 р. вдалося отримати лише 583,1 тис. грн. від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності. У порівнянні з 2015 р. надходження зменшилися на 16 459,5 тис. грн. або 96,6% у зв'язку з тим,

що протягом року не відбулося продажу жодного об'єкту комунальної власності територіальної громади міста через відсутність попиту. Із зазначеного джерела надійшли лише кошти від КП «Дніпроеквоторресурс» за продаж металобрухту, макулатури тощо.

Кошти від продажу земельних ділянок за 2014 р. надійшли у сумі 2235,9 тис. грн., за 2015 р. – 6236,9 тис. грн. У порівнянні з 2014 р. надходження зросли на 4001,0 тис. грн. або в 2,8 рази. У 2016 р. міським бюджетом отримано коштів від продажу земельних ділянок у сумі 7217,8 тис. грн. У порівнянні з 2015 р. вони зросли на 980,9 тис. грн. або на 15,7%. Таке зростання надходжень відбулось завдяки збільшенню кількості проданих земельних ділянок та їх площі.

Далі варто дослідити основні напрями витрачання коштів бюджету розвитку та їх динаміку за останні три роки (таблиця 3). Передусім варто відзначити значну частку видатків, які фінансуються з бюджету розвитку у загальній сумі видатків місцевого бюджету, що свідчить про суттєві капітальні витрати, які здійснюються у місті, а також зростання їх у динаміці. Так, якщо бюджет розвитку 2014 р. становив 135,0 млн грн., то у 2016 р. він досяг вже 2,5 млрд грн., тобто збільшився майже у 19 разів.

Щодо структури видаткової частини бюджету розвитку, то тут не відбулось суттєвих змін. У 2016 р., як і в попередні роки, найбільшу частину коштів (48,05% із 2,5 млрд грн.) з бюджету розвитку було витрачено на послуги, пов'язані з економічною діяльністю. В основному це внески до статутних капіталів різних підприємств регіону. Друге місце серед видатків бюджету розвитку у 2014–2016 рр. належить будівництву. Левова частка з 704 млн грн., витрачених на будівництво у місті минулого року, була спрямована на розвиток мережі метрополітенів. Третім за важливістю напрямом витрачання

Таблиця 3

**Видатки бюджету розвитку м. Дніпро  
за основними напрями витрачання коштів у 2014–2016 рр.\***

Показник	2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%
Видатки з бюджету розвитку на:						
державне управління	345,3	0,26	482,7	0,08	4699,5	0,19
освіту	10 694,4	7,92	68481,2	10,75	105 303,8	4,15
охорону здоров'я	4168,3	3,09	13 602,9	2,13	8065,5	0,32
житлово-комунальне господарство	12 113,8	8,97	105 390,8	16,54	304 787,5	12,02
культура і мистецтво	2567,2	1,90	5944,6	0,93	7849,6	0,31
фізична культура і спорт	2048,7	1,52	3750,3	0,59	5423,4	0,21
будівництво	18 305,1	13,56	113 962,9	17,88	704461,7	27,78
транспорт, дорожнє господарство	3050,6	2,26	7266,3	1,14	28 882,4	1,14
інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	75411,2	55,85	306145,1	48,04	1 218 618,0	48,05
інші статті	6319,4	4,68	12 282,9	1,93	148171,7	5,84
Всього видатків	135 024,0	100,00	637 309,7	100,00	253 6263,1	100,00

\* Джерело: складено авторами за даними [4]

коштів бюджету розвитку є житлово-комунальне господарство, а саме капітальний ремонт житлового фонду та благоустрій міста (реконструкція внутрішньоквартальних доріг, мереж каналізації, захист території від підтоплення, реконструкція шкіл та дитячих садочків).

Варто відзначити, що зараз Дніпровська міська рада бере участь у таких важливих проєктах, як:

- проєкти «Запровадження громадянського самоврядного стандарту» та «Українські кластери відновлювальної енергетики – реальний інструмент розвитку та ефективного співробітництва українських малих та середніх підприємств» (за підтримки Фондації Менеджерських Ініціатив (м. Люблін, Республіка Польща));

- проєкт «Завершення будівництва метрополітену у місті Дніпропетровську» (співфінансування ЄБРР та ЄІ);

- проєкт «Підвищення енергоефективності у бюджетних установах міста Дніпропетровськ із впровадженням енергетичного «перфоманс-контракту».

У місті продовжується робота з реалізації проєктів із переведення надання послуг в електронний формат, зокрема, відкрито Центр надання адміністративних послуг та розпочато проєкт «Електронне здоров'я». Планується створення електронного реєстру мешканців та впровадження електронного квитка. Безумовно, ці та інші IT-рішення, які впроваджуватимуться в місті цього року й надалі, дадуть змогу економити бюджетні кошти, а також забезпечать простоту та прозорість в управлінні.

Дніпровською міською радою подано заявки на участь у спільному з ЄІВ проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» та подано анкети у таких секторах, як зовнішнє освітлення населених пунктів, теплопостачання, водопостачання і водовідведення. Важливим завданням розвитку міста є також пошук ресурсів для підтримки існуючих та створення нових бізнес-інкубаторів, створення консультаційного інвестиційного центру у сфері розбудови міста, підтримки інноваційних починань місцевих підприємців. Це може та повинно бути здійснено саме за рахунок бюджету розвитку міста за умови його адекватного наповнення.

На 2017 рік у міському бюджеті заплановано, що видатки спеціального фонду становитимуть 2750,6 млн. грн., в тому числі бюджет розвитку – 2555,0 млн грн., із яких 1971,9 млн грн. – це кошти, які передаються із загального фонду міського бюджету до спеціального фонду (бюджету розвитку), власні надходження бюджетних установ – 154 млн грн. Отже, маємо зростання видатків бюджету розвитку лише на 0,74% порівняно з минулим роком, що є недостатнім для забезпечення прискореного економічного зростання міста на основі наявного потужного потенціалу через запровадження досягнень світової практики, реалізацію перспективних інноваційних та інвестиційних проєктів.

**Висновки.** Отже, останнім часом у світлі бюджетної децентралізації та реформування місцевих фінансів органи місцевого самоврядування отримали більшу самостійність у прийнятті рішень щодо витрачання коштів та маневрування бюджетними коштами. Водночас можна сформулювати такі проблемні аспекти формування та використання бюджету розвитку міста Дніпро, які, вочевидь, є актуальними і для інших територіальних громад, як:

1. Невиконання плану надходжень до бюджету розвитку. Бюджет розвитку за запланованих на 2016 рік обсягах надходжень доходів у сумі 61 492,9 тис. грн. виконано на 72,0% (надійшло 44 266,4 тис. грн.), у тому числі від продажу землі – на 30,9%, від відчуження майна комунальної власності – на 2,3%, коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – перевиконано в 2,8 разів. Крім того, власні надходження становлять мізерну частку доходів бюджету розвитку, видатки якого фінансуються переважно за рахунок трансфертів з загального фонду. Тож сьогодні маємо ситуацію, коли в умовах інфляції темп розвитку видатків значно перевищує темп зростання доходів бюджету.

2. За рахунок коштів бюджету розвитку відбувається фінансування не вагомих інвестиційних проєктів, а переважно капітальних видатків, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ комунальної власності, таких як школи, дитсадки, заклади культури та охорони здоров'я, що, безумовно, є нагальною потребою, але не забезпечує розширення відтворення економіки регіону [5].

Отже, проведене дослідження доводить існування проблем у сфері забезпечення соціально-економічного зростання на місцевому рівні за рахунок бюджету розвитку та необхідність розширення ресурсної бази органів місцевого самоврядування, з тим щоб важливі інвестиційні проєкти фінансувались із місцевого бюджету, а не за рахунок субвенцій з державного бюджету, що прискорить та спростить процедуру отримання необхідних коштів. Бюджет розвитку має стати реальним механізмом збільшення економічного потенціалу та конкурентоспроможності міста, дієвим інструментом програми розвитку міста, а також відповідати стратегічному плану розвитку регіону. Для здійснення цих амбітних завдань доходи бюджетів розвитку повинні бути значно збільшені.

Для забезпечення якісних змін на місцевому рівні треба удосконалити механізм формування як дохідної, так і видаткової частини бюджету розвитку, а також посилити контроль за розподілом коштів бюджету розвитку. З метою підвищення ролі бюджету у соціально-економічному розвитку міста та більш ефективного його використання доцільно запропонувати:

- 1) розширити перелік дохідних джерел бюджету розвитку та стимулювати збільшення власних доходів місцевої громади [6; 7];

2) сприяти розвитку малого та середнього підприємництва як запоруки стабільних надходжень до бюджету;

3) обирати інвестиційні програми, яким надається фінансування, винятково на принципах прозорості та справедливості, базуючись на детальному аналізі їх потенційної ефективності;

4) ґрунтовно підходити до розподілу коштів за статтями бюджету розвитку для забезпечення витрачання коштів на дійсно необхідні потреби, сприяючи перетворенню капітальних видатків з бюджету розвитку на видатки розвитку, а не споживання.

Таким чином, сучасний порядок формування та використання бюджету розвитку міста доводить низьку ефективність традиційного підходу та необхідність розробки нового інструментарію наповнення доходної частини та розподілу видаткової частини з метою покращення інвестиційної привабливості міста та забезпечення гідного рівня життя його мешканців, що відкриває перспективи подальших досліджень цього питання.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Алфьоров С.В. Роль місцевих бюджетів розвитку у соціально-економічному розвитку територіальних громад / С.В. Алфьоров // Фінансовий простір. – № 2 (18). – 2015. – С. 272–277.
2. Гончаренко М.В. Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку / М.В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4 (43). – С. 187–193.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Офіційний сайт Дніпровської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.dniproprada.gov.ua](http://www.dniproprada.gov.ua).
5. Бюджети розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/news/--03700/>
6. Карпшин Н.І. Бюджет розвитку громади: досвід та можливості [Електронний ресурс] / Н.І. Карпшин, В.І. Стоян // Ефективна економіка. – 2016. – № 6. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5035>
7. Цюпа О.П. Оцінка надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA/2012-2/%D0%A6%D1%8E%D0%BF%D0%B0.pdf>