

Т. О. Козир,
слухач факультету магістерської підготовки ХарРІ НАДУ,
перший заступник голови Охтирської РДА Сумської обл.

ШЛЯХИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ: АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТЕЙ

Розглянуто різні шляхи фінансування заходів виконання стратегії місцевого розвитку. Проаналізовано бюджетні механізми, окрему увагу приділено можливості залучення позабюджетних коштів.

На сьогодні в основі державної регіональної політики лежать принципово нові концепції та підходи до розвитку окремих територій. Загальновизнано, що розвиток територіальних одиниць неможливий без розробки та втілення стратегічних програм. Але в той же час гостро, особливо під час всесвітньої фінансової кризи, постає проблема пошуку нових або модернізації існуючих шляхів фінансування заходів цих програм.

У цілому проблема фінансування заходів з реалізації стратегічного розвитку території обумовлена постійною обмеженістю ресурсів. Відповідно ця тема привертала увагу багатьох вчених. Питання заощаджень та інвестицій в корпоративному секторі економіки України висвітлив С. Захарін. Вплив інвестицій та інновацій на економіку України в цілому досліджують професори В. Федоренко і Л. Червова, П. Бубенко, а також Т. Панфілова, В. Гусєв. Фінансові аспекти економіки аналізували С. Рибак, Л. Лазерник, Л. Шаблиста, М. Назарчук та ін.

Але практично всі напрацювання в цій темі присвячені фінансуванню загальнодержавних програм. Проблемні питання фінансування місцевих, особливо для сільських територій, програм розвитку детально не досліджувалися.

У пропонованій статті розглядаються можливі шляхи фінансування заходів для досягнення запланованого рівня сільського розвитку, з урахуванням останніх змін в законодавстві України, а також залучення

позабюджетних коштів для цих цілей. Метою статті є аналіз існуючих механізмів фінансового забезпечення розвитку сільських територій в сучасних умовах.

За обставин, що склалися останнім часом, в умовах глобалізації та суспільної трансформації, виникла потреба дослідження сільської соціально-територіальної підсистеми суспільства саме за територіальним принципом.

Тому для наукового описування процесів, що відбуваються на селі, досить часто використовується термін “сільський розвиток”, який відповідає вимогам територіального підходу. Сільський розвиток в такому випадку розглядається як такий, що відбувається в межах сільських територій, де вони виступають як просторова цілісність, в якій розміщені та функціонують компоненти природного, виробничого та соціального середовищ, що характеризуються різноманітними міжкомпонентними та внутрішньокомпонентними зв'язками, що впливають на динаміку та режим їх функціонування [7].

Отже, зростає роль територіального планування як ефективного інструмента інтеграції інтересів на конкретних територіях, і не тільки місцевих, регіональних та загальнодержавних, а й різноманітних секторальних інтересів, обґрунтованого визначення перспектив їх збалансованого розвитку.

Сучасний світ демонструє зростання ролі простору в суспільному розвитку. Це обумовлюється тим, що простір розглядається не просто як пасивне вмістилище різних видів діяльності, а як складна біо-соціо-економічна система, яка завдяки своїм диференційованим особливостям активно впливає на вибір рішень щодо напрямів та інтенсивності використання простору [9].

На сьогодні, збалансований розвиток територій неможливий без удосконалення територіальної організації влади та територіального планування, що включає Генеральну схему планування території держави, схеми планування території областей, районів, генеральні плани міст, сіл і

селищ. І одним із основних завдань в такій ситуації, є формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики, зокрема шляхом забезпечення сталого територіального розвитку.

Необхідно перерахувати і основні проблеми, які об'єктивно перешкоджають цілісній реалізації в Україні керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту:

- недосконалість адміністративно-територіального устрою і як наслідок цього – значні адміністративні перепони для управління процесом ефективного використання землі;

- низький рівень розвитку місцевого самоврядування як дієздатного інституту публічної влади, спроможного приймати рішення під свою відповідальність;

- недосконалий механізм фінансування;

- не належне фінансове забезпечення програм регіонального розвитку.

Зупинимось саме на можливих механізмах фінансування заходів програм розвитку сільських територій, враховуючи, що недосконалість механізму фінансування та відсутність належного фінансування для забезпечення реалізації програм регіонального розвитку взаємопов'язані та взаємозалежні.

У відповідності до “Методичних рекомендацій, щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання”, регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік [4].

Тобто обов'язковою умовою для розробки, затвердження та впровадження такої програми є передбачення фінансування на відповідні цілі. Оскільки підставою для розроблення програми є:

- існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

- наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку регіону [4].

Але необхідно при цьому враховувати й той факт, що у відповідності до Бюджетного кодексу України до переліку видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відносяться виключно видатки на утримання органів місцевого самоврядування, закладів освіти (дошкільної та середньої), закладів первинної ланки охорони здоров'я та на утримання сільських закладів культури [1]. У районному бюджеті до цього переліку додається соціальний захист та розвиток фізичної культури та спорту.

Таким чином, видатки на виконання місцевих програм розвитку не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів при формуванні бюджету. І у випадку, коли місцевий бюджет має власні надходження, що перевищують обраховані видатки на вищевказані цілі, ці кошти вилучають до бюджетів вищого рівня.

А джерелом наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів є лише кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності; надходження дивідендів, нарахованих на акції, власником яких є територіальна громада; кошти від повернення раніше виданих позик; кошти які передаються з іншої частини місцевого бюджету; субвенції з інших бюджетів [1].

При цьому, видатками бюджету розвитку можуть бути виключно: погашення основної суми боргу місцевого самоврядування; капітальні вкладення; внески органів влади у статутні фонди СПД [1].

У випадку, коли кошти, необхідні для фінансування місцевого розвитку, у відповідному місцевому бюджеті відсутні, конче необхідні інші джерела фінансування запланованих заходів з розвитку території.

У великих міст (понад 300 тисяч жителів) існує можливість отримати додаткові кошти шляхом випуску облігацій місцевого займу. Але в малих містах та сільській місцевості така можливість відсутня.

Отже, для залучення коштів на виконання відповідних програм в першу чергу розглядається можливість фінансування за рахунок державного бюджету. Так, у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України, тільки за 2008 р. було профінансовано та використано субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток на загальну суму 1 177 354,51 тис. грн [3]. При цьому з місцевого бюджету на ці цілі було направлено 428 583,26 тисяч гривень. А за рахунок інших джерел фінансування було використано лише 15 924,94 тис. грн. Це досить потужний фінансовий механізм. Але він є досить складним у користуванні, (адже кожний об'єкт та обсяг фінансування на поточний рік, повинен бути чітко вказаний у тексті самої постанови Кабінету Міністрів України) і недостатній за обсягами фінансування окремих сільських територій. А враховуючи те, що реальні доходи Зведеного бюджету за січень-липень 2009 р. порівняно з відповідним періодом 2008 р. скоротились на 20,0 %, Державного – також на 20,0 % [6], не варто очікувати збільшення надходжень з державного до місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток у 2010 та наступних роках.

Інший механізм фінансування місцевого розвитку передбачено в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”. У ньому передбачено укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними,

Київською, Севастопольською міськими радами і виконання яких забезпечується також іншими підзаконними актами законодавства [2].

Але знову визначено, що основним джерелом стимулювання розвитку регіонів є кошти державного і (частково) місцевого бюджетів, і при цьому не визначено гарантований процент коштів кожного учасника. Крім того, несвоєчасне надходження коштів з держбюджету ускладнює, а часом і унеможлиблює їх освоєння [8].

На сьогодні, починаючи з 2005 р., укладено лише дві угоди щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Донецькою і Львівською обласними радами. З Харківською та Дніпропетровською обласними радами підписано тільки протоколи намірів про укладання таких угод. Отже цей механізм не набув, на даний час, широкого застосування.

Іншим вагомим внеском у розвиток території є власні кошти підприємств та організації. Так за I півріччя 2009 р. ними освоєно 66 млрд. грн. капітальних інвестицій. При цьому у структурі капітальних інвестицій частка інвестицій в основний капітал складає 82 %. На поліпшення стану об'єктів (капітальний ремонт, модифікацію, модернізацію, тобто розвиток виробництва) направлено 9 % загального обсягу капітальних інвестицій, в нематеріальні активи – 2,9 % [5].

У той же час, необхідно також врахувати, що інвестиції в основний капітал за I півріччя 2009 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року зменшились на 43,3 % (у I півріччі 2008 р. вони зросли на 8,2 %) і склали 54,1 млрд грн.

А найвагоміша частка інвестицій в основний капітал в цілому по Україні (41,9 % від загального обсягу) була спрямована у розвиток промисловості. За січень-червень 2009 р. обсяги інвестицій у розвиток промислових підприємств порівняно з відповідним періодом минулого року знизались на 36,1 %. Найбільш суттєво зменшились обсяги інвестицій на підприємствах переробної промисловості (на 42,5 %), які складають 61 % від усіх капіталовкладень у промисловість. Скорочення обсягів інвестицій було і

на підприємствах металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів (на 54 %), машинобудування (на 51,6 %), з виробництва іншої неметалевої мінеральної продукції (на 49,5 %), з виробництва коксу, продуктів нафтопереробки (на 44,4 %). Інвестиції у розвиток добувної промисловості та у виробництво і розподілення електроенергії, газу та води скоротились на 27,8 та 8,3% відповідно [5].

За підсумками I півріччя 2009 р. значні обсяги інвестицій в основний капітал були спрямовані у підприємства, видом економічної діяльності яких є транспорт та зв'язок (16,6 % від загального обсягу), операції з нерухомим майном (14,6 %), торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку (9,7 %) [5].

Капіталовкладення у житлове будівництво за I півріччя 2009 р. склали 6,8 млрд грн, що на 59,2 % менше, ніж у відповідному періоді попереднього року. Їх частка у загальному обсязі інвестицій в основний капітал становила 12,6 %, проти 17,4 % у I півріччі 2008 р.

При цьому об'єктивним наслідком існуючих кризових процесів стало те, що загалом по Україні за січень-липень сальдований фінансовий результат становив 4,1 млрд грн і порівняно з відповідним періодом 2008 р. скоротився на 95,6 %. Прибутково працювало 54,4% підприємств, якими було отримано 72 млрд грн прибутку проти 111,1 млрд грн у відповідному періоді 2008 р., збитково – 45,6 %, якими допущено збитків на суму 68 млрд грн проти 19,9 млрд грн відповідно[5].

Формування низького рівня фінрезультату діяльності суб'єктів господарювання за підсумком 7 міс. 2009 р. (порівняно з відповідним періодом 2008 р.) відбулось в більшій мірі під впливом суттєвого зростання збитків збиткових підприємств. Це пов'язано як із “шоковим” падінням обсягів виробництва, спричиненим згортанням зовнішнього та внутрішнього попиту під час кризи, так і з різким збільшенням в умовах знецінення національної валюти операційних (на імпорту сировину) та неопераційних витрат (обслуговування боргових зобов'язань в іноземній валюті). Як

наслідок, відбулось зменшення відношення прибутку прибуткових підприємств до збитку збиткових до 1,06 проти 5,58 за 7 міс. 2008 р.

Зменшення обсягів кредитування торкнулось і реального сектору економіки – без врахування курсової переоцінки обсяг кредитів наданих суб'єктам господарювання скоротився на 0,2 %, порівняно із номінальним зростанням на 1,4 % [5].

Відповідно, очікувати зростання фінансування заходів місцевих програм сталого розвитку за рахунок власних коштів підприємств і організацій не є доцільним.

Останнім часом набув поширення новий механізм залучення коштів на розвиток громади. Це так звані „гранди” для окремих територій, або громад.

Розглянемо декілька з них. Проект “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” було започатковано у вересні 2007 р. Ініціатива фінансується Європейською Комісією в рамках програми технічної допомоги та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні.

Проект підтримує громади з усіх областей України у вирішенні найважливіших потреб їх розвитку, допомагаючи їм у впровадженні невеликих за обсягом громадських ініціатив (міні-проектів) у наступних пріоритетних сферах:

- охорона здоров'я (підтримка мережі ФАПів);
- навколишнє природне середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо);
- енергозбереження (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії тощо);
- водопостачання;
- місцевий транспорт (подолання ізольованості у сільській місцевості).

Цільовою групою проекту є села, селища та малі міста з населенням до 10 тис. чол. Проект запровадить механізм грантової підтримки, який дозволяє громадам-учасницям отримати стартовий капітал на реалізацію їхніх ініціатив (до 7 300 євро та не більше 50 % від кошторису ініціативи). Інша половина

бюджету ініціатив громад має фінансуватися за рахунок внеску мешканців громади (не менше 5 %), приватного сектора та коштів державного та місцевих бюджетів.

Відбір цільових районів (у середньому 8 у кожній області) та громад-учасниць проекту (у середньому 5 у кожному цільовому районі) відбувається у співпраці відповідно з обласними та районними державними адміністраціями та радами на основі чітких критеріїв, таких як соціально-економічний стан, рівень зацікавленості та підтримки щодо впровадження проекту, зобов'язання щодо подальшого спів-фінансування ініціатив громад-учасниць проекту.

Очікується, що в рамках проекту не менше 1000 ініціатив громад-учасниць проекту будуть відібрані та отримають співфінансування. Проект розрахований на 3,5 роки, його бюджет складає 13,3 млн євро, в тому числі внесок Європейської Комісії – 12 млн євро, внесок ПРООН – 1,3 млн євро.

Завданням Муніципальної програми врядування та сталого розвитку (МПВСР), що здійснюється ПРООН в Україні, є розвиток партисипативного (спільного) і прозорого механізму сталого розвитку та демонстрація ефективності державно-приватного партнерства в управлінні з метою виробляти реальні та практичні місцеві плани сталого розвитку, що дає можливість вирішення місцевих проблем.

Програма забезпечує проведення навчань і тренінгів та надає гранти підтримки, спрямовані на реалізацію даних планів згідно з умовами партнерства. Такі партнери як муніципалітети, самі бенефіціари та інші приватно-громадські сектори також вкладають частину ресурсів у вигляді допомоги до грантової підтримки (від 25 до 50 % від суми гранту). Програмна діяльність реалізується самими партнерами за фінансової та технічної підтримки програми.

Окрім того, Фонд Східна Європа активно працює в напрямку реалізації проектів з енергоефективності в Україні, надаючи гранти та технічну допомогу, впроваджуючи спільні проекти в партнерстві з місцевими органами

влади задля покращення енергоефективності на місцевому рівні та залучаючи інші донорські організації та бізнес-структури/компанії до співпраці.

Так на протязі 2006-2007 рр. проект “Енергоефективність: місцеві партнерські ініціативи” за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди, ОБСЄ та USAID реалізовано в містах Чугуєві та Куп’янську Харківської області, в Запоріжжі, Луганську, Івано-Франківській, Львівській, Тернопільській, Донецькій та Житомирській областях, в Новому Роздолі Львівської області та в місті Тростянець Сумської.

Гранти та проекти технічної допомоги надано громадським організаціям на цей час вже в 14 регіонах України, за умови реалізації проектів в партнерстві з місцевими органами влади та фінансування проектів з місцевих бюджетів або інших ресурсів громад. І починаючи з 2003 р., працюючи разом з ОБСЄ та Агентством з міжнародного розвитку США (USAID), Фонд Східна Європа інвестував понад 750 тис. дол. США у гранти та проекти технічної допомоги, підтримуючи своїх партнерів у вирішенні проблем, залучаючи місцеві ресурси, надаючи комплексну підтримку через гранти, мережеве співробітництво та технічну допомогу.

Таким чином, фінансування заходів місцевої програми розвитку за рахунок грантової підтримки обов’язково потребує використання коштів місцевого бюджету. Адже в деяких програмах частка фінансування за рахунок заявника доходить до 70 %. При цьому необхідні спеціалісти, які можуть написати проект, що відповідає міжнародним вимогам і матиме шанси на перемогу у конкурсі проектів. Для сільської територіальної громади в провінції це практично не реально, саме тому, в більшій своїй частині, такі проекти працюють саме в великих містах.

Для реальних зрушень у цьому питанні необхідно, на думку автора, виконати декілька кроків:

– законодавчо закріпити чітко визначену частину власних надходжень, яка повинна спрямовуватись до бюджету розвитку місцевої громади, та включити

їх до видатків що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

– додати до можливих видатків з місцевого бюджету розвитку видатки на фінансування стратегічних програм місцевого розвитку;

– спростити процедуру оптимізації мережі соціальних закладів, у відповідності до потреб громади, що дозволить більш раціонально використовувати наявні кошти.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Про порядок фінансування і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
5. Місячний макроекономічний огляд : Доповідь Міністерства економіки від 1 жовтня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38737
6. Основні показники економічного та соціального розвитку України станом : Доповідь Міністерства економіки від 1 жовтня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua/control/uk/category/>
7. Павлов О. І. Сільський розвиток в Україні: теорія, практика, політика, управління / О. І. Павлов. – Одеса : Астропринт, 2008. – С. 208.
8. Кудла Н. Багатофункціональний розвиток сільських територій від базових ідей до активізації місцевого підприємництва / Н. Кудла // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 62–70.
9. Виступ Міністра регіонального розвитку та будівництва України на зустрічі з сільськими, селищними головами щодо зміцнення фінансової спроможності, вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, міжбюджетних і земельних відносин від 25 травня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/>

Kozyr T. Ways of financing of development analysis of possibility.

Different ways of financing of measures of realization of local development strategy are offered in this article. Also budget mechanisms are analyzed and a special attention is drawn to the possibility of using nonbudget moneys.

Козырь Т. А. Пути финансирования развития территорий анализ возможностей.

В статье рассматриваются различные пути финансирования мероприятий по внедрению стратегии локального развития. Анализируются бюджетные механизмы, отдельное внимание уделено возможности привлечения внебюджетных средств.