

УДК 332.146.2:332.122

С. Матвійшин

НАПРЯМИ РОЗШИРЕННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто стан бюджетних відносин на регіональному рівні. Запропоновано напрями розширення джерел наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Показано важливість врахування прогнозів щодо економічного розвитку і структури людських ресурсів регіону.

Ключові слова: економічний розвиток, місцеві бюджети, прогнозування, програмно-цільовий метод, регіональний розвиток, фінансовий контроль.

Жителі міст і сіл та їх відвідувачі чутливі до того, як виглядають населені пункти, які там дороги, екологічна ситуація, медичне обслуговування, якість освіти і комунальних послуг та інші чинники, які визначають умови життя. На сьогодні у більшості регіонів сучасний стан у названих сферах важко назвати задовільним. Спільні для усіх територіальних громад проблеми місцевого розвитку зумовлені жебрацьким станом місцевих бюджетів і тим, що органи місцевого самоврядування реально не можуть приймати самостійних фінансових рішень [1]. Важливо не те, щоб надати якнайбільше повноважень органам місцевого самоврядування, а те, щоб їхні повноваження були реальними: органи місцевого самоврядування повинні бути спроможні їх виконувати.

Важливим завданням є пошук додаткових способів досягнення самодостатності місцевого самоврядування. Зокрема, потребує подальшого вивчення питання ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень, розширення бази наповнення місцевих бюджетів, поширення прогресивних підходів до формування бюджетів.

Головним фінансовим фондом органів місцевого самоврядування, за допомогою якого здебільшого реалізуються покладені на них функції та завдання в межах своєї компетенції, є місцевий бюджет. Важливо при формуванні місцевих бюджетів ґрунтуватися на відповідних прогнозних даних. О. Крайник навела характеристики методів прогнозування у місцевих бюджетах [2]. Бюджети місцевого самоврядування розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення). Втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження та виконання не допускається, крім винятків, встановлених законами України.

Низка досліджень українських вчених була присвячена удосконаленню контролю у сфері бюджетних відносин як одного з напрямків раціоналізації фінансування соціально-економічного розвитку. Так, І. Стефанюк метою державного фінансового контролю вважає виявлення відхилень від прийнятих законів, стандартів, визначеної ефективності, доцільності й економності управління фінансовими ресурсами [3]. Подібної думки дотримується М. Никонович, який стверджує, що сутність державного фінансового контролю проявляється через основні завдання, якими є виявлення будь-яких відхилень від установлених правил у процедурах управління державними фінансовими потоками [4]. Дослідники І. Дрозд та В. Шевчук вважають, що головною

метою такого контролю є сприяння зростанню секторів і галузей національної економіки завдяки стеженню за досягненням цільових орієнтирів і перевірці дотримання певних обмежувальних параметрів [5].

Класифікацію джерел та методів фінансування місцевого економічного розвитку наводить М. Борода. Зокрема, він називає такі джерела: бюджетні (кошти місцевого бюджету та бюджетів вищих рівнів), інвестиційні (придбання активів), кредитні (боргові зобов'язання), грантові (безповоротна допомога). Ним розглядаються два методи: доходні (фінансування надходжень на потреби місцевого економічного розвитку) та видаткові (фінансування видатків на відповідні потреби) [6].

Загалом увага дослідників зосереджувалася на висвітленні проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування та питань організації контролю за формуванням надходжень і видатків місцевих бюджетів. Проте важливо брати до уваги особливості конкретної території, ресурси і можливості, якими вона володіє, та результати прогнозів щодо майбутніх соціально-економічних процесів.

Метою дослідження є обґрунтування доцільності використання джерел фінансування соціально-економічного розвитку на регіональному рівні з урахуванням перспективних змін у структурі місцевої економіки.

Доходи бюджетів місцевого самоврядування формуються із закріплених законом джерел та відраховань від загальнодержавних податків і доходів [7]. Особливістю цих бюджетів є те, що значна частина кожного з них формується з податку на доходи фізичних осіб. Наприклад, його частка у загальному фонді місцевих бюджетів становила приблизно 83% від бюджету АР Крим, міст Києва та Севастополя, 71% від бюджету міст обласного підпорядкування та районних бюджетів, 44% від сільських, селищних та міських бюджетів міст районного підпорядкування [8]. Відповідно до ст. 64 та 65 Бюджетного кодексу України [9], до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, серед інших належить податок із доходів фізичних осіб у частині, визначеній за такими принципами:

1. До доходів бюджету міста Києва зараховується 50% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Києва. До доходів бюджету міста Севастополя зараховується 100% податку на доходи фізичних осіб.

2. До доходів бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення зараховується 75% податку на доходи фізичних осіб.

3. До доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховується 25% податку на доходи фізичних осіб.

При цьому податок на доходи фізичних осіб, який сплачується (перераховується) податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного бюджету за їх місцезнаходженням (розташуванням) в обсягах податку, нарахованого на доходи, що виплачуються фізичній особі.

Отже, існує зв'язок між рівнем заробітних плат мешканців територіальних громад і наповненням відповідних бюджетів. Ця обставина є одним із мотиваційних чинників турботи органів місцевого самоврядування про створення на їхніх територіях додаткових робочих місць з достойним рівнем заробітних плат. Очевидно, що у кращому становищі перебувають ті громади, в яких відносно велика кількість “бюджетників”. Адже зростання доходів цих осіб у зв'язку зі збільшенням їхніх окладів спричиняє вищі обсяги відраховань

у формі податку на доходи фізичних осіб. Такі зміни в оплаті праці певних категорій працівників зумовлюють перегляд бюджету відповідної територіальної громади та розширюють можливості вкладання коштів у розвиток території. Така ситуація спостерігалась, наприклад, у м. Львові: план виконання прибуткової частини бюджету міста на перше півріччя 2007 р. був перевиконаний більш ніж на 29,3 млн грн. Це було пов'язано з перевиконанням плану надходжень податків із доходів фізичних осіб. У першому півріччі вони становили 260,3 млн грн, що на 37,2 млн грн більше, ніж було заплановано. Враховуючи значне перевиконання прибуткової частини бюджету, на пленарному засіданні Львівської міськради депутати внесли зміни в міський бюджет на поточний рік. Додаткові надходження у міський бюджет дали змогу у другому півріччі збільшити видатки на проведення ремонтних робіт в аварійних будинках, благоустрій міста, проведення земельних аукціонів і конкурсів, на програму профілактики злочинності у місті, для кредитування будівництва молодіжного житла [10]. Проте практика показує, що після зростання заробітних плат (через централізоване підвищення окладів певних категорій працівників) згодом ринок зумовить зростання заробітків у інших секторах економіки, а також посиляться інфляційні процеси. У комплексі зростуть вартості робіт, послуг та продукції, зокрема тих, що використовуються територіальною громадою. Це потрібно врахувати, коригуючи бюджет на майбутній період. Перспективним напрямом може бути спрямування у бюджет розвитку частини податку на доходи фізичних осіб, отриманої за рахунок додаткових робочих місць, створених інвесторами на відповідній території.

Дієвим інструментом для планування джерел фінансування соціально-економічного розвитку на регіональному рівні є модель бюджетного прогнозування, розроблена завдяки реалізації проекту “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” (далі – проект РЕОП) [11]. У моделі бюджетного прогнозування застосовуються результати демографічного й економічного прогнозування. Враховуючи відносну невизначеність майбутнього, модель дає можливість прогнозувати сценарії за принципом “якщо”. Зокрема, модель може застосовуватися для визначення ефекту від змін політики, включаючи зміни податкових ставок, обсягів фінансування соціальних програм тощо.

Важливим напрямом сприяння сталому розвитку територіальної громади є пошук відповідним органом місцевого самоврядування джерел фінансування різноманітних проектів та програм соціального та екологічного спрямування. Глобалізаційні та євроінтеграційні процеси створюють умови для ресурсної та консультативної підтримки відповідних заходів іноземними організаціями та фондами. Переваги міжнародної співпраці відчули територіальні громади України, які залучалися до програм TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), PAUCI (Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative), Фондації Стефана Баторія, Програми Добросусідства “Польща – Білорусь – Україна” та інших. Важливим етапом участі у відповідних програмах є планування потенційними українськими учасниками разом із зарубіжними партнерами тих дій, які необхідні для подання заявок на реалізацію проектів у рамках відповідних програм [12].

Вирішення актуальних проблем розвитку територій може бути досягнуто через реалізацію проектів, які фінансуються з державного бюджету. Прикладом використання такого інструменту є проведення впродовж кількох останніх років Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно зі Швейцарсько-українським

проектом “Підтримка децентралізації в Україні” Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Він дає можливість удосконалити свої знання та отримати відповіді на запитання щодо розробки проектів і програм та успішно підготувати відповідні заявки [13].

Комплексний розвиток території може реалізовуватися шляхом спільного фінансування відповідних проектів різними рівнями влади (за схемою “держава – регіон”, яка поширена в багатьох країнах). Така схема дає можливість поєднати відповідальність і ресурси. Згідно з нею, як свідчить зарубіжний досвід, держава встановлює рамкові вимоги до проектів, на які можуть виділятися кошти на засадах спільного фінансування. Регіон розглядає проекти на відповідність плану власного соціально-економічного розвитку. Зокрема, якщо у схему включається певне місто конкретного регіону і бере на себе значний обсяг витрат, то й регіон може взяти на себе їх частину, а в державному бюджеті резервується багаторічна лінія кредитування проекту. Джерела фінансування можуть бути різноманітні. Наприклад, у Звіті про виконання Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою за 2012 р. наведено такі дані: у звітному періоді фактичний обсяг фінансування спільних заходів становив 365 258,1 тис. грн (76,4% обсягів, передбачених відповідною угодою на 2012 р.), зокрема за рахунок коштів державного бюджету – 296 551,1 тис. грн (74,1%), коштів місцевих бюджетів – 47 896,9 тис. грн (72%) та з інших джерел – 20 810,1 тис. грн (187,8%) [14].

Сприятливі умови для розвитку економіки регіонів країни та залучення інвестицій створило прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” № 2404-VI від 01.07.2010 р. [15]. Зокрема, суттєва частка інвестиційних потреб житлово-комунальної сфери України може бути забезпечена через прямі інвестиції та виконання інвестиційних зобов’язань приватними партнерами. Для реалізації такого механізму був розроблений Порядок проведення конкурсного відбору пілотних проектів у сфері житлово-комунального господарства, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 26 від 05.04.2011 р. [16].

Для повноцінної реалізації проектів розвитку (зокрема тих, що мають тривалість понад рік) доцільно застосовувати програмно-цільовий метод формування бюджетів. Однією з переваг цього методу є прозорість і відкритість діяльності органів влади, оскільки передбачається, що бюджет формується і виконується в розрізі бюджетних програм. За традиційного підходу до формування бюджетів часто увага приділяється ресурсному забезпеченню “виробничої функції” (здебільшого – утримання бюджетних установ), а не одержуваним результатам. За програмно-цільовим підходом необхідною є розробка результативних показників. Їх використання для оцінювання видатків бюджету дає можливість чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів, підтвердити необхідність програм та їх відповідність поставленій меті і порівнювати успішність використання відповідних програм, що зрештою дасть відбирати ефективніші бюджетні програми за обмежених бюджетних ресурсів [17].

Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає чітке оцінювання міри досягнення результатів, його застосування дає можливість отримати достатньо чітку картину використання бюджетних коштів. ПЦМ допомагає ефективніше та прозоріше управляти бюджетними коштами, сприяє активному діалогу влади з

громадою та кращому порозумінню в питанні використання ресурсів місцевих бюджетів. Під час бюджетних слухань представляється й інформація щодо формування та реалізації плану розвитку території. З цією метою оприлюднюється бюджетне послання, яке є декларуванням планів та напрямків бюджетної політики [18]. Громада може бачити, наскільки успішно розпорядник коштів планує їх витрачання, а також – здійснювати контроль їх використання. Використання такого підходу управління бюджетними коштами на практиці допомагає владі та місцевим жителям спільно вирішувати нагальні проблеми міст і громад. На думку З. Бурик, ширшому успішному використанню ПЦМ перешкоджає недостатній рівень знань відповідних посадових осіб, що підтвердилося проведеним цією дослідницею аналізом професійної компетенції службовців [19]. Тому важливо поширювати відповідний досвід.

Актуальними є пропозиції щодо збільшення частки коштів, які б залишалися в розпорядженні територіальної громади. Очікування надходжень з центру не стимулює “громадської підприємливості” органів місцевого самоврядування, а швидше є підґрунтям пасивного та споживацького ставлення до функцій управління розвитком території. У сучасних умовах територіальним громадам необхідно шукати способи активізації економічного розвитку як основного важеля створення фінансової основи функціонування території.

Органи місцевого самоврядування можуть йти назустріч тим організаціям, які вирішують важливі для громади проблеми (наприклад, надають послуги соціально незахищеним верствам населення, здійснюють культурно-просвітницьку діяльність, беруть участь у вирішенні екологічних проблем території тощо). Одним із варіантів сприяння діяльності таких організацій є надання пільг зі сплати ними податків, зборів (обов’язкових платежів) до місцевого бюджету. Наприклад, у 2012 р. Львівською міською радою надано пільг на загальну суму понад 11 млн грн. Зокрема, пільги надавалися таким групам суб’єктів, як показано у табл. 1. Проте аналіз відповідних ухвал показав, що рішення про надання пільг приймалися під час поточного року. Це не сприяло стабільному бюджетному плануванню.

Таблиця 1

**Перелік груп суб’єктів, яким Львівською міською радою надано пільги
зі сплати податків та платежів, та їхні розміри у 2012 р. [20]**

Групи заявників та їх кількість	Сума пільг у 2012 р., грн
Релігійні громади і релігійні організації (8)	600348,20
Навчальні та спортивно-оздоровчі підприємства та організації (3)	406932,14
Львівські комунальні підприємства (10)	7304994,36
Державні підприємства (1)	615661,30
Релігійний навчальний заклад (1)	81441,38
Громадські організації (5) і приватне підприємство (1)	2114543,40
Разом 29 платників (30 пільг)	11123920,78

Зміцненню фінансової спроможності, автономності та захищеності місцевих бюджетів повинне сприяти спрощення у сфері підприємницької діяльності. Адже саме ініціативне, самостійне та творче поєднання фінансових коштів, матеріальних ресурсів, нематеріальних засобів інтелектуальної власності, інших активів і робочої сили з метою створення нового товару чи послуги і становить зміст підприємницької діяльності. Її розвиток на відповідній території формує додаткову базу надходжень до бюджетів. Проте існують загрози поспішного (без належного обговорення представниками усіх зацікавлених сторін) прийняття відповідних актів, що може призвести до ущемлення інтересів певних груп суспільства, зокрема підприємців. Тому важливо підтримувати постійний діалог із підприємцями. Для активізації підприємницької діяльності дієвим може стати надання органами місцевого самоврядування пільг тим, хто розпочинає власну справу.

Висновки

Соціально-економічний розвиток території повинен забезпечуватися відповідним фінансуванням. За умов централізації бюджетного процесу в органів місцевого самоврядування досить обмежені можливості залучення власних коштів для вирішення нагальних проблем, не кажучи про стратегічні завдання. Тому пропонується здійснювати фінансування заходів із розвитку територій за багаторівневою схемою виділення коштів на засадах спільного фінансування. Успішне застосування такої схеми можливе із широким використанням програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів, за яким планування відбувається за програмами (вони можуть бути кількарічної тривалості), які визнані пріоритетними для відповідної території. Такий підхід сприяє не лише ефективному плануванню та контролю використання бюджетних коштів, але й сприяє прозорості діяльності органів влади.

У межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування можуть використовувати такий вид стимулювання діяльності виробничих та громадських структур у соціальній та екологічній сферах, як надання пільг у розмірах податків, зборів і платежів. Умови глобалізації та інтеграції економік різних країн роблять можливим залучення до вирішення завдань сталого розвитку зусиль міжнародних організацій та фондів. Для розширення умов наповнення бюджетів територіальних громад необхідне одночасне удосконалення як системи оподаткування, так і бюджетних відносин. Важливо, щоб формування бюджетів виконувалося на основі прогнозів про розвиток економіки та зміни у складі людських ресурсів регіону.

Література

1. Мамонова В. В. Місцеві бюджети: стан та основні напрямки реформування / В. В. Мамонова, Ю. С. Шибалкіна // Публічне управління: теорія та практика [Текст]. — 2011. — № 2(6). — С. 157—161.
2. Крайник О. П. Місцеві бюджети [Текст] : навч. посіб. / О. П. Крайник. — вид. 2-ге, доп. і перероб. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — 200 с.
3. Стефанюк І. Б. Метод і форма фінансового контролю. Сутність і методичні відмінності / І. Б. Стефанюк // Фінансовий контроль [Текст]. — 2010. — № 3(56). — С. 8, 9.
4. Никонович М. О. Необхідність системної стандартизації державного фінансового контролю / М. О. Никонович // Сучасний стан та перспективи розвитку державного контролю і аудиту в Україні [Текст] : зб. пр. всеукр. наук.-практ. конф. / за заг. ред. проф. В. Д. Базилевича. — К. : [б. в.], 2009. — 250 с.

кваліфікації магістра державного управління / О. В. Дроздов. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 26. — (На правах рукопису).

Ye. Matviyishyn

**THE WAYS OF EXPANSION OF FUNDING SOURCES
OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AT THE REGIONAL LEVEL**

The state of budget relations at the regional level is considered. The ways of expansion sources of revenues for local budgets are offered. The importance of taking into account forecasts for economic growth and structure of human resources in the region is shown.

Key words: economic development, local budgets, forecasting, target-oriented method, regional development, financial control.