

## ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ

*У статті досліджено теоретичні засади державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясовано роль місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах.*

**Ключові слова:** проблемні регіони, інвестиційні процеси, державне управління, місцеві бюджети, регіональний розвиток.

### I. Вступ

Аналіз чинного законодавства та існуючих проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку дає підстави стверджувати, що зазначені в Концепції реформування місцевих бюджетів завдання щодо посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів залишаються на разі декларацією. Тому питання вдосконалення механізмів інвестування у розвиток проблемних регіонів залишається актуальним і потребує обґрунтування нових дієвих підходів.

Стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів має здійснюватися у напрямі підвищення самостійності місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних питань, розробки мотивів використання внутрішніх резервів територій. У рамках бюджетно-податкового механізму основним джерелом забезпечення регіонального розвитку є місцеві фінанси, формування яких відбувається за безпосередньої участі держави і обсяг яких є вкрай обмеженим. Вплив місцевих фінансів на економічне зростання може здійснюватися через капітальні витрати, діяльність на ринках позикового капіталу, нерухомості, землі.

Спроби вдосконалити механізм підвищення ролі місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах були започатковані такими відомими фахівцями у сфері державного та регіонального управління, як: М. Барановський, С. Буковинський, І. Запатаріна, Т. Затонацька, В. Керецман, В. Комаров, Т. Лебеда, А. Пікулькін, А. Ставицький.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити теоретичні засади державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясувати роль місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах.

### III. Результати

Одним із завдань, передбачених Концепцією реформування місцевих бюджетів, є

посилення їх інвестиційної складової, яке передбачає:

- удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій;

- надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням таких критеріїв:

1) економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;

2) спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;

3) рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;

- забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;

- програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;

- удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку тощо.

Відповідно до законодавства, джерелами фінансування державної стратегії регіонального розвитку за рахунок місцевого бюджету є доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [1]. Це джерело є лише декларативним, оскільки зазначена частина місцевих бюджетів має незначну питому вагу, а тим більше це стосується територій, які мають статус депресивних. Місцеві органи влади спільно із центральними органами виконавчої влади на договірних засадах беруть участь у співфінансуванні окремих стратегічних цілей та пріоритетних напрямів ДСРР.

Механізм залучення так званих “інших коштів, передбачених законодавством”, залишається надієвим. Фінансування заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку за рахунок коштів інвесторів, які залучаються для реалізації конкретних інвестиційних проектів та програм, міжнародних фінансових організацій, інших джерел, має поодинокий характер.

Пріоритетним є формування фінансових джерел на основі державно-приватного партнерства. Але, знов-таки, території, на яких розташована досить велика кількість працюючих підприємств, мають, відповідно, і достатню наповненість місцевого бюджету. А для депресивних територій, як правило, характерна відсутність платоспроможних рентабельних підприємств, які могли б узяти участь у партнерському співфінансуванні програм подолання депресивності. Виникає так зване замкнене коло, і для депресивних територій основним джерелом фінансування заходів щодо виходу з кризи залишаються бюджетні кошти.

Інвестиції в Україні здійснюються переважно за рахунок власних коштів підприємств і організацій. Разом з тим, бюджетні кошти теж можуть розглядатися як невід’ємна частина загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення.

Державні інвестиції в Україні здійснюються у таких основних формах: капітальні видатки державного та місцевих бюджетів, бюджетне фінансування державних цільових програм, а також інвестиційні вкладення за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Кошти державного й місцевих бюджетів є важливим джерелом ресурсів для інвестування, їхня частка у загальному обсязі інвестицій протягом останніх років сумарно становить близько 10%, або майже 10 млрд грн у грошовому еквіваленті щороку з незначними коливаннями [1]. У цьому контексті суттєвою є реалізація планів уряду щодо посилення уваги до розвитку системи державного інвестування, яка передбачає чітку пріоритетність державних капіталовкладень,

спрямованих на реалізацію інноваційних проектів.

Можна стверджувати, що сьогодні бюджетним інвестиціям приділяється недостатньо уваги. Зокрема, в Україні активно використовуються лише капітальні трансферти, які у 2005–2010 рр. становили понад 10 млн грн (близько 3% від ВВП), і нерідко ігноруються такі способи інвестування реальної економіки за рахунок бюджетних коштів, як внески до статутних фондів та інвестиційні кредити [6].

У вітчизняній науковій літературі є спроби визначити поняття бюджетних (державних) інвестицій, зокрема Т. Затонацька та А. Ставицький пропонують таке їх визначення: це всі зведені капітальні видатки, що фінансуються із центрального чи місцевих бюджетів. До державних інвестицій не включається придбання основних засобів, до яких входять трансферти підприємствам, населенню чи за кордон [7].

Слід зауважити, що за рахунок централізованих фінансових ресурсів доцільно фінансувати життєво важливі для країни інноваційні проекти. Важливо підкреслити, що вкладання державних коштів не повинно завжди розглядатися з погляду отримання прибутку, а ці кошти можуть бути спрямовані на заходи, метою яких є досягнення соціального ефекту.

Місцеві бюджети на сьогодні відіграють в інвестуванні неістотну роль, їхня частка в структурі інвестиційних джерел становить близько 4%, тобто мізерну суму – близько 3 млрд грн щороку [5]. На жаль, принцип створення умов, які забезпечують зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні доходів до бюджетів, що має стати вагомим чинником ефективності розбудови бюджетної системи, є лише задекларованим. Значним інвестиційним потенціалом є залучення інвестиційних ресурсів шляхом випуску територіальних боргових зобов’язань, що має на сьогодні разовий, індивідуальний характер. До того ж, схема відшкодування та поновлення кредитних інвестиційних ресурсів недостатньо продумана й налагоджена. Це нівелює можливість використання коштів місцевих бюджетів як джерела інвестиційних ресурсів на місцях.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1, 63) передбачено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку [3]. Відповідно до цього Закону, бюджет розвитку має формуватися за рахунок податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій цих бюджетів. Ресурси бюджету розвитку спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо). Але

зазначений Закон не визначив основні за-сади формування та виконання бюджету розвитку. Формування бюджету розвитку залежить від наявності і стану підготовки інвестиційних та інноваційних проектів і ви-значення пріоритетів розвитку територій. Особливістю процесу складання бюджету розвитку є визначення його часових інтер-валів. Інвестиційні проекти можна планувати і реалізовувати декілька років і в кілька ета-пів, що дає змогу заощаджувати кошти на великі програми або розподіляти витрати на них більш рівномірно на період у декілька років.

У Бюджетному кодексі передбачено за-сади з реалізації положень ст. 143 Консти-туції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо формуван-ня та виконання бюджету розвитку як скла-дової спеціального фонду місцевих бюдже-тів. Бюджетний кодекс уперше визначає конкретні джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів та напрями, за якими можуть витратитися його кошти.

У загальному фонді місцевих бюджетів затверджуються кошти, що передаються бюджету розвитку як складовій спеціального фонду на конкретну мету, зокрема на пога-шення основної суми боргу.

Бюджетний кодекс дозволяє здійснювати передачу коштів між загальним та спеціаль-ним фондами бюджету, але тільки в межах бюджетних призначень і лише шляхом вне-сення змін до рішення Верховної Ради Ав-тономної Республіки Крим чи відповідної ради.

Складовою бюджету розвитку є субвенції з інших бюджетів на виконання інвестицій-них проектів. Субвенції з Державного бю-джету України на виконання інвестиційних проектів надаються тільки бюджету Автоно-мної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Право на отри-мання субвенцій з інших місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів можли-ве лише за наявності спільної угоди між від-повідними органами місцевого самовряду-вання.

Слід зауважити, що, крім переліку видів видатків, не існує єдиної методологічної бази в частині формування бюджету розвитку в Україні. Наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвер-дження Порядку державного фінансування капітального будівництва” від 27.12.2001 р. № 1764, капітальне вкладення – це процес створення нових, а також розширення, ре-конструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об’єктів виробничого і невиро-бничого призначення та придбання техноло-гічного обладнання. Водночас, згідно з нор-

мами постанови, капітальні вкладення – це кошти державного бюджету, передбачені на фінансування капітального будівництва [8]. Таким чином, стосовно місцевих бюджетів норми постанови можуть мати лише реко-мendaційний характер.

Зважаючи на вищенаведене, необхідна розробка методологічної бази щодо здійс-нення видатків розвитку місцевими бюдже-тами, що, у свою чергу, потребує впрова-дження стратегічного і середньострокового планування бюджетів усіх рівнів, адже тер-мін здійснення робіт на об’єктах, що фінан-суються за рахунок бюджету розвитку, в бі-льшості випадків перевищує один рік. Необ-хідно розробити механізм місцевих запози-чень на інвестиційні цілі, які могли б стати одним з основних джерел наповнення бю-джету розвитку.

Існує необхідність уточнення правової та організаційної основи формування й вико-ристання коштів бюджетної системи, що передбачаються для реалізації державної та місцевої інвестиційної політики. Це по-требує розробки окремого розділу Бюджет-ного кодексу України щодо складання та затвердження бюджету розвитку. С. Буко-винський та В. Комаров вважають, що у за-конодавчому порядку треба окреслити не тільки джерела формування коштів бюдже-ту розвитку та напрями їх використання, а й механізм відбору проектів надання експерт-них оцінок ефективності та доцільності їх реалізації, прийняття рішень про включення до бюджету розвитку, а також порядок здій-снення контролю за правильністю й ефек-тивністю витрачання бюджетних коштів [2].

На наш погляд, не варто обмежувати формування бюджету розвитку лише одним бюджетним роком. Важливою є розробка стратегічних завдань за допомогою регіона-льних інвестиційних програм, яким прита-манні проектний підхід, несуперечливість поточних та довгострокових видатків, інте-грованість у систему середньострокового бюджетного планування.

Основними принципами формування та функціонування бюджетів розвитку в Україні мають стати такі:

- формування на середньострокову пер-спективу зі щорічним переглядом і кори-гуванням;
- функціонування на основі строковості, платності та вчасного повернення бю-джетних коштів, залучених для реаліза-ції інвестиційних проектів;
- відбір інвестиційних проектів для фінан-сування за рахунок бюджету розвитку на конкурсній основі та з урахуванням чітко визначених критеріїв відбору, серед яких мають бути:

1) відповідність суспільним інтересам та пріоритетам розвитку України;

2) стабільність фінансового стану виконавця проекту та відсутність заборгованості перед бюджетом;

3) значний економічний або соціальний ефект від впровадження проекту;

4) налагодження дієвого контролю та звітності щодо виконання інвестиційних проектів, фінансованих за рахунок бюджету розвитку, а також контролю та регулярної звітності щодо цільового використання бюджетних коштів.

У цілому безпосередня участь держави у здійсненні інвестицій може відбуватися у таких напрямках:

- розробка, затвердження і фінансування цільових бюджетних програм;
- розробка, затвердження і фінансування інвестиційних проектів, здійснюваних за рахунок бюджетних коштів;
- формування переліку об'єктів будівництва та об'єктів технічного переоснащення для державних потреб і фінансування їх за рахунок коштів державного бюджету;
- надання державних гарантій щодо інвестиційних проектів, що фінансуються коштом міжнародних фінансових організацій;
- надання допомоги в оплаті кредитних коштів за інвестиційними проектами, що фінансуються коштом міжнародних фінансових організацій;
- виділення на конкурсній основі певного обсягу бюджетних коштів для реалізації інвестиційних проектів (на умовах платності за використання бюджетних коштів та їх вчасного повернення);
- проведення експертизи інвестиційних проектів, при реалізації яких у тій чи іншій формі використовуються державні кошти;
- контролювання процесу реалізації інвестиційних проектів, що виконуються шляхом використання бюджетних коштів;
- контролювання цільового використання бюджетних коштів у межах реалізації інвестиційних проектів;
- випуск облігаційних та гарантованих державою цільових позик;
- залучення недержавних коштів для реалізації інвестиційних проектів;
- розвиток приватно-державного партнерства при здійсненні державних інвестицій [5].

Сьогодні існують серйозні проблеми щодо ефективності бюджетних інвестицій, що зумовлено такими основними чинниками:

- розпорошеністю і недостатньою визначеністю пріоритетів державного інвестування;
- недостатньою обґрунтованістю та прогнозованістю державних інвестицій;

- неспроможністю відповідних виконавчих структур до ефективного адміністрування інвестиційних проектів, здійснюваних за державні кошти;

- постійним недофінансуванням (порівняно з планами) інвестиційних проектів, що заморожує вкладені державні кошти і гальмує отримання очікуваного ефекту;

- низькою дисципліною щодо адресного використання державних коштів на цілі інвестування тощо.

Наведені чинники знижують або зводять нанівець суспільний ефект від бюджетного інвестування. Для підвищення ефективності виділених з бюджету коштів з метою підтримки інноваційної сфери потрібно намагатися дотримуватися принципу швидкої результативності, коли кошти вкладаються в уже наявні інноваційні проекти, які перебувають на стадії реалізації. При цьому результативність виявляється не лише у відшкодуванні витрачених коштів, а й у поверненні інвестованих ресурсів із приростом доданої вартості та прибутку.

#### IV. Висновки

З метою підвищення ефективності державних інвестицій, а також забезпечення прозорості витрачання бюджетних коштів необхідне застосування програмно-цільового методу, який дає змогу зосередити увагу на кінцевих результатах державної інвестиційної діяльності, ґрунтовно проаналізувати наслідки тих чи інших бюджетних рішень.

Отже, сучасний період розвитку української економіки потребує активної участі держави як у формуванні інвестиційного середовища, так і у прямому інвестуванні. Основними шляхами підвищення ролі бюджетних інвестицій у системі економічного відтворення повинні стати вдосконалення законодавства, визначення загальнодержавних пріоритетів інвестиційної діяльності, розробка механізмів підвищення ефективності державних інвестицій, обґрунтування засад формування та використання бюджету розвитку.

#### Список використаної літератури

1. Барановський М.О. Депресивність регіонів України: теорія та практика досліджень / М.О. Барановський // Збірник наукових праць викладачів природничо-географічного факультету. – Ніжин, 2006. – Вип. 1. – С. 74–81.
2. Буковинський С.А. Бюджет розвитку та пріоритети бюджетних інвестицій / С.А. Буковинський, В.А. Комаров // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 3–19.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Голос України. – 1997. – № 107.
4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.03.2005 р. №2850-IV //

- Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
5. Запатріна І.В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 38–45.
  6. Затонацька Т.Г. Бюджетне інвестування: теорія та практика : монографія / Т.Г. Затонацька. – К. : НДФІ, 2011. – 320 с.
  7. Затонацька Т.Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т.Г. Затонацька, А.В. Ставицький // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 46–54.
  8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва” від 27.12.2001 р. № 1764 // Урядовий кур’єр. – 2002. – № 111.

*Стаття надійшла до редакції 2 квітня 2012 р.*

---

**Глухая В.В. Повышение роли местных бюджетов в региональные инвестиционные процессы**

*В статье исследованы теоретические основы государственной инвестиционной поддержки проблемных регионов и выяснена роль местных бюджетов в региональных инвестиционных процессах.*

**Ключевые слова:** *проблемные регионы, инвестиционные процессы, государственное управление, местные бюджеты, региональное развитие.*

**Glucha V. An increase of role of local budgets is in regional investment processes**

*In the article investigational theoretical principles of state investment support of problem regions and the role of local budgets is found out in regional investment processes.*

**Key words:** *problem regions, investment processes, public administration, local budgets, regional development.*