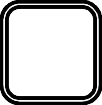
## ТЕМА 13. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ РЕГІОНУ

#### Структура та функції фінансових ресурсів регіону

Безумовним можна вважати твердження, що результативне (успішне) функціонування будь- якої системи, а тим більше регіону, неможливе без надійного, стабільного, достатнього та зба- лансованого ресурсного забезпечення. Із чотирьох основних груп ресурсів (матеріальні, фінан- сові, людські, інформаційні), які мають визначальний вплив на його ефективне функціонування, фінансові ресурси займають особливе місце.

*У навчальному посібнику “Регіональний менеджмент” (автори М.А.Коваленко, Л.М.Радванська, Б.В.Сіленков) дається таке визначення: “фінансові ресурси регіону – це грошові фонди, які утворюються за певний період у процесі діяльності суб’єктів господарювання, централізовані і децентралізовані грошові фонди цільового призна- чення, які формуються в процесі розподілу і перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту та національного доходу, і призначені для викорис- тання відповідно до завдань соціально-економічного розвитку суспільства і колек- тивів окремих підприємств, вони розподіляються на види за формами власності і рівнями управління: за формами власності: державні та недержавні; за рівнями уп- равління: національні, обласні, міські (обласного підпорядкування) районні, міські (районного підпорядкування), селищні, сільські” [13, с. 147].*



*Інше визначення – “місцеві (регіональні) фінанси – це система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід для еко- номічного і соціального розвитку територій” [7].*

Фінанси регіону – це сфера взаємовідносин з приводу обігу фінансових ресурсів, де здійснюються їх мобілізація, розподіл та організація раціонального використання.

*Під фінансовими ресурсами регіону доцільно розуміти грошові кошти органів місце- вого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов’язаних із розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економіч- ного і соціального розвитку регіону.*



Фінанси відіграють важливу роль в економічному і соціальному розвитку регіону. Вони забезпечують залучення суб’єктами діяльності регіону економічних ресурсів, розподіл валово- го регіонального продукту, обіг економічних ресурсів, використання економічних важелів уп- равління та контролю. За допомогою фінансів здійснюється організація ефективного викорис- тання суб’єктами господарювання та регіонального управління залучених економічних ресурсів, створення резервів, використання доходів з метою забезпечення поточної економічної, соціальної та інших видів діяльності.

Реалізація призначення фінансів регіону проявляється через їх функції, серед яких найбільш важливими є:

* мобілізація ресурсів;
* розподіл залучених ресурсів;
* організація раціонального використання ресурсів;
* здійснення контролю за формуванням і використанням ресурсів.

За допомогою фінансових важелів суб’єкт діяльності залучає економічні ресурси для ви- рішення певних завдань. Мобілізація – це залучення, одержання, придбання ресурсів. Зазна- чені операції здійснюються виходячи з наявності різних умов і можливостей та з використан- ням різноманітних інструментів. Навіть у випадках, коли мобілізація економічних ресурсів здійснюється у товарній формі, фінанси відіграють важливу роль, оскільки оцінка ресурсів, а

також їх обіг здійснюється в грошовій формі. При цьому формуються певні фінансові активи і відповідно зобов’язання між учасниками.

Розподіл ресурсів – це розподіл мобілізованих ресурсів за різними напрямами з метою забезпечення певної діяльності. Так, розподіл ресурсів на рівні регіону в процесі виконання місцевого бюджету передбачає використання доходів бюджету за певним призначенням, на- приклад фінансування освіти, охорони здоров’я, органів управління, здійснення інвестицій та ін. Суб’єкти підприємницької діяльності розподіляють мобілізовані ресурси на фонди, які ви- користовуються з метою формування та поповнення необоротних та поточних активів [54]. Фінансові ресурси розподіляються між різними групами населення регіону шляхом надання дотацій, допомоги, кредитування (як споживчого, так і підприємницького), фінансування ство- рення додаткових робочих місць, проведення перепідготовки кадрів. Зростає обсяг руху фінан- сових і економічних ресурсів між регіонами. У процесі розподілу ресурсів використовуються різні способи. Це міжбюджетне регулювання, надання кредитів, створення спільних підприємств, фінансових груп, холдингових компаній, кластерів.

За допомогою фінансів здійснюється організація раціонального і ефективного використан- ня залучених ресурсів. Коли ресурси не дають необхідної віддачі, це призводить до виникнення збитків і дестабілізації господарського розвитку регіону. Тоді виникає необхідність проведення суттєвих змін як у структурі, так і способах використання залучених ресурсів. Аналіз викорис- тання ресурсів виявляє напрями їх оптимізації. Завдання досягнення фінансових результатів у діяльності місцевих суб’єктів господарювання полягає в цільовому і ефективному викорис- танні залучених фінансових ресурсів [54].

Функція здійснення контролю за формуванням і використанням ресурсів полягає в тому, що за допомогою фінансових важелів і показників проводиться контроль за діяльністю суб’єктів господарювання, розпорядників коштів. Такий контроль передбачає вивчення і прийняття рішень щодо доцільності й ефективності використання функцій мобілізації, розподілу та використан- ня економічних і фінансових ресурсів. Контрольна функція здійснюється різними суб’єктами, зокрема власниками, державними органами управління, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та ін.

*Фінансовий потенціал – загальна сума фінансових ресурсів, що перебувають у розпоря- дженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об’єктивно можуть бути використані у створенні ВВП території та забезпеченні населення усіма соціально-економічними бла- гами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, які, реалізуючи існуючий потенці- ал, беруть участь у цьому процесі. Тобто фінансовий потенціал може включати резер- ви, що не використовуються, наприклад потенційні доходи суб’єкта господарювання. Фінансовий потенціал інтегрує як податкову базу, так і базу формування неподаткових доходів, а також можливості здійснення запозичення на фінансових ринках для бюд- жетних цілей. Крім того, він визначає інвестиційну привабливість приватного сектору господарювання та перспективи його економічного розвитку [15].*



Більш повна оцінка фінансового, у тому числі податкового потенціалу території, виявлення прихованих резервів дадуть змогу підвищити бюджетний потенціал, тобто обсяг фінансових коштів, які можуть бути реалізовані в бюджетних ресурсах. Повнота реалізації фінансового потенціалу в бюджетних ресурсах характеризує ефективність його використання в цілях бюджету.

Розбудова фінансової системи України внесла суттєві новації в управління фінансовими ресурсами регіонів. Цьому сприяє демократизація суспільних відносин, формування громадян- ського суспільства, що стимулює внесення змін до системи управління на місцях.

*У Рекомендації Rec (2005) 1 Ради Європи “Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад”, ухваленій 19 січня 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів, зазначається [45]:*

**!**

* + *беручи до уваги, що місцеве оподаткування, державні субсидії й механізми фінан- сового вирівнювання слід адаптувати до потреб місцевих громад, щоб їхні органи*

*влади могли діяти найефективніше за умови належної поваги до норм і кодексів по- ведінки, що застосовуються на національному рівні,*

* + *беручи до уваги, що розв’язувати фінансові проблеми органів місцевої влади треба з урахуванням конкретних особливостей кожної держави, які (особливості), крім іншо- го, є наслідком їхньої структури, територіальної організації, розподілу повноважень між різними ланками управління й традицій,*
  + *беручи до уваги, що цю Рекомендацію, спеціально підготовлену для органів місцевої влади, може бути також застосовано з відповідними суттєвими змінами й до органів самоврядування регіонального рівня та згадуючи при цьому Гельсинську підсумкову декларацію про регіональне самоврядування, ухвалену на Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеву й регіональну влади (Гельсинкі, 2002),*
  + *беручи до уваги, що зміни, які відбулися після її ухвалення, виправдовують заміну рекомендації Rec(2000) Комітету міністрів державам-членам “Про місцеве оподат- кування, фінансове вирівнювання та субсидії органам місцевої влади” [44] цією Ре- комендацією, рекомендується урядам держав-членів:*
  + *забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між усіма лан- ками управління, враховуючи повноваження, визначені для кожної з цих ланок, та зміни в цих повноваженнях, а також економічні умови;*
  + *гарантувати органам місцевої влади систему фінансування їх видатків, що ґрун- тується на таких принципах:*
* *ресурси органів місцевої влади та їх призначення мають відповідати вимозі ефек- тивного здійснення їх повноважень;*
* *органи місцевої влади уповноважені в рамках національної економічної політики нарощувати відповідні власні ресурси;*
* *значна частина трансферів та загалом власних ресурсів не повинна призначатися на якісь спеціальні завдання;*
* *обсяг державних субсидій має бути справедливим, прозорим і передбачуваним; спра- ведливість вимагає, щоб правила призначення були загальними, недискримінаційни- ми, стабільними, а також не давали змоги по-різному їх тлумачити і не підлягали обговоренню в кожному конкретному випадку;*
* *система фінансового вирівнювання має давати органам місцевої влади можливість забезпечувати громадян, якщо вони цього захочуть, порівняно високим рівнем послуг за умови відповідного рівня оподаткування та зборів; ця система має враховувати як різницю у фінансовій спроможності органів місцевої влади, так і різницю в сумі потрібних їм видатків.*

Вищезазначене зумовлює вирішення важливого завдання для України – розробити і впро- вадити якісно нові підходи до управління фінансовими, насамперед бюджетними, ресурсами на рівні регіону та адміністративно-територіальних одиниць.

У вирішенні цього завдання можна виділити два аспекти. По-перше, обґрунтувати мето- дологічні засади управління фінансовими ресурсами регіонів. По-друге, розробити конкретні механізми реалізації поставлених завдань у практиці управління.

Зауважимо, що формування фінансових ресурсів значною мірою залежить від масштабів та ефективності економічного комплексу країни та її регіонів. Серед головних чинників, які безпосередньо визначають обсяги фінансових ресурсів, утворених на рівні регіонів, є:

* галузева структура регіональних комплексів та їх дохідність, що визначає обсяги подат- кової бази;
* відмінності між регіонами у рівнях соціально-економічного розвитку;
* ефективність використання місцевих ресурсів багатоцільового призначення (трудових,

земельних, водних);

* рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури сільської місцевості;
* рівень забруднення навколишнього природного середовища, що призводить до дифе- ренціації обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. При цьому слід враховувати, що величина регіональних фінансів зростає – у багатьох країнах вона складає переважну частину фінансових ресурсів держави. На основі надання місце-

вим органам влади коштів для їх бюджетів здійснюється фінансування освіти, охорони здоро- в’я, комунального обслуговування населення. При цьому коло фінансованих заходів розши- рюється. За рахунок коштів регіональних бюджетів стали фінансуватися не тільки загально- освітні школи, а й вищі навчальні заклади, великі об’єкти охорони здоров’я, заходи внутріш- ньої безпеки, правопорядку, охорони навколишнього природного середовища та ін.

Економічну структуру фінансів регіонів України складають доходи державних і недер- жавних підприємств і організацій, власні та закріплені доходи місцевих бюджетів, дотації, суб- сидії і субвенції, цільові фонди підприємств і місцевих бюджетів, позабюджетні, централізо- вані фонди регіонів, доходи домогосподарств тощо.

У цілому фінансові ресурси регіону можна представити таким чином (рис. 13.1).



ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ РЕГІОНУ

Кошти державного бюджету

Залучені ресурси

* збільшення доходів місцевих бюджетів;
* концентрація коштів кількох бюджетів для реалізації регіональних програм, у тому числі на засадах міжмуніци- пального/субрегіональ- ного співробітництва;
* емісійні заходи та залучення кредитних ресурсів;
* отримання регіоном особливого статусу, що сприятиме розвитку

Кошти місцевих бюджетів

* трансферти з держав- ного бюджету, у тому числі субвенції;
* розвиток регіонів при реалізації державних програм, що здійсню- ються за рахунок держ- бюджету;
* компенсація за рахунок бюджетних коштів, про- центів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональ- них програм
* залучення інвестицій, зокрема іноземних;
* кошти венчурних інвес- тиційних фондів;
* кошти банківських та небанківських фінансових установ;
* кошти домогосподарств, підприємств та організацій;
* фінансування інфраструк- турних проектів на засадах державно-приватного парт- нерства

*Рис. 13.1.* ***Фінансові ресурси регіону***

*Перша складова* – це власні бюджети, тобто кошти місцевих бюджетів та зведеного бюджету області на цілі розвитку свого регіону. Тут можна виділити ряд найважливіших позицій, які б дава- ли змогу підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема:

* збільшення розміру доходної частини місцевих бюджетів;
* концентрація коштів кількох місцевих бюджетів для виконання спільних програм.

*Друга складова* – підтримка за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості фінансової підтримки з боку держави може здійснюватись за такими го- ловними позиціями:

* підтримка розвитку регіонів за рахунок трансфертів та субвенцій, що передбачені в державному бюджеті;
* підтримка системи заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були вклю- чені до відповідних державних програм і які будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету;
* підтримка програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

*Третя складова* – це залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону небюд- жетних коштів шляхом участі в реалізації регіональних проектів бізнесу, населення, громад- ських структур тощо. Такі засоби підтримки можна класифікувати залежно від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. Загальнодержавні заходи спрямовані передусім на сприяння залу- ченню іноземних інвестицій, а також створення відповідного законодавчого та нормативного

поля, яке б стимулювало або навіть у низці випадків не заважало участі бізнесу в реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи мають бути максимально конкретизова- ними і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на розширення рівня та конкретних форм соціальної відповідальності бізнесу, на створення регіональних інве- стиційних фондів, насамперед, цільового характеру, на залучення вітчизняних та іноземних інвесторів під проекти, що приводять до збільшення кількості робочих місць, покращення інфра- структури, вирішення соціальних питань.

*Фінансова система регіону – сукупність суб’єктів діяльності та їх фінансових опе- рацій, які проводяться з використанням певного фінансово-кредитного механізму.*



Кожен із суб’єктів, що входять до фінансової системи регіону, здійснює операції з мобілі- зації, розподілу і використання фінансових ресурсів, пов’язаних із проведенням певних видів діяльності. Такі операції проводяться в певних умовах і підлягають регулюванню з боку дер- жавних, місцевих органів влади та управління. Тому розвиток фінансової системи передбачає наявність певного фінансово-кредитного механізму, в рамках якого здійснюються фінансові операції суб’єктів.

*Фінансово-кредитний механізм – сукупність способів, форм та інструментів, які за- стосовуються в процесі проведення фінансових операцій, та регламентовані зако- нодавством і рішеннями державних органів управління. До них, зокрема, належать встановлені законодавством форми і способи підприємницької діяльності, прямого і непрямого оподаткування, форми проведення інвестиційної діяльності, умови та методи кредитування суб’єктів господарської діяльності, емісії цінних паперів тощо.*



Фінансово-кредитний механізм регіону передбачає використання певних способів мобілі- зації фінансових ресурсів суб’єктами фінансової діяльності. До них, зокрема, належать:

* самофінансування, тобто мобілізація додаткових фінансових ресурсів за рахунок до- ходів, отриманих суб’єктом за попередні періоди;
* кредитування – мобілізація фінансових ресурсів на умовах позики;
* залучення ресурсів шляхом проведення емісії та продажу цінних паперів;
* залучення ресурсів із державного бюджету або державних цільових фондів – державне фінансування в рамках програм фінансування галузей або напрямів розвитку за рішенням дер- жавних органів влади;
* зарубіжне фінансування – мобілізація ресурсів, які надаються міжнародними фінансо- вими організаціями, іноземними державами, зарубіжними юридичними та фізичними особами в рамках програм і проектів, які фінансуються з метою розв’язання певних проблем;
* інше фінансування, що охоплює безоплатну передачу цінностей, внески до статутних фондів неакціонерних форм господарських товариств, кошти, отримані в процесі реструктури- зації капіталу, та ін.

Функції фінансової системи мають загальний характер. До них відносять: функції плану- вання, організації та стимулювання.

Функція планування передбачає формування цілей, способів їх досягнення на підставі розмежування повноважень і джерел фінансових ресурсів між державними і місцевими орга- нами влади, розроблення прогнозів, проектів і бізнес-планів розвитку підприємств і органі- зацій, кошторисів доходів та видатків домогосподарств. Розподіл обмеженого обсягу фінансо- вих ресурсів у просторі і часі зумовлює необхідність визначення пріоритетів у розвитку, пере- розподіл фінансів між бюджетом, підприємствами та домогосподарствами.

Функція організації визначає вибір підприємствами організаційно-правової форми, бюд- жетний устрій, розмежування повноважень законодавчих і виконавчих органів місцевої влади в бюджетному процесі, визначення прав і обов’язків функціональних підрозділів фінансових органів. З цією функцією пов’язаний процес організаційної побудови внутрішньої системи регулювання та контролю бюджетних потоків і фінансових ресурсів підприємств і домо- господарств.

Функція стимулювання передбачає вибір оптимальних засобів і способів, які забезпечу- ють досягнення визначених цілей. Вона дає змогу інтерпретувати чинники, що впливають на фінансову діяльність у регіоні.

Важлива роль у проведенні фінансової діяльності у регіоні належить фінансовій інфра- структурі.

*Фінансова інфраструктура регіону – сукупність інститутів (підприємств, установ, служб), які забезпечують організацію проведення фінансової діяльності в регіоні. До фінансової інфраструктури відносять комерційні банки, фондові, валютні і товарні біржі, інвестиційні фонди та інвестиційні компанії, страхові фірми, довірчі товари- ства, аудиторські і консультативні фірми, депозитарії та ін.*



Як правило, такі інститути є посередниками фінансової діяльності і обслуговують відповідні операції. Вони надають певні фінансові послуги юридичним та фізичним особам на умовах, що визначені законодавством.

#### Нормативно-правова база формування фінансових ресурсів регіону: етапи розвитку

Моделі регіонального розвитку в Україні мали вплив і на формування їх фінансової бази. Перший етап – 1992–2001 рр. – пов’язується із функціонуванням моделі, що мала перерозпо- дільчий характер та за сутністю була “патерналістською” [24, с. 13] (рис. 13.2).

Така модель передбачала концентрацію державою, в особі органів державної влади, фінансо- вих, насамперед бюджетних, та інших ресурсів і їх розподіл, зважаючи тільки на інтенсивність, наполегливість та аргументацію у зверненнях регіональних влад. Державна політика за таких умов визначалась як адміністративно-регулятивна, з можливостями певного стримування диспропор- ційності регіонального розвитку та балансування на межі поглиблення кризового стану справ.

*Рис. 13.2.* ***“Патерналістська” модель***

При цьому Основним Законом – Конституцією України було визна- чено, що “матеріальною і фінансо- вою основою місцевого самовряду- вання є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної влас- ності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад” (ст. 142). Зазначено, що для виконання своїх завдань органи місцевого самовря-

дування повинні мати достатні фінансові і матеріальні ресурси, а також право самостійно управ- ляти й розпоряджатися цими ресурсами. Одним із найважливіших прав щодо власних ресурсів є право на самостійне формування, ухвалення і виконання місцевого бюджету [16, с. 47–48].

ДЕРЖАВА

(центральні органи влади)

**Вивчення стану та аргументації щодо виділення фінансових ресурсів регіонам**

РЕГІ ОНИ

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ

**Перерозподіл фі нансової бази**

Наступна модель фінансування розвитку регіонів відповідає другому етапу формування моделі регіонального розвитку 2001–2010 рр. (деякі фахівці твердять, що і по нинішній час), яка може бути визначена як “стимульно-компенсаційна” (рис. 13.3).

Її сутність була визначена як мотиваційна, тобто зорієнтована на створення умов для при- скореного розвитку тієї частини регіонів, що спроможні виконувати роль “локомотивів” роз- витку та компенсувати на дотаційних засадах брак ресурсної бази для регіонів-аутсайдерів. Державна політика за цих умов набуває ознак “ліберально-сфокусованої” з метою забезпечен- ня життєво важливого балансу між рівнями розвитку окремих регіонів.

*моніторинг регіонального розвитку угоди – регіональні ініціативи*

Прийнятий у 2001 р.

Бюджетний кодекс України

стимулювання

*зарубіжні* інвестиції *вітчизняні*

**ДЕРЖАВА**

компенсація

державна сф окусована допомога

РЕГІОНИ

“аутсайдери”

РЕГІОНИ

“локомотиви”

встановив єдиний порядок та механізм функціонуван- ня бюджетного процесу. Було чітко закріплено дохо- ди і витрати за кожним рівнем управління: держава в цілому – область – район – місто – село (селище). Про- писано, які податки та збо-

*угоди – регіональні ініціативи*

*Рис. 13.3.* ***“Стимульно-компенсаційна” модель***

спрямовуються кошти бюджетів кожного виду.

ри залишаються на кожно- му рівні і відповідно на ви- конання яких повноважень

Місцевими бюджетами визначені бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Місцевим бюджетам відводилась особлива роль – забезпечення витрат на виконання пов- новажень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Формування загального та спеціального фонду із включен- ням бюджету розвитку засвідчило про перші кроки до набуття регіоном чи громадою стану самодостатності.

Було сформульовано поняття “розпорядник бюджетних коштів”. Стосовно коштів дер- жавного бюджету при виконанні програм, що реалізуються на тих чи інших територіях, – це центральні органи виконавчої влади. Стосовно місцевих бюджетів, то розпорядниками були визначені керівники місцевих органів влади та галузевих підрозділів цих органів.

Бюджетним кодексом 2001 р. було також визначено механізм трансфертів, тобто перероз- поділу бюджетних коштів між різними бюджетами та запроваджена формульна система визна- чення дотації вирівнювання. На базі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості стали визначатися потоки перерозподілу коштів від багатших до бідніших регіонів. Крім дотації ви- рівнювання кодекс передбачив також ряд субвенцій, зокрема для фінансування програм со- ціального захисту, компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, виконання інвестиційних проектів та ін. Впровадження такої комплексної системи міжбюджетних трансфертів у прин- ципі стало дуже позитивним чинником, оскільки встановлювався певний порядок руху коштів від центрального рівня на місця.

Однак аналіз розподілу функцій і доходів, передбачених у кодексі, дає можливість зроби- ти висновок про те, що, крім освіти, медицини та соціально-культурної сфери, інша частина функцій, а також значна частина доходів концентрувалася “наверху” на рівні держави. На місцях залишалися досить незначні ресурси, що не давали можливості планувати на регіональному рівні серйозні програми із розвитку територій. Принцип засад конкурентності між бюджетами місцевого рівня при розподілі субвенцій, який був прописаний у кодексі, так і не був реалізова- ний на практиці. Не було чіткого трактування у кодексі і такого питання, як передача субвенцій від одного бюджету іншому – така передача має здійснюватись на основі договору між надава- чем субвенції та її отримувачем.

Ще один закон – Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) [38] та постанова Верховної Ради України “Щодо стану та перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ України” були спрямовані на визначення регіонів, які можуть бути віднесені до депресивних, а також загальні програмні засади подолання такого стану, включаючи систему фінансування. Зокрема, були визначені такі заходи, як цільове спрямування капітальних вкла- день, розвиток об’єктів інфраструктури, спрямування міжнародної технічної допомоги, робота з трудовими ресурсами. Водночас розділи, присвячені саме подоланню депресивності, були написані досить декларативно, без визначення конкретних механізмів розвитку в цьому на- прямі. Тому далі не були розроблені на рівні всіх органів влади більш-менш цілісні конкретні

програми щодо тих чи інших регіонів, які б спирались на фінансово-ресурсне забезпечення та чітко виписані законодавчі механізми.

21 липня 2006 р. уряд прийняв постанову № 1001 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [36]. У Державній стратегії на основі глибоко- го аналізу ситуації із розвитком виробничого потенціалу, трудових ресурсів, інвестиційних про- цесів тощо визначено головні “болючі” точки цієї проблеми, а саме: збільшення диспропорцій між окремими регіонами, низька їх конкурентноспроможність та інвестиційно-інноваційна активність. Крім того, серед інших проблем були виділені слабкі міжрегіональні зв’язки та нераціональне використання людського потенціалу. У цьому зв’язку було поставлено низку завдань, серед яких, зокрема, одне із головних – реструктуризація на новій технологічній ос- нові економічної бази окремих регіонів. Для досягнення цього передбачено надання субвенцій для розвитку інфраструктури, забезпечення умов для притоку вітчизняних та іноземних інвес- тицій, підтримка підприємництва і, зокрема, малого та середнього бізнесу, розвиток ринку фінан- сових послуг, підтримка різного роду регіональних інвестиційних фондів, системи спільного інвестування, розвиток інновацій, сфери послуг, курортної галузі, транспортно-дорожнього комплексу тощо. Серед принципово нових моментів, які раніше не згадувались у подібного роду урядових документах, можна виділити, зокрема, такі:

* сприяння створенню пайових інвестиційних фондів з реалізації інноваційних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;
* розвиток спільного інвестування, зокрема активізація венчурного капіталу;
* розроблення міжрегіональних спільних інвестиційних проектів;
* транскордонне співробітництво;
* розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;
* підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування;
* чітке визначення переліку та розміру граничних ставок місцевих податків та зборів;
* розроблення механізму урахування пропозицій органів місцевого самоврядування під час формування проекту державного бюджету.

Окремо треба виділити норму, яка була підкреслена в цьому документі, – це запровадження договірних засад у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування. Угоди регіо- нального розвитку мали встановити відповідальність обох сторін щодо виконання взаємно наміче- них заходів, а також сприяти концентрації ресурсів на виконанні найбільш пріоритетних завдань.

Проте на практиці такі угоди не виявили себе як повноцінні механізми фінансування місце- вого розвитку, оскільки визначені в них заходи часто не відповідають реальним потребам тери- торій. Угоди здебільшого дублюють стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, що містять безліч пріоритетів, але не мають індикаторів успішності та критеріїв контролю за вико- нанням завдань і не передбачають механізмів відповідальності за порушення зобов’язань. Не- ефективність угод щодо регіонального розвитку зумовлена браком повноважень обласних рад щодо зміни складу доходів обласного бюджету.

Державною стратегією було також передбачено, що регіони обов’язково повинні розро- бити свої стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Раніше в подібних документах такі вимоги мали більш декларативний характер, а в даному це є вимога, що давала можливість створити цілісний прогноз по всій вертикалі від селища до центрального рівня. Крім того, на базі стратегій планувалася розробка державних цільових програм щодо розвитку окремих ре- гіонів, як депресивних, так і тих, що мають певні особливості, на основі чого повинні були розроблятися інвестиційні програми. З 2007 р. передбачалося запровадження фінансування та- ких програм, а на фінансування програм подолання депресивності – виділятись не менш ніж 0,2% доходної частини бюджету. У цілому в державному бюджеті було заплановано запровади- ти нову програму, спрямовану на стимулювання регіонального та місцевого розвитку, однак ця позиція також залишилась декларативною.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів, якою передбачалось виконання таких основних завдань [39]:

* зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
* підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
* удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
* запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
* посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
* підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення конт- ролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
* забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування визнано необхідним: поси- лення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвес- тицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напряму економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування по- даткової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зараху- вання податку з доходів фізичних осіб; оптимальний розподіл податків і зборів (обов’язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місце- вим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та ін.); перерозподіл доходів між місцевими бюджетами і перегляд складу до- ходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок із доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюд- жетів, децентралізації управління бюджетними коштами постала проблема: чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров’я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповід- них сферах); перерозподілити видатки між державним та місцевими бюджетами; переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні об- сягів міжбюджетних трансфертів; завершити формування бази Єдиного державного автомати- зованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про та- ких осіб (у тому числі членів їх сімей, які мають право на пільги), перелік пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг.

Концепцією передбачалось, що удосконалення системи регулювання міжбюджетних відно- син здійснюватиметься шляхом: змін у методиці обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду існую- чих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністра- тивно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального харак- теру з державного бюджету місцевим бюджетам; передбачення в державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації у забезпеченні місцевих бюджетів кошта- ми для виконання делегованих повноважень; запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значен- ня, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70% обсягу загального фонду відповідного бюджету, певній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету).

Крім того, Концепція реформування місцевих бюджетів передбачала посилення інвести- ційної складової місцевих бюджетів: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ре- сурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінан- сової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням таких критеріїв:

* економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;
* спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів кому- нальної форми власності;
* рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об’єктами соціально-куль- турної сфери;
* забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний пе- ріод, 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 вико- нання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;
* сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, яка зараховується за місцем про- вадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів;
* удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів та ін.

На засадах максимально повного використання потенціалу такої моделі та в рамках тре- тього етапу формування нормативно-правової бази фінансування регіонів, закінчення якого може бути визначено Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, видається доцільною “інтеграційно-партнерська” модель, що за своєю сутністю передбачає поєднання ресурсної бази регіонів і держави для використання з метою досягнення інтегрованих цілей нового, вищого рівня. Політика рівноправних партнерських відносин між державою і регіонами передбачає спільне використання поєднаних ресурсних, у тому числі фінансових баз, що забезпечує відповідність принципам регіональної політики Європейського Союзу (рис. 13.4).

Прийняття Бюджетного кодексу України в оновленій редакції (затвер- джений Верховною Радою України 8 липня 2010 р.) зумовило збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів шля- хом: передачі з державного бюджету плати за шість видів ліцензій, сертифі- катів держреєстрацій; 50% збору за спеціальне використання лісових ре- сурсів державного значення, 50% збо- ру за спеціальне водокористування, 50% платежів за спеціальне використання надр загальнодержавного значення, плати за надані в оренду ставки, розташо- вані в басейнах річок загальнодержав-



Моніторинг

ЦЕНТР

РЕГІОНИ

Інтегровані цілі

Формування регіональної політики

Фінансові ресурси

Фінансові ресурси

*Рис. 13.4.* ***“Інтеграційно-партнерська”***

##### модель [24, с. 16]

ного значення, плати за використання інших природних ресурсів.

Було розширено перелік видатків

місцевих бюджетів, що враховуються у процесі визначення міжбюджетних трансфертів, за ра- хунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей- інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабі- літації дітей, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які нада- ють соціальні послуги.

Міста Київ і Севастополь мають свою специфіку. До доходів, що закріплюються за їх бюджетами та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

* 50% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з По- датковим кодексом України на території м. Києва та 100% – на території міста Севастополя;
* 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовле- ної в порядку рубок головного користування;
* 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об’єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів м. Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

*–* 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодер- жавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату); а також плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів м. Києва та Севастополя;

* реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад.

*Станом на 1 вересня 2013 р. для забезпечення реалізації спільних соціально-економіч- них і культурних програм Автономної Республіки Крим, територіальних громад до доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що врахову- ються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:*

**!**

* + *25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території;*
  + *50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заго- товленої в порядку рубок головного користування;*
  + *50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об’єктів місцевого значення), що зараховується до бюджету Автоном- ної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;*
  + *50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загально- державного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);*
  + *плата за використання інших природних ресурсів;*
  + *акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного пунктом 1 частини третьої ст. 29 Бюджетного кодексу, а також особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операцій із деривативами), що сплачується платниками, які зареєстровані в Авто- номній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;*
  + *плата за надані в оренду ставки, що розташовані в басейнах річок загальнодер- жавного значення.*

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що *не враховуються при визначенні об- сягу міжбюджетних трансфертів,* належать:

* податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, що зара- ховується до відповідного бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів;
* платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення. Зокрема, плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користу- вання надрами в цілях, не пов’язаних із видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне викорис- тання води водних об’єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів. Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням відповід- них природних ресурсів, а щодо водних об’єктів – за місцем податкової реєстрації платника збору;
* плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
* місцеві податки і збори (крім єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
* фіксований сільськогосподарський податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
* частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об’єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами;
* плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отри- маних вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депози- тах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);
* плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними і районними державними адмініст- раціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування;
* плата за ліцензії на виробництво та право експорту, імпорту та оптової (роздрібної) торгівлі спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого вино- градного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту- сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастопо- ля ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
* плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реє- страції юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), що зараховується до бюджету АР Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
* штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;
* адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адмініст- ративними комісіями;
* штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб’єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;
* надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим май- ном, що перебуває в комунальній власності;
* плата за надані в оренду водні об’єкти місцевого значення;
* концесійні платежі щодо об’єктів комунальної власності;
* кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропо- зиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбаче- них Законом України “Про здійснення державних закупівель”, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;
* кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання дого- вору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, що не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;
* 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримують- ся за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, уста- новами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
* кошти від реалізації безгосподарного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одер- жаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінно- стей і грошових коштів, власники яких невідомі;
* інші доходи, що підлягають зарахуванню до місцевих бюджетів відповідно до законо- давства та є такими, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Збільшено для бюджетів місцевого самоврядування із 20 до 50% нормативи зарахування збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внас- лідок господарської та іншої діяльності.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, прирос- ту чи оновлення стратегічних об’єктів довготривалого користування або об’єктів, які забезпе- чують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спря- мованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних

громад міст. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України.

*Згідно з Бюджетним кодексом України на 2010 р. (зі змінами) надходження бюдже- ту розвитку місцевих бюджетів включають:*

**!**

* + *податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;*
  + *єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;*
  + *дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;*
  + *плата за надання місцевих гарантій;*
  + *кошти пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”;*
  + *кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та май- на, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок не- сільськогосподарського 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 (крім земельних ділянок несільськогосподарсько- го призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єк- ти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які роз- ташовані на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автоном- ної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;*
  + *капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;*
  + *кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;*
  + *місцеві запозичення, здійснені в порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України;*
  + *кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради (щодо коштів резерв- ного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, ви- конавчого органу відповідної місцевої ради) [2].*

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст з чисельністю насе- лення понад 300 тис. жителів (раніше не менше 800 тис. жителів) за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьо- му місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінан- сових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Кошти бюджету розвитку щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і рес- таврацію об’єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури розподіляються за об’єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради під час затвердження місцевих бюджетів та внесення змін до них. За об’єктами, строк впрова- дження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються під час затвердження місцевих бюджетів протягом усього строку впро- вадження таких об’єктів.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм; будівництво, капітальний ремонт та реконструк- цію об’єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремим кате- горіям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів

для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп’ютеризацію та інформатизацію за- гальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов’язані з розширеним відтворенням [2].

Таким чином, перерозподіл коштів із держбюджету на користь місцевих бюджетів пови- нен суттєво збільшити фінансову базу регіонів і стимулювати процеси їх розвитку. Ефективність такого підходу зумовлено тим, що регіони краще знають, які програми розвитку для них пер- шочергові та необхідні, як ефективніше використати наявні ресурси території без шкоди для навколишнього середовища та населення, у яку сферу діяльності слід залучити інвесторів, на виконання яких цілей необхідно терміново виділяти бюджетні кошти, для того щоб розвинути інфраструктуру регіону й підвищити рівень життя громадян.

Державний фонд регіонального розвитку як механізм реалізації державної регіональної політики в Україні було запроваджено в 2012 р. [29] шляхом доповнення Бюджетного кодексу України ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”. Відповідно до цієї статті фонд є державною програмою, обсягом не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Державний фонд регіонального розвитку [29] визнано інститутом, що фінансує тенденції довгострокового регіонального розвитку, на чому наголошувалось й у рішеннях Ради регіонів від 24 січня 2011 р. [46]. Для виконання таких завдань Державний фонд регіонального розвит- ку отримує бюджетні кошти та витрачає їх на цілі регіонального розвитку.

*Відповідно до норм ст. 24 Бюджетного кодексу України кошти фонду спрямову- ються на виконання:*

**!**

* + *державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;*
  + *державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині вико- нання заходів регіонального розвитку;*
  + *угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;*
  + *державних програм розвитку транскордонного співробітництва;*
  + *програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів зон спостереження тощо) [2].*

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад до 1 травня року, що передує плановому, повинні подати центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики пропозиції щодо програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що сформовані відповідно до вказаних вище пріо- ритетів та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку в наступному бюджетному періоді. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (наразі це Мінекономрозвитку України) на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прог- нозного обсягу коштів фонду з дотриманням законодавчо унормованих критеріїв розподілу коштів фонду між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем.

Однак, як показала практика, його обсяги знову недофінансовуються, у 2012 р. вони ста- новили близько 50% від обсягу коштів, передбачених Бюджетним кодексом України, у 2013 р. – лише третина.

У 2012 р. діяла постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. № 31243, якою було затверджено Порядок використання у 2012 р. коштів фонду. Відповідно до п. 3 цього Порядку розподіл бюджетних коштів між Автономною Республікою Крим, областями, Києвом та Севастополем здійснювався у такому співвідношенні:

* 70% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
* 30% – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні), у тому числі для розв’язання про- блем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (ма- лих міст, гірських та шахтарських населених пунктів, депресивних територій тощо).

Такий Порядок діяв лише в 2012 р., оскільки Закон України “Про внесення змін до Бю- джетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України”, яким Бюджетний ко- декс України доповнено ст. 24-1, набув чинності у лютому 2012 р.

Зазначимо, що показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу за 2010 р. менше 75% середнього по Україні мали 16 регіонів України – Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Черні- вецька та Чернігівська області [47].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 було затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізу- ватися за рахунок коштів фонду та Порядок використання коштів фонду [35].

*Інвестиційна програма – комплекс заходів, що визначені на основі національної сис- теми цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, спрямовані на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, здійснюються з викорис- танням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи для здійснення яких нада- ються державні та/або місцеві гарантії;*



*Інвестиційний проект – комплекс організаційно-правових, фінансових та інженер- но-технічних заходів, що здійснюються суб’єктами інвестиційної діяльності відпо- відно до планово-розрахункових документів, які містять обґрунтування необхідності здійснення таких заходів [41].*

Разом з тим Мінекономрозвитку видано наказ від 7 серпня 2012 р. № 902 “Питання оцін- ки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку” [42], яким:

* утворено конкурсну комісію з оцінки та забезпечення проведення відбору інвестицій- них програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду;
* затверджено:

а) положення про конкурсну комісію з оцінки та забезпечення проведення відбору інвес- тиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду;

б) примірне положення про регіональну комісію з оцінки та забезпечення проведення конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду.

*Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів) (далі –*

**!**

*конкурсний відбір) визначено [41]:*

* + *відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;*
  + *створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;*
  + *зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об’єктів будівництва і реконструкції та об’єктів із високим ступенем будівельної готовності;*
  + *пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важ- ливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;*
  + *відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством;*
  + *оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об’єктів показника фактичного забезпечення об’єктами соціального призна- чення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці по- рівняно із середньою в регіоні;*
  + *ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, ство- рення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів по- датків і зборів (обов’язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації).*

Умовами фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок бюджетних коштів є:

1. наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної докумен- тації на будівництво й реконструкцію об’єктів соціально-культурного, житлово-комунального призначення та інфраструктури, що підвищує конкурентоспроможність та інвестиційну при- вабливість регіону, окремих районів і населених пунктів;
2. мінімальна кошторисна вартість для:

* інвестиційних програм (проектів) регіонального (міжрегіонального) значення та тих, що реалізуються в містах обласного значення, – не менш як 1000 тис. грн;
* інвестиційних програм (проектів) районного значення та тих, що спрямовані на розв’я- зання проблем однієї або кількох територіальних громад (міст районного значення, сіл, селищ), – не менш як 200 тис. грн;

1. середньостроковий період фінансування;
2. співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел у таких розмірах:

* для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Києві, - не менш як 20% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді;
* для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Севастополі та обласних центрах, – не менш як 10% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за раху- нок усіх джерел у поточному бюджетному періоді;
* для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у містах республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для об’єктів, які нале- жать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають в управлінні обласних рад, – не менш як 5% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді.

Реалізація інвестиційних програм (проектів) у селах та селищах може здійснюватися без співфінансування з місцевих бюджетів.

У конкурсному відборі можуть брати участь підготовлені органами виконавчої влади Авто- номної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та обласними, районними, район- ними у містах, міськими, селищними, сільськими радами інвестиційні програми (проекти), які затверджені в установленому законодавством порядку.

Формування узагальненого переліку інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися на відповідній території за рахунок бюджетних коштів, здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Для оцінки, забезпечення проведення конкурсного відбору, а також подання пропозицій щодо формування узагальнених переліків інвестиційних програм (проектів) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації утворюють регіональні комісії. Положення про регіональну комісію та її склад затверджуються зазначеними органами. Примірне положення про регіональну комісію затверджується Мінеко- номрозвитку.

До складу регіональної комісії включаються представники органу, який її утворив, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, гро- мадських організацій, наукових та інших установ. До роботи регіональної комісії можуть залу- чатися незалежні експерти [41].

Водночас у зазначених вище документах представлено досить загальну схему щодо підго- товки, прийняття та відбору інвестиційних програм (проектів), критерії конкурсного відбору таких програм. Завдяки цьому в основному на розв’язання повсякденних поточних проблем регіонів без урахування інноваційно-інвестиційних пріоритетів регіонального розвитку було спрямовано левову частку коштів фонду у 2012 р.

#### Напрями зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів

Найважливішими напрямами щодо зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів, вихо- дячи із аналізу досвіду, що застосовується в інших країнах світу, та специфічних чинників, що мають суттєвий вплив на подібні процеси в Україні, є:

* поліпшення законодавчого забезпечення формування та ефективного використання фінансових ресурсів регіонів, міжбюджетних відносин та надання трансфертів;
* посилення фінансових можливостей і потужності місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини, а також можливостей запозичень та інших форм залучення коштів;
* удосконалення організаційних і методологічних підходів щодо державного регулю- вання та управління процесами регіонального розвитку і, зокрема, процесами фінансової підтримки впровадження програм регіонального розвитку, насамперед через Фонд регіональ- ного розвитку;
* проведення комплексу організаційних заходів, спрямованих на залучення на взаємовигід- них засадах до процесів реалізації програм регіонального розвитку місцевого бізнесу та гро- мадськості, у тому числі на засадах державно-приватного партнерства, забезпечення прозо- рості та ефективності цього процесу;
* забезпечення реальної участі регіонів у формуванні та реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та конкретно реалізуються на території того чи іншого регіону або субрегіону, а також удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються із державного бюджету регіонам;
* використання для розв’язання спільних проблем і пошуку ресурсів механізму міжмуні- ципального співробітництва;
* розробка та реалізація регіональних програм стимулювання інвестиційної діяльності;
* суттєве посилення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових ком- паній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) щодо накопичен- ня фінансових ресурсів та їх застосування для фінансування програм регіонального розвитку.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій стоїть фактично перед усіма краї- нами. Суть її в тому, що адміністративно-територіальні утворення мають неоднаковий природ- ний і фінансовий потенціали (зокрема податкову базу). Як переконує досвід розвинутих країн, фінансові проблеми регіонів розв’язуються шляхом реформування всієї системи місцевих бюд- жетів і міжбюджетних відносин. Метою такого реформування є створення надійної, раціональ- ної системи фінансових відносин між різними рівнями держави.



*Міжбюджетні відносини – відносини між державою, АР Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необ- хідними для виконання функцій, передбачених Конституцією й законами України (ст. 81 Бюджетного кодексу України) [2].*

Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів випливає з того, що в системі дер- жавних фінансів за даного розподілу податків та функцій між рівнями держави виникають вер- тикальний та горизонтальний дисбаланси, які можуть бути подолані лише передачею коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.



*Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, в Україні вони є основною формою реалізації міжбю- джетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спро- можності відповідних бюджетів. Функціональна спрямованість кожного виду міжбюджетних трансфертів визначається цільовим та адресним спрямуванням коштів з одного бюджету до іншого.*

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

1. дотації вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спромож- ності бюджету, який його отримує;
2. субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;
3. кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів – міжбюджетний трансферт, що здійснюється за умови перевищення розрахункового обсягу доходів місцевих бюджетів, визначених згідно з Бюджетним кодексом, над розрахунко-

вим обсягом видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових норма- тивів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів;

1. додаткові дотації – міжбюджетні трансферти на вирівнювання фінансової забезпече- ності місцевих бюджетів; на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, установлених державою; інші додаткові дотації.

Види міжбюджетних трансфертів, передбачені в Державному бюджеті України для місце- вих бюджетів, наведено на рис. 13.5.

Дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти

Додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання пільг, встановлених державою

Трансферти з Державного бюджету України місцевим бюджетам

Інші додаткові дотації та інші субвенції

Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)

Субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту

Додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів

*Рис. 13.5.* ***Види міжбюджетних трансфертів в Україні***

Джерелами виплат міжбюджетних трансфертів здебільшого є відрахування частини над- ходжень від одного або кількох податків або щорічні асигнування з відповідного бюджету, що в наш час є найпоширенішим і не дає змоги надавати трансферти на розвиток економіки.

В Україні система міжбюджетних трансфертів є недосконалою та потребує подальших змін. Наприклад, нелогічним є те, що трансферти отримують абсолютно всі регіони, у той час як теоретичною метою трансфертів є підтримка лише тих регіонів, які цього потребують [40]. Великі обсяги трансфертів в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюд- жетів. На сьогодні більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Основним і практично єдиним джерелом забезпечення жителів таких населених пунктів

соціальними послугами є кошти бюджетів вищого рівня, які надходять у вигляді трансфертів.

Значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету – суттєвий недолік міжбюджетних відносин, тому є необхідним чітке законодавче визначення сталих та реальних джерел наповнення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами. Політика розширення власної дохідної бази на місцях зумовить загальне зниження рівня трансфертів, оскільки самодостатні регіони зможуть обходитися без централізованої підтримки, натомість отримуватимуть її лише ті, хто дійсно цього потребує [53].

Сьогодні міжбюджетні трансферти здебільшого спрямовуються на покриття дефіциту доходів для виконання власних і делегованих функцій місцевих органів влади та самовряду- вання, що в основному надаються у вигляді дотацій вирівнювання. Трансфертна політика, яка спрямована на виконання інвестиційних проектів, є досить несуттєвою, трансферти, які нада- ються місцевим бюджетам, не спрямовані на забезпечення економічного розвитку регіонів.

Також одним із напрямів удосконалення функціонування системи міжбюджетних транс- фертів є запровадження прямих розрахунків за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад усіх рівнів. Проте запровадженню даних роз- рахунків має передувати проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни та оптимізація функціонування казначейської системи. Цілісна концепція реформування міжбюд- жетних відносин в Україні повинна будуватися на системі економічних принципів і критеріїв розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самовря- дування [43].

Ефективність функціонування системи міжбюджетних трансфертів прямо пов’язана із ступенем досконалості та рівнем сформованості нормативної бази, що регулює питання міжбюд- жетних трансфертів.

Одним із факторів забезпечення ефективного використання міжбюджетних трансфертів має стати планування бюджету на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу на трьох рівнях – загальнодержавному, галузевому і регіональному. Перспективне планування дасть змогу визначити конкретні заходи, націлені на розв’язання проблем соціально-економічного розвит- ку нашої держави та конкретних регіонів.

Пропозиції щодо розв’язання даної проблеми за допомогою створення фондів фінансової підтримки регіонів, які мали б інвестиційно-відтворювальне спрямування, мінімізації вилучення коштів у регіонів-донорів для їх спрямування на фінансування технічного переоснащення галу- зей економіки регіону, що мають стратегічне значення, приділення більшої уваги цільовим інве- стиційним субвенціям замість системи дотаційної підтримки [50] є достатньо обґрунтованими.

Для того, щоб усунути суб’єктивізм та фрагментарність щодо процесів формування та ви- користання Державного фонду регіонального розвитку, доцільно чітко унормувати пріоритети його діяльності (та фінансування) як інструменту, що створений з метою фінансування цілей середньострокового та довгострокового регіонального розвитку [47], у тому числі шляхом:

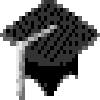
* розробки окремого положення про Державний фонд регіонального розвитку. У Поло- женні слід чітко визначити призначення, мету, завдання і очікувані результати його діяльності (у тому числі – навести кількісні критерії) досягнення мети – стимулювання регіонального розвитку;
* об’єднання в межах Державного фонду регіонального розвитку всіх фінансових джерел державної підтримки регіонального розвитку, забезпечення прозорості їх розподілу;
* усунення можливості погашення за рахунок коштів фонду кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, оскільки це суперечить інвестиційній спрямованості функціонування Дер- жавного фонду регіонального розвитку.

За відсутності Положення про Державний фонд регіонального розвитку, фонд за функція- ми, які він виконує на практиці, поступово перетворюється на резервний фонд для здійснення (за рахунок бюджетних коштів) термінових, непередбачуваних видатків, що не мають постій- ного характеру та суттєво не впливають на процеси стимулювання місцевого, регіонального розвитку, вирішення комплексних соціально-економічних проблем розвитку регіонів, підви- щення їх конкурентоспроможності.

З урахуванням активізації процесів євроінтеграції України слід очікувати, що з огляду на пріоритетність розробки та впровадження для країн ЄС політики регіонального розвитку пе- ред Україною обов’язково постане питання щодо відповідності функціонування Державного фонду регіонального розвитку принципам та критеріям функціонування структурних фондів ЄС (серед яких і Європейський фонд регіонального розвитку) [47].

Зазначимо, що прийняття в ЄС рішення щодо підтримки з боку Структурних фондів (серед яких і Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР)) відповідних регіональних проектів, ґрунтується на підході: ефективне складання програм регіонального розвитку + ефективне ви- трачання на них коштів = зміни на рівні регіональної економіки та отримання довгострокового економічного ефекту у вигляді стійкого економічного зростання та створення робочих місць на місцевому, регіональному рівні. На сьогодні в Європі існують чіткі правила щодо існування і використання коштів ЄФРР, які жорстко дотримуються, і до того ж, під тиском кризових про- цесів ідуть по шляху оптимізаційних (системно узагальнених та жорстко визначених) змін щодо економії, дотримання принципів партнерства та раціонального використання коштів Фонду.

*Бачення Європи щодо функціонування Європейського фонду регіонального розвитку зосереджено ось на чому:*



*І. Кошти ЄФРР мають спрямовуватися на:*

* + *виробничі інвестиції, що сприятиме створенню і забезпеченню стійких робочих місць через пряме інвестування в малий і середній бізнес;*
  + *інвестиції в розвиток інфраструктури з наданням основних послуг громадянам у галузі енергетики, довкілля, транспорту, інформаційних і комунікаційних технологій;*
  + *інвестиції в соціальні, медичні і освітні інфраструктури;*
  + *розвиток ендогенного потенціалу шляхом підтримки регіонального і місцевого роз- витку, досліджень і інновацій. До кола таких заходів мають бути включені: інвес- тиції в основний капітал, обладнання і малі об’єкти інфраструктури; підтримка і надання послуг для бізнесу (зокрема малого та середнього); підтримка громадських досліджень та інновацій у сфері технологій і прикладних наукових досліджень на підприємствах; формування мережі співробітництва і обміну досвідом між регіо- нами, містами у соціальній, економічній і екологічній сферах; технічна допомога тощо. ІІ. Регіони країн ЄС мають брати до уваги, що ЄФРР підтримуватиме обмежену кількість цілей, визначених у Стратегії “Європа-2020: стратегія розумного, стійкого та всеосяжного зростання”. До кола цих цілей входять: підвищення енергоефектив- ності і розвиток відновлюваних джерел енергії, розвиток інновацій, підтримка ма- лого і середнього бізнесу на рівні 80% у високорозвинених регіонах і не менше 50% – у менш розвинених. Разом з тим проекти в деяких галузях не матимуть право на фінансу- вання за рахунок коштів ЄФРР. Серед таких проектів, наприклад, соціально ризико- вані: виробництво, переробка і реалізація тютюну і тютюнових виробів; виведення з експлуатації атомних електростанцій; скорочення викидів парникових газів у відпо- відних установках тощо.*

*ІІІ. Спеціальна підтримка ЄФРР надаватиметься містам і міському розвитку шляхом обмеження кількості комплексних заходів щодо фінансування “точкових проектів” міського розвитку і створення міської платформи розвитку з метою сприяння обмі- ну між містами, розвитку міжмуніципального співробітництва для стимулювання стійкого розвитку міст, міських агломерацій, урбанізованих та приміських тери- торій країн ЄС.*

*ІV. Механізм використання коштів, масштаби допомоги та правила прийнятності допомоги ЄФРР до недавнього часу визначалися у нормах Регламенту (ЄС) № 1080/ 2006 Європейського парламенту та Ради ЄС від 5 липня 2006 р. Проте нині Євро- пейська Комісія винесла на розгляд Європейського Парламенту і Ради пропозиції щодо оновлення положень щодо ЄФРР і відміну Регламенту (ЄС) № 1080/200652 [52].*

Слід очікувати, що отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС серед інших завдань демократичного державотворення актуалізують і питання про прийняття окремого За- кону України “Про Український фонд регіонального розвитку” (назва орієнтовна) [47].

Український фонд регіонального розвитку має існувати як відокремлений фінансовий інститут, інструмент консолідації фінансових ресурсів на потреби стимулювання регіонально- го розвитку (як внутрішнього, так і зовнішнього походження) у диверсифікованій структурі фінансового забезпечення реалізації регіональної політики загалом. У свою чергу, це потребува- тиме розробки інституційно-правового підґрунтя для об’єднання в Українському фонді регіо- нального розвитку всіх наявних джерел фінансової підтримки регіонального розвитку, у тому числі – коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги, коштів структурних фондів ЄС (у тому числі Європейського фонду регіонального розвитку); коштів благодійної допомоги (у тому числі добровільних внесків юридичних та фізичних осіб) тощо. Для створення такого фонду мають бути враховані сучасні світові, зокрема європейські, пріо- ритети функціонування структурних фондів (Європейського фонду регіонального розвитку). Додаткового визначення потребує питання щодо мінімізації ризиків використання коштів Фон- ду (у тому числі – шляхом диверсифікації інвестування коштів Державного фонду регіонально- го розвитку, залучення до цього процесу потенціалу фондового ринку та ринку муніципальних цінних паперів, впровадження принципу паритетного фінансування регіональних проектів (на

основі спільного залучення коштів фонду і коштів місцевих бюджетів), забезпечення належно- го державного та громадського контролю цих процесів тощо).

Серед основних критеріїв відбору проектів, що фінансуватимуться за рахунок коштів цього Фонду, має стати відповідність проекту стратегічним пріоритетам розвитку регіону (адмініст- ративно-територіальної одиниці), що визначені у Стратегії соціально-економічного розвитку певного регіону. До участі у визначенні проектів, що фінансуватимуться за рахунок коштів Фонду на території конкретного регіону, мають бути залучені органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, представники бізнесу та громадськості.

Як свідчить практика застосування заходів прямої державної підтримки попередніх років, обсяг бюджетних коштів та інших інструментів прямої державної підтримки завжди є недо- статнім для забезпечення потреб суб’єктів господарювання, які заявили про бажання отримати таку підтримку.

Водночас абзацом першим частини третьої ст. 12-1 Закону України “Про інвестиційну діяльність” встановлено, що відбір проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, здійснюється на конкурсній основі.

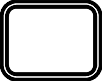
Критерії конкурсного відбору інвестиційних та інноваційних проектів вже визначені Про- грамою розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, яка затверджена постано- вою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 [31].

З метою забезпечення об’єктивного відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, за визначеними критеріями відбору, необхідно розробити бальну систему їх оцінки, яка мінімізує вплив суб’єктивних факторів під час зазначеного процесу відбору.

Підвищення рівня залучення довгострокових інвестицій можливе шляхом впровадження проектів державно-приватного партнерства. Але активному розвитку цього напряму заважають малоефективні інструменти виявлення ризиків, пов’язаних із державно-приватним партнерст- вом, а також чітких критеріїв для відбору в кожному з регіонів галузей, що є найбільш перспек- тивними з точки зору реалізації шляхом використання механізмів державно-приватного парт- нерства. Внесення змін до Методики виявлення ризиків, пов’язаних із державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними та Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства дають змогу більш виважено здійснювати відбір проектів, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства.

Таким чином, фінансове забезпечення регіонів можливе за допомогою формування зако- нодавчої бази, яка регулюватиме розподіл та надання міжбюджетних трансфертів; запровадження прямих розрахунків за міжбюджетними трансфертами; ефективне використання Державного фонду регіонального розвитку з метою інвестиційного розвитку регіонів; планування бюджету на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу; об’єктивного відбору проектних (інвести- ційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, розширення застосування механізму державно-приватного партнерства.

##### Питання для самоперевірки та обговорення



**?**

1. Дайте визначення поняття “фінансові ресурси регіону”.
2. Яку роль відіграють місцеві фінанси в реалізації регіональної соціальної політики, а також у зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?
3. Охарактеризуйте складові фінансових ресурсів регіону.
4. Дайте характеристику основним законодавчим документам, які регламентують фінан- сове забезпечення регіонів.
5. Місцевий бюджет: призначення та складові.
6. Міжбюджетні відносини в Україні: зміни, внесені Бюджетним кодексом 2010 року.
7. Які джерела доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів вра- ховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
8. Які особливості формування бюджету м. Києва і Севастополя?
9. Як формується бюджет розвитку?
10. Які є види міжбюджетних трансфертів в Україні?
11. Назвіть позитивні риси та недоліки вітчизняної системи формування фінансових ре- сурсів регіону. Обґрунтуйте свою думку.
12. Запропонуйте механізм формування Фонду регіонального розвитку регіону.

##### Список використаних джерел

1. *Бондарук Т. Г*. Особливості управління місцевими фінансами в Україні / Т. Г. Бондарук //

Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 6. – С. 198–202.

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс України, прийнятий 8 лип. 2010 р. № 2456-VІ //

Голос України. – 2010. – С.143.

1. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова, Ц. Г. Огня. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 320 с.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5 : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Яро- шенко, В. Г. Бодров та ін. – 2004. – 400 с.
3. *Василик О. Д.* Фінансова система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. –

К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 544 с.

1. *Вахович І. М.* Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України /

І. М. Вахович, І. М. Камінська // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3. – С. 187–196.

1. *Владимиров К. М.* Місцеві фінанси / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. –

Режим доступу : <http://proleasing.com.ua/index.htm>

1. *Власюк Н. І*. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мель- ник. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
2. *Возняк Г. В.* Економічний зміст та принципи організації фінансів регіону / Г. В. Возняк //

Економічні науки. Серія “Облік і фінанси”. – Вип. 7 (25). – Ч. 4. – 2010. – С. 21–32.

1. *Волохова І. С*. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан і перспективи розвит- ку / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – 234 с.
2. *Ганущак Ю. І.* Місцеві бюджети / Ю. І. Ганущак. – К. : Лег. статус, 2011. – 48 с.
3. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навч. посіб. / В. В. Мамонова, Н. І. Балдич, Н. М. Гринчук та ін. – К. : Центр гром. експертизи, Проект “Місц. екон. розв. міст України”, 2013. – 160 с.
4. *Коваленко М. А*. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Л. М. Рад- ванська, Б. В. Сіленков. – вид. друге, допов., перероб. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 318 с.
5. *Козоріз М.* Концептуальні засади управління фінансовим потенціалом регіону /

М. Козоріз, І. Сторонянська // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 24–27.

1. *Колесникова Н. А*. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регио- нального менеджера / Н. А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 40 с.
2. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. –

К. : Просвіта, 1996. – 80 с.

1. *Крайник О. П.* Бюджетне управління соціально-економічними процесами в регіоні /

О. П. Крайник // Регіон. економіка. – 2011. – № 2. – С. 16–22.

1. *Кремпова Н. Л*. Формування фінансової стратегії соціально-економічного розвитку ре- гіонів / Н. Л. Кремпова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 5. – С. 200–204.
2. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності /

І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

1. *Мацюра С. І.* Трансферти в системі міжбюджетних відносин / С. І. Мацюра // Акту- альні проблеми економіки. – 2009. – № 5. – С. 223–229.
2. *Мних М. В.* Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / М. В. Мних. –

К. : Ун-т “Україна”, 2011. – 248 с.

1. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
2. *Мамонова В. В.* Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посіб. / В. В. Ма- монова. – X. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 224 с.
3. *Новікова І. В.* Формування та реалізація державної політики регіонального розвитку : автореф. дис. … канд. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Новікова І. В. ; Дон. держ. ун-т упр. МОН України. – Донецьк, 2008. – 22 с.
4. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакулен- ко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с. – (Серія “Бібліотека магістра”).
5. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста : монографія /

за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 180 с.

1. *Остріщенко Ю. В*. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у кон- тексті децентралізації державної влади / Ю. В. Остріщенко // Наук. праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 55–63.
2. Податковий кодекс України : Кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VІ // Голос України. – 2010. – С. 229.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 464.
4. Про внесення змін до п. 5 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних про- грам (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2013 р. № 30 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 7. – С. 12. – Ст. 241.
5. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лют. 2011 р. № 389. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
6. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 груд. 2010 р.

№ 4282-ІV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52. – Режим доступу : http://www.rada. gov.ua/

1. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 груд. 2011 р.

№ 2587-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 34–35. – Ст. 414.

1. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6 груд. 2012 р.

№ 5515-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 5–6. – Ст. 60.

1. Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регі- онального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 берез. 2012 р. № 312 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 31. – С. 115.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року :

Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. –

№ 30.

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України. – Режим доступу : http:// [www.rada.gov.ua/](http://www.rada.gov.ua/)
3. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабіне- ту Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
4. *Прутська О. О*. Система міжбюджетних трансфертів в Україні та проблеми її функціо- нування / О. О. Прутська, К. В. Побережник. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
5. Питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лип. 2012 р. № 656 (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2013 р. № 30 та від 14 серп. 2013 р. № 576. – Режим доступу : http:// zakon2.rada.gov.ua/ laws/ show/656-2012-%D0%BF
6. Питання оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізувати- ся за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Наказ Міністерства економіч- ного розвитку і торгівлі України від 7 серп. 2012 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
7. *Радіонов Ю.* Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю. Радіонов // Економі- ка України. – 2010. – № 9. – С. 50–59.
8. Рекомендація 79 (2000) Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи “Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов’язки: тест на субсидіарність”. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79(2000).htm>
9. Рекомендація Rec(2005) 1 Комітету міністрів Ради Європи “Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад : ухвалено 19 січ. 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2005).htm>
10. Рішення Ради регіонів від 24 січ. 2011 р. – Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2011/> 02/07/271071
11. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної полі- тики. – К. : НІСД, 2013. – 82 с.
12. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія /

Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

1. *Сазонець І. Л.* Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 264 с.
2. *Салямон-Міхєєва К. Д.* Особливості місцевих бюджетів в умовах децентралізації бюджетної системи України / К. Д. Салямон-Міхєєва // Економіка і держава. – 2008. – № 6. – С. 24–27.
3. *Сунцова О. О.* Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 560 с.
4. *Федосов В. М.* Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федо- сов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
5. *Філатова Т.* Взаємні розрахунки між державним та місцевими бюджетами в частині міжбюджетних трансфертів у 2010 році / Т. Філатова // Казна України. – 2010. – № 5. – С. 21–23.
6. Фінанси регіону : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Т. О. Мацієвич, Г. М. Полевик, Н. В. Радванська; за ред. М. А. Коваленка. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – 311 с.
7. *Яковенко І.* Державна фінансова підтримка регіонального розвитку. Аналітичний звіт /

І. Яковенко / Проект з регіонального врядування та розвитку. Україна. – К., 2007. – 52 с.

1. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// pippi.euwiki.org/doc/CELEX:52011PC0614:EN