

8. *Струк О.* Зворотний квиток // Український діловий тижневик «Контракти» № 10 від 09-03-2009 <http://www.kontrakty.com.ua/show/ukr/article/26/10200911586.html>

9. Adams Richard. International Migration, Remittances, and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries // World Bank Policy Research Working Paper No. 3069. — 2003. — 29 p.

10. Spatafora N. Worker remittances and economic development / in World Economic Outlook 2005 (April): Globalization and External Imbalances. — Washington: International Monetary Fund, 2005. — 289 p.

11. *Head K., Ries J.* Immigration and Trade Creation: Econometric Evidence from Canada // Canadian Journal of Economics. — 1998. — No. 31. — Pp. 47—62.

12. *Demetrios G. Papademetriou, Madeleine Sumption, and Will Somerville* «Migration and the Economic Downturn: What to Expect in the European Union» Migration Policy Institute January 2009

Статтю подано до редакції 12.02.09 р.

УДК 336.14:352

В. В. Крук, асистент,
О. В. Запара
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ІНВЕСТИЦІЙНІ ДЖЕРЕЛА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто питання формування фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестування шляхом трансформації структури дохідних джерел місцевих бюджетів, формування бюджету розвитку, диверсифікації форм залучення зовнішніх ресурсів інвестиційного характеру, розробки ефективних форм участі ресурсів місцевих бюджетів у реалізації інвестиційних проектів на партнерській основі.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інвестиції, місцеві бюджети, бюджет розвитку, диверсифікація форм інвестиційних ресурсів.

Актуальність забезпечення ресурсами насамперед інвестиційного характеру стабільного збалансованого регіонального розвитку вимагає чіткого позиціонування й підвищення рівня інвестування, що пов'язано із визначенням параметрів інвестиційної компетенції місцевих бюджетів відповідно до закріплених за місцевим самоврядуванням функцій і повноважень щодо формування відтворювального потенціалу підпорядкованої території.

Матеріалізація інвестиційної компетенції місцевих бюджетів забезпечується через бюджетні інвестиції як складову сукупних інвестицій в економіці з певними особливостями щодо форм їх здійснення, сфери застосування, порядку формування тощо. У зв'язку з цим розгляд категорії бюджетних інвестицій видається коректним за контекстом загального поняття «інвестиції», які чинним законодавством визначаються як усі види майнових й інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект [1, с. 646].

Аналіз публікацій. Вагомий внесок у дослідження і розробку теоретичних й прикладних засад формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів здійснили О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, А. А. Пересада, Т. В. Майорова, В. І. Кравченко, О. П. Крайник, К. В. Павлюк, Г. Б. Поляк та ін. Утім нині подальшого розгляду потребує практична реалізація досліджених проблем із урахуванням світового досвіду, регіональних особливостей та вдосконалення процесу забезпечення формування основних джерел фінансових ресурсів місцевих бюджетів для посилення їх інвестиційної складової.

Мета статті. Обґрунтування джерел інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Зміцнення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів з огляду на нинішній стан формування їх ресурсної бази доцільно здійснювати за усіма наявними джерелами: внутрішніми (щодо місцевих податків і зборів) та зовнішніми (включно із відрахуваннями від загальнодержавних податків і зборів, системи муніципальних запозичень, міжбюджетних трансфертів тощо). Це відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, якою визначені концептуальні вимоги щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування [2, с. 9]:

— органи місцевого самоврядування, зокрема, мають право відповідно до національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах власних повноважень;

— обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом;

— принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати відповідно до чинного законодавства;

— фінансові системи, що складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований характер і забезпечувати можливість приведення наявних ресурсів у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань;

— для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу відповідно до чинного законодавства.

Концепція державної регіональної політики визначає, що державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів [3, с. 20]. Утім зазначено, що саме відсутність ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо прискорення розвитку регіонів є однією з основних причин посилення територіальної диференціації рівня економічного розвитку, що призводить до суттєвих негативних наслідків.

Здійснення такого стимулювання у першу чергу полягає у приведенні відповідно до закріплених за місцевою владою і місцевим самоврядуванням функцій й фінансових повноважень, насамперед інвестиційного характеру, можливостей місцевих бюджетів. Лише за таких умов можна забезпечити ефективне просування у напрямі посилення позицій регіонів щодо реалізації політики власного розвитку.

Стосовно зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування Концепція державної регіональної політики передбачає такі основні напрями:

— посилення зацікавленості місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у розширенні й виконанні дохідної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) й трансфертів;

— удосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів;

— стимулювання місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних і міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів;

— зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого закріплення внесення до них податків і зборів (обов'язкових платежів) відокремленими підрозділами суб'єктів господарювання, що розташовані на відповідних територіях;

— упровадження механізмів заохочення заощаджень населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів.

Поряд з цим, другий етап реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, що розрахований на 2009—2011 рр., передбачає подальше посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів [4, с. 3] на основі удосконалення порядку й умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу й аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням визначених критеріїв:

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

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

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

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

— програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соці-

ально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

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

— сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної й інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, що зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій й інших відокремлених підрозділів. Основні засади утворення і функціонування таких фондів визначаються Бюджетним кодексом України;

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

Законодавством України має бути визначений такий перелік місцевих податків і зборів, який би дозволяв місцевому самоврядуванню всіх рівнів використовувати принаймні їх частину для формування власних доходів бюджету. Адже на сьогодні переважна частина місцевих податків і зборів не виконує функцію наповнення бюджету на рівні самоврядних бюджетів, особливо у малих містах та сільській місцевості, з однієї причини — внаслідок відсутності об'єкта оподаткування. Такими, зокрема, можна вважати податок з реклами, збір за паркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах на іподромі, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу лотерей, збір з власників собак.

Низький рівень реалізації значною більшістю місцевих податків і зборів бюджетоутворювальної функції зумовлює доцільність закріплення за місцевими, і в першу чергу — самоврядними, бюджетами частини загальнодержавних податків і зборів: наприклад, у частині податку на прибуток підприємств, а також перегляду співвідношення розподілу загальнодержавних податків і зборів, які вже зараховуються за різними рівня-

ми місцевих бюджетів, на користь саме самоврядних бюджетів [5, с. 8].

Доцільність розщеплення окремих, як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, між поточним бюджетом і бюджетом розвитку обґрунтована і з точки зору чинних форм впливу органів місцевого самоврядування на розвиток ділової активності в межах підпорядкованої їм території та порядку формування бюджету розвитку. Прикладом цього може слугувати таке джерело формування, як кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. З одного боку, фактор приватизації цієї категорії земельних ділянок слід оцінювати як достатньо вагомий у системі стимулів розвитку ділової активності. Такий механізм спрямований на підвищення рівня привабливості суб'єктів підприємництва для потенційних кредиторів через формування у потенційних позичальників належного забезпечення боргових зобов'язань. Крім того, розвиток сфери підприємництва створює об'єктивні умови для збільшення інтегрованого інвестиційного ресурсу території для реалізації інвестиційних проєктів, насамперед щодо розвитку соціальної й виробничої інфраструктури. З другого боку, процес приватизації слід розглядати як одноразовий акт передачі активів, який супроводжується одноразовим зарахуванням коштів від продажу до бюджету розвитку. Водночас подальша експлуатація переданого у такий спосіб активу матиме наслідком постійний процес отримання майбутнім власником згаданого активу певного доходу. Відтак цілком логічним видається відрахування частини такого доходу, вилученого у вигляді податків, саме до бюджету розвитку місцевого бюджету.

Основна частина надходжень від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів має зараховуватися до самоврядних бюджетів. Лише незначна їх частина може зараховуватись до регіональних (районного й обласного) бюджетів для реалізації спільних для територіальних громад проєктів. У випадку ж додаткової потреби регіональних бюджетів в коштах відповідно до Конституції України вони повинні залучатись виключно на договірних засадах.

Що стосується інвестиційних бюджетів, то до них має зараховуватись щонайменше половина надходжень від загальнодержавних податків і зборів, надходження від яких зараховуються до доходів самоврядних бюджетів. Стосовно, зокрема, двох загальнодержавних податків — податку на прибуток підприємств та податку з доходів фізичних осіб — такий підхід вида-

ється цілком обґрунтованим з огляду на те, що суб'єкт господарювання як потенційний платник податку використовує ресурси певної території (у частині податку на прибуток підприємств — сукупних ресурсів, у частині податку з доходів фізичних осіб — трудових ресурсів). Така територія відповідним чином має розраховувати на певну компенсацію у вигляді податкових надходжень до власного бюджету, в тому числі й інвестиційного бюджету, ресурси якого спрямовуватимуться на подальше поліпшення умов розвитку бізнесу і життєдіяльності населення.

Неспроможність власних і закріплених за місцевими бюджетами джерел формування їх ресурсної бази зумовлює об'єктивну необхідність залучення зовнішнього інвестиційного ресурсу для реалізації як власних, так і частини державних функцій у сфері фінансового забезпечення інвестиційного розвитку на локальному і регіональному рівнях [6, с. 11]. Залучення місцевими бюджетами зовнішнього інвестиційного ресурсу відбувається у таких формах: міжбюджетні трансферти інвестиційного характеру; муніципальні запозичення через випуск облігацій місцевої позики; запозичення через позики у фінансово-кредитних установах; запозичення через позики в інших бюджетах; випуск грошово-речових лотерей; об'єднання інвестиційних ресурсів кількох бюджетів; інші джерела, не заборонені законодавством.

Інвестиційну діяльність місцевих бюджетів можливо розглядати за контекстом реалізації у повному обсязі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за яким органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки й інші фінансово-кредитні установи, виступати засновниками підприємств комунальної власності й гарантами щодо запозичень останніми, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до вимог законодавства із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

Формування фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків має здійснюватися у декількох напрямках: трансформація структури дохідних джерел формування місцевих бюджетів, насамперед щодо формування бюджету розвитку; диверсифікація форм залучення зовнішніх ресурсів інвестиційного характеру; розробка

ефективних форм участі ресурсів місцевих бюджетів у реалізації інвестиційних проектів на партнерській основі. Відповідним чином на місцевому рівні мають активно використовуватись такі основні джерела формування інвестиційних бюджетів:

— доходи місцевого бюджету — в частині місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, міжбюджетних трансфертів, доходів від операцій з капіталом (доходів від підприємств комунальної форми власності, різниці від перевищення валових доходів над видатками комунальних банків, доходів від продажу комунальних активів, у тому числі майна, землі, нематеріальних активів тощо), доходів від власності й підприємницької діяльності (дивідендів (доходів), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств);

— запозичення — через механізм муніципальних позик на внутрішньому і зовнішньому ринках;

— кредитування — в частині банківського кредитування, внутрішнього бюджетного кредитування;

— інвестиційна діяльність місцевих бюджетів — через механізм виходу на ринок капіталів, зокрема, шляхом придбання державних цінних паперів і цінних паперів, гарантованих державою (наприклад, емітованих державною іпотечною установою тощо);

— трансферти — в частині платежів, отриманих з інших бюджетів, від органів державного управління, з міжнародних організацій, недержавних джерел, цільових фондів.

Література

1. Закон України «Про інвестиційну діяльність» // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 47.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. (Ратифікована Законом № 452/97-ВР від 15.07.97). Дата підписання: 6 листопада 1996 р. // Збірка договорів Ради Європи. — К.: Парламентське вид-во, 2000. — Офіційний сайт: www.rada.gov.ua

3. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України від 15.06.2001. — 2001. — № 22.

4. Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 // http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73747&cat_id=53608.

5. *Крайник О. П.* Місцеві бюджети: Навч. посіб. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. — 184 с.

6. Місцеві фінанси / О. Й. Вівчар, О. Я. Побурко, О. Б. Курило, Т. О. Смирнова. — Львів: Вид-во «Львівська політехніка», 2007. — 132 с.

Статтю подано до редакції 12.03.09 р.