

Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С.

УДК 332.01

**ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО КОМПЛЕКСУ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ  
ПРОЕКТІВ З МЕТОЮ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІСЦЕВИХ  
БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ**

**ВСТУП.**

В реаліях сучасного розвитку економічних відносин в Україні формування концепції соціально-економічного розвитку набуває особливої актуальності. Основними проблемами в процесі формування такої концепції є диспропорції в розвитку продуктивних сил окремих регіонів України, суттєві відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку територій та неефективне використання їх ресурсного потенціалу, різний рівень забезпечення за рахунок державного бюджету.

**ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ.**

Сьогодні розробка й реалізація концепції соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці є засобом реалізації соціально-економічної політики як окремого регіону, так і держави в цілому. Дана концепція представляє собою розгалужений та узгоджений комплекс заходів і завдань, направлений на досягнення соціально-економічної стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці, і в жодній мірі не суперечить загальній стратегії розвитку країни. Розробка концепції соціально-економічного розвитку повинна ґрунтуватись, перш за все, на всебічному аналізі соціально-економічних процесів, які відбуваються в Україні. Саме розробка концепції соціально-економічного розвитку є запорукою ефективної державної політики на місцях, невід'ємним елементом якої

є концепція управління інвестиційною діяльністю. Без реалізації даної концепції не можливе досягнення стратегії розвитку країни в цілому і її адміністративно-територіальних одиниць зокрема.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ.

На жаль, сьогодні на місцевому рівні не існує концепції соціально-економічного розвитку території, яка б цілком задовольняла потреби всіх верств населення і всіх суб'єктів господарювання. Велика кількість стратегічних програм різного рівня майже не пов'язані між собою. Тим більше, не існує сьогодні ніяких фінансових можливостей для реалізації всього комплексу, затверджених в рамках даних програм проектів як соціальних, так і проектів іншого спрямування (інноваційних, галузевих тощо).

Проблемам формування концепції соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (регіону) присвячено велику кількість наукових робіт. Так, у роботі [6] зазначається ряд проблем, які сьогодні потребують першочергового вирішення при формуванні державної концепції соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, таких як:

- розподіл виконавчої і контрольної функцій між відповідними органами;
- створення надійної нормативно-правової бази ефективного функціонування органів місцевого самоуправління;
- адміністративно-територіальна реформа та, як наслідок, надання більшої самостійності регіону;
- удосконалення процесу формування комунальної власності та процесу управління нею;
- надання цільової державної підтримки депресивним регіонам;
- сприяння структурному реформуванню економіки регіону з метою створення нових високоефективних виробничих потужностей, нових робочих місць, з метою формування і розвитку нової системи коопераційних зв'язків, а також з метою скорочення неконкурентних виробництв;
- інвестиційне сприяння розвитку інфраструктури підприємництва;
- формування конкурентного середовища на основі розвитку регіональних і міжрегіональних ринків, створення умов вільного переміщення товарів, трудових і фінансових ресурсів;
- створення процедури розподілу повноважень між різними рівнями й органами влади.

При цьому, на думку автора [6], слід обов'язково створити нову бюджетну систему, яка б передбачала: удосконалення фінансово-бюджетних відносин між центром і регіоном, розробку механізму надання державної підтримки на місцях, розробку й впровадження інноваційної системи фінансового вирівнювання, що повинна базуватися на соціальних стандартах і нормативах, розширення повноважень місцевих органів влади, залучення інвестицій, забезпечення участі населення в фінансуванні розвитку регіону.

Сьогодні реальним індикатором розвитку на місцях є рівень інвестиційної активності. Кожен регіон потребує розробки власної концепції соціально-економічного розвитку, а отже, і індивідуального підходу в управлінні різними сферами економіки. Бачення концепції управління регіоном надано на рис. 1.

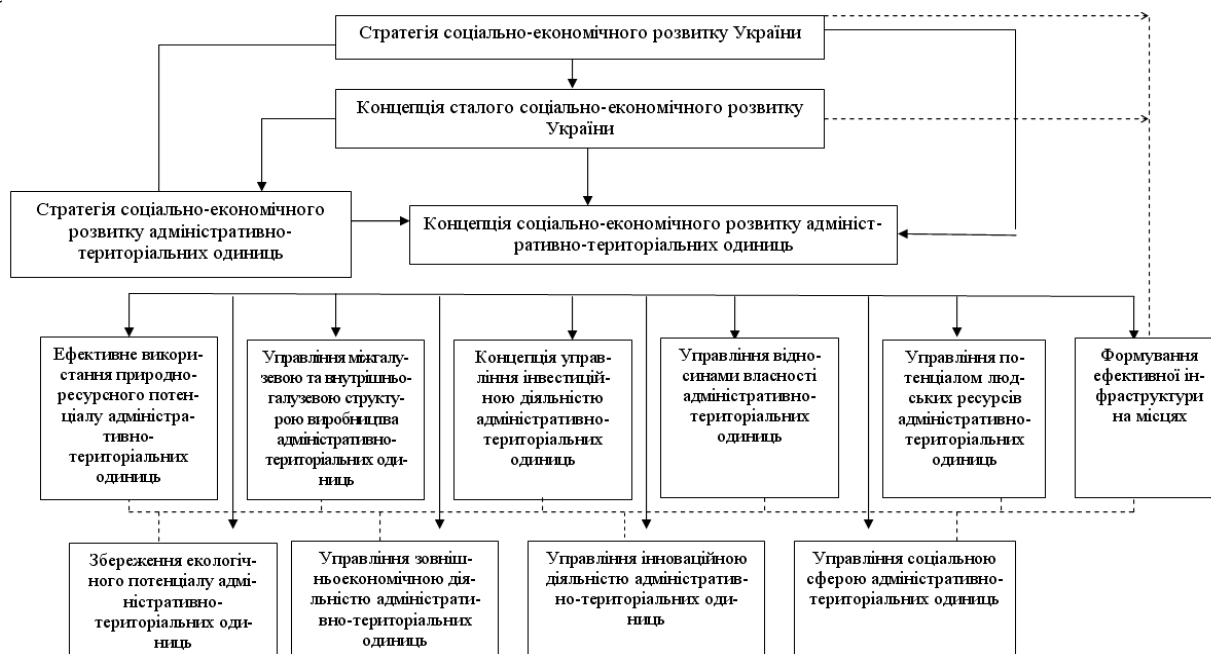


Рис. 1. Бачення концепції управління соціально-економічним розвитком регіону.

У роботі [2] зазначається, що основною проблемою прийняття інвестиційних рішень сьогодні є відсутність критеріїв, на основі яких буде здійснюватися відбір інвестиційних проектів. Крім того, виникає потреба у впровадженні ефективної системи контролю за інвестиційним забезпеченням. Так, наприклад, в роботі [3] пропонується групувати їх за важливістю на три групи: необхідні, корисні, наднормативні, для визначення черговості фінансування видатків. Іншим варіантом групування проектів, що потребують фінансування, є підхід, запропонований у роботі [1], де пропонується виділяти «вимушені інвестиції», які відкладати на інші періоди або взагалі не реалізовувати не можливо. Спочатку реалізуються такі інвестиції, а вже потім усі інші. Для бюджетних інвестицій необхідними або вимушеними є ті проекти, виконання яких

**ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО КОМПЛЕКСУ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОЄКТІВ  
З МЕТОЮ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ**

приведе до значних втрат: соціальних, екологічних, економічних тощо. Так, у роботі [5] автор зазначає, що першочергова фінансова підтримка повинна надаватися інвестиційним програмам, які мають пріоритетне значення.

Таким чином, сьогодні в Україні існує цілий ряд проблем функціонування системи інвестиційного забезпечення, пошуку вирішення яких присвячена велика кількістю наукових досліджень вітчизняних економістів.

Але недостатньо уваги приділяється проблемі залучення населення в інвестиційне забезпечення соціальних проєктів.

У роботі [4] зазначається, що в більшості європейських країн населення виступає на рівні держави й суб'єктів господарювання при інвестиційному забезпеченні соціальної сфери. Завданням держави у такому випадку є створення сприятливих правових умов для здійснення своєї діяльності усіх суспільних організацій, забезпечення часткового фінансування таких громадських організацій. Зокрема, у більшості європейських країн фінансування з боку держави складає 40-60% їх доходу. В Україні сьогодні постала проблема фінансового забезпечення значної кількості соціальних програм, які за рахунок держави забезпечити досить важко, а тому виникає проблема реформування системи надання соціальних послуг.

В умовах сучасного етапу розвитку економіки України, що найчастіше характеризується як системна криза, у всіх напрямках економічної діяльності на перший план виходить проблема дефіциту фінансових ресурсів, у тому числі, бюджетних. Одним із напрямків вирішення даної проблеми є впровадження стратегічного підходу до організації бюджетного процесу, реалізація якого не можлива без створення відповідного механізму фінансової підтримки, впровадження ефективного управління видатками місцевих бюджетів розвитку. Стратегія ефективного управління видатками місцевих бюджетів розвитку повинна в першу чергу передбачати вирішення соціальних і екологічних питань, і при цьому забезпечувати (при можливості) певний рівень прибутковості, який є достатнім для стабільності територіального розвитку й дає можливість для проведення внутрішнього фінансування.

На цій концептуальній ідеї і буде базуватися авторський підхід до оптимізації механізму управління видатками місцевих бюджетів розвитку.

У наш час використання коштів, виділених на інвестиційну діяльність в місцевому бюджеті розвитку, здійснюється на безповоротній основі. Звичайно, отримання прибутку не повинно бути головною метою управління видатками місцевих бюджетів розвитку, проте в умовах дефіциту фінансових ресурсів саме забезпечення принципу прибутковості при використанні бюджетних коштів дозволить вирішити проблему їх нестачі. На нашу думку, дотримання цього принципу можливе лише за умови формування та реалізації оптимального набору проєктів, що будуть реалізовані за рахунок коштів місцевих бюджетів розвитку.

Схематично запропонований багаторівневий процес формування та реалізації оптимального набору соціально значущих проєктів, що будуть реалізовані за рахунок коштів місцевих бюджетів розвитку, можна представлений на рис. 2. Розглянемо кожен з представлених на ньому рівнів та етапів більш детально.

Процес формування оптимального набору проєктів або в нашому розумінні, місцевого комплексу соціально-значущих проєктів повинен відбуватися на основі вже сформованої регіональною державною адміністрацією інвестиційної стратегії, яку, у свою чергу, слід розглядати як одну із складових загальної соціально-економічної стратегії розвитку регіону.

В межах визначеного стратегічного курсу регіональною державною адміністрацією повинно бути сформовано коло проблем, які обов'язково мають бути вирішені для досягнення сталого соціально-економічного зростання регіону. Із загального кола проблем виокремлюється та їх частина, що потребує вирішення шляхом використання коштів місцевих бюджетів розвитку. Інформація про вищезазначене коло проблем надається Агенції регіонального розвитку (далі – АРР), яка, у свою чергу, аналізує їх і виділяє ті, які потрібно терміново вирішити, і ті, відкладення яких на певний визначений термін суттєво не вплине на темпи соціального розвитку регіону. Далі АРР може як самостійно здійснювати пошук напрямків вирішення цих проблем, так і залучати до співпраці у цьому напрямку певні науково-дослідні установи.

Вищенаведений перелік дій у загальному вигляді представляє собою перший – підготовчий етап, представленого на рис. 2 багаторівневого процесу формування та реалізації оптимального набору проєктів соціальної спрямованості, який має на меті створення підґрунтя та забезпечення попередньої організаційної підтримки процесу управління видатками місцевих бюджетів розвитку для формування ефективного набору соціально-значущих проєктів та його оптимізації.

В рамках другого – аналітичного етапу, представленого на рис 2 процесу формування та реалізації оптимального набору проєктів на місцевому рівні, здійснюється ряд заходів аналітично-методичного характеру, спрямованих безпосередньо на визначення оптимального складу та кількості проєктів, що мають бути реалізовані в поточному періоді. Так, у першу чергу, на основі визначених на попередньому етапі проблем, АРР оголошує конкурс на найкращий інвестиційний чи інноваційний проєкт соціальної спрямованості, націлений на вирішення кожної з них. У випадку, якщо жодного проєкту не надійшло до АРР, може бути поставлено питання щодо застосування таких стимулюючих інструментів як, наприклад, надання виконавцям проєкту податкових пільг, безповоротної фінансової допомоги тощо.

Якщо використання таких інструментів є можливим, то оголошується конкурс на нових умовах, якщо така можливість відсутня, то ставиться питання про вирішення цієї проблеми іншим шляхом, наприклад: за рахунок державного замовлення, об'єднання інтересів декількох інвесторів тощо.

Якщо ж у результаті оголошеного конкурсу до АРР надходять проекти, то вони проходять процедуру попереднього відбору. Авторське розуміння сутності такого попереднього відбору полягає у перевірці відповідності проекту наступним критеріям:

1. Термін реалізації проекту не вище граничного рівня, що встановлений АРР.
2. Термін окупності проекту не перевищує граничного рівня, що встановлений АРР.
3. Витрати, що прогножуються по кожному проекту не повинні перевищувати загального обсягу фінансових ресурсів, що виділені в місцевому бюджеті розвитку.
4. Можливість забезпечити певний рівень прибутковості (для тих проектів, які представляють інтерес виключно з економічної точки зору, норма прибутку повинна перевищувати середню вартість капіталу на фінансовому ринку).
5. Соціальна значущість проекту для регіону.
6. Повнота врахування організаційних, технічних, комерційних та інших факторів при складанні бізнес-плану проекту.

У межах запропонованого підходу попередній відбір проектів повинен здійснюватися по всіх вищезазначених критеріях, проте основним із них ми вважаємо критерій соціальної значущості інвестиційного проекту для регіону. Як видно з рис. 2, проект має бути відхилений у випадку непроходження попереднього відбору.

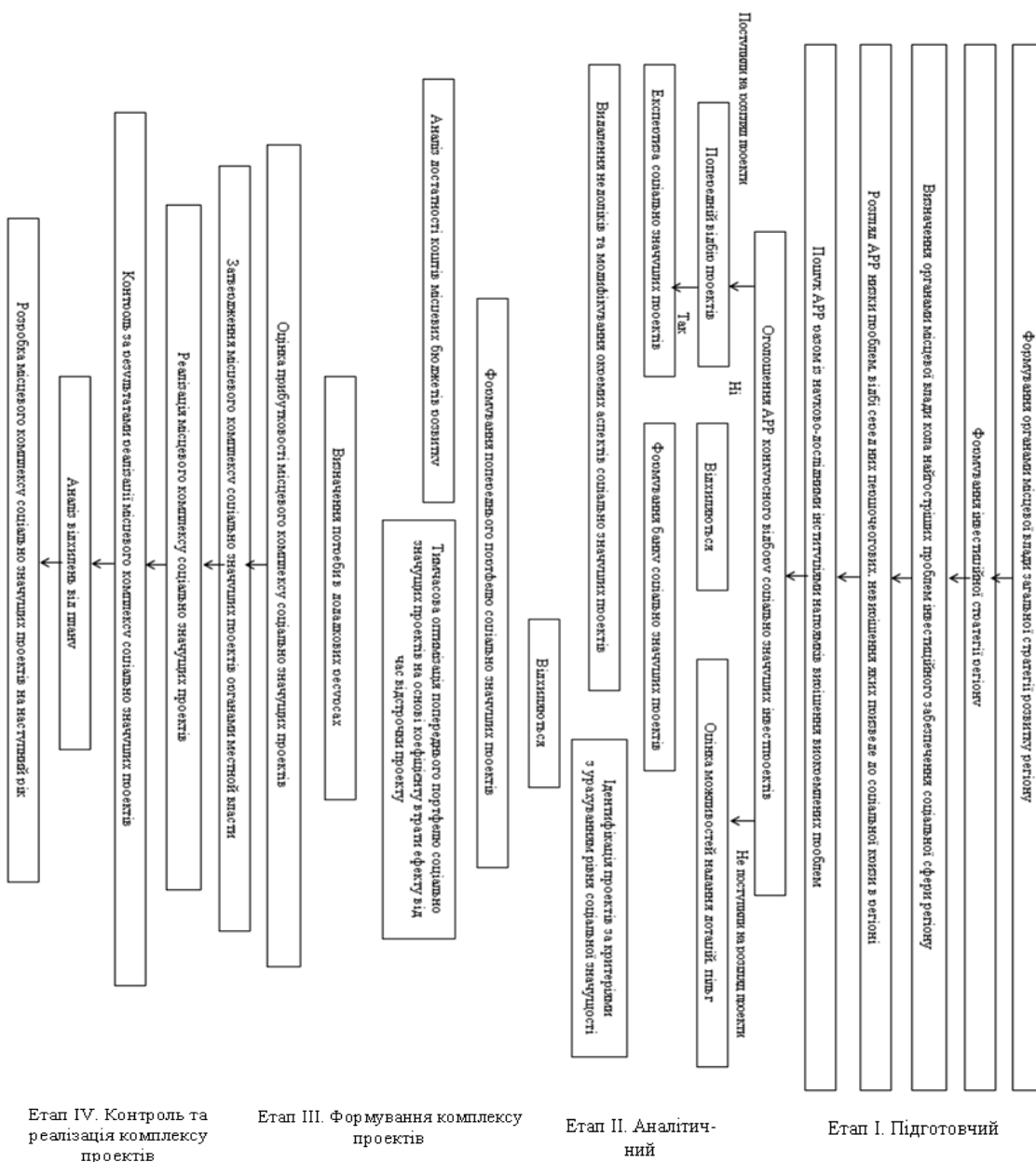


Рис. 2. Багаторівневий процес формування та реалізації оптимального портфеля соціально значущих проектів.

Ті проекти, які пройшли попередній відбір, направляються на експертизу, де визначається економічна ефективність проекту, граничні умови такої ефективності, здійснюється оцінка ризикованості проектів,

**ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО КОМПЛЕКСУ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОЕКТІВ  
З МЕТОЮ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ**

оцінка можливості їх технічної реалізації, їх впливу на соціальне становище регіону, визначаються зацікавлені сторони в реалізації проекту та ін. Результатом проходження експертизи може бути прийняття проекту або його відхилення. Якщо АРР вважає, що проект цікавий для регіону, проте існують деякі неузгоджені аспекти, він повертається на доопрацювання, після чого такий проект повинен повторно пройти експертизу.

У межах експертизи проекти проходять процедуру ідентифікації по групах за критерієм соціальної значущості.

Соціально значущими ми пропонуємо вважати такі проекти:

- значні (за обсягами фінансування) проекти, які за участю іноземного або за умови використання власного капіталу, передбачають зменшення безробіття на місцях (наприклад, проекти, що передбачають будівництво заводів, організацію нових великих підприємств, державні програми забезпечення трудових місць та ін.);
- проекти, що реалізуються в межах пріоритетних напрямків соціального розвитку міста, району, області, країни тощо;
- проекти щодо зниження кримінального стану в області, поліпшення стану дорожньо-транспортного руху (наприклад, проект що передбачає встановлення камер, які фіксують порушення на дорогах та ін.);
- проекти, що збільшують привабливість області, її потенціал, сприяють покращенню соціального клімату;
- проекти, що вирішують гострі соціальні проблеми: міграція населення, міжнаціональні, міжконфесійні, міжетнічні конфлікти та ін.;
- проекти, що сприяють охороні здоров'я населення на місцях (побудова нових лікарень, клінік та ін.);
- проекти, що сприяють вирішенню екологічних проблем регіону (побудова заводів по переробці сміття, нових водоочисних споруд, програми з охорони навколишнього середовища та ін.).

**ВИСНОВКИ.**

Таким чином, запропонованим підходом до формування та реалізації оптимального набору проектів, зображеним на рис. 2, передбачено, що всі проекти, які відповідають критерію соціальної значущості та пройшли попередній відбір, мають бути занесені АРР до певної бази даних. Із числа проектів, які щойно надійшли до бази даних, а також тих, що були занесені до неї раніше, обираються найбільш вигідні (проекти порівнюються за обсягами необхідних коштів для їх реалізації, за строками та за результатами). Якщо прибуткових проектів до бази даних не надійшло, це не свідчить про те, що проблема залишиться невирішеною. У такому випадку для її вирішення АРР повинен бути обраний найменш збитковий проект.

Наступним, третім етапом запропонованого автором багаторівневого процесу, зображеного на рис. 2, є етап безпосереднього формування оптимального портфелю проектів. Даний етап, за авторською пропозицією, має складатися з двох фаз. Перша фаза представляє процес формування тієї частини оптимального портфелю проектів, у яку включаються «вимушені проекти». Фаза 2 представляє собою процес формування прибуткової частини портфелю проектів.

Щоразу при включенні кожної наступної категорії проектів до портфелю здійснюється перевірка бюджету розвитку на достатність в ньому вільних фінансових ресурсів. У разі нестачі вільних фінансових ресурсів, здійснюється розрахунок потреби в додаткових ресурсах. Таку потребу ми пропонуємо визначати наступним чином:

$$\gamma = \mu_t - R_t \quad (1)$$

де:  $\gamma$  – потреба в додаткових ресурсах;

$R_t$  – сума фінансових ресурсів, виділена в місцевому бюджеті розвитку на реалізацію інвестиційної політики в соціальній сфері в t-1-му році;

$\mu_t$  – обсяг фінансових ресурсів, необхідним для повноцінного фінансового забезпечення інвестиційних програм, передбачених стратегією соціального розвитку регіону в поточному році.

За цією пропозицією розрахунок показника ( $\mu_t$ ) повинен здійснюватися, по-перше, з урахуванням існуючих потреб у фінансових ресурсах, а по-друге, з урахуванням досвіду минулих років. Цей показник дозволяє визначити необхідний обсяг фінансових ресурсів, що забезпечить збалансований розвиток регіону.

На етапі реалізації й контролю бюджет капіталовкладень і інформація про попередній оптимальний набір проектів надаються колегії на затвердження. У випадку, якщо затвердження місцевого комплексу соціально значущих проектів не сталося, то починається перегляд сформованого оптимального набору проектів (тобто повторюється етап його формування), якщо ж його затверджено, то розпочинається його реалізація. При цьому на кожному етапі впровадження проекту здійснюється поточний та щорічний контроль. Так само протягом року й по його закінченню, якщо існують суттєві відхилення від запланованих результатів, перевірка причин таких відхилень починається з аналізу інформації про проекти, отриманої на другому етапі процесу формування та реалізації оптимального портфелю соціально значущих проектів. При несуттєвих відхиленнях проводиться ряд аналітичних процедур і формується оптимальний портфель соціально значущих проектів на наступний рік.

**Джерела та література:**

1. Хонко Я. Планирование и контроль капиталовложений / Я. Хонко; ред. Г. А. Егизарян; [сокр. пер. со швед. и англ.]. – М. : Экономика, 1987. – 191 с.
2. Затонацька Т. Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 46-54.
3. Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере / С. Б. Ефимова // Финансы и кредит. – 2007. – № 1. – С. 49-57.
4. Сідельнік Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг / Л. Сідельнік // Громадське суспільство. – 2008. – № 2. – С. 9-15.
5. Кліменко О. В. Особливості інвестування в об'єкти невиробничої сфери на регіональному рівні / О. В. Кліменко // Вісник СумДУ. Серія : Економіка. – 2007. – № 2. – С. 47-55.
6. Андронов А. Н. Государственная региональная политика и ее финансово-экономическое обеспечение / А. Н. Андронов // Росія-Україна: проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва : зб. наук. праць. – Суми : Мрія-1 ЛТД; Ініціатива, 2000. – 252 с.