

УДК 332.338.14

к.е.н., доцент Денисенко Н.О.,
Київський національний університет будівництва та архітектури

ПРОБЛЕМИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСТ

Розглянуто актуальні питання пошуку джерел фінансування міських програм соціально-економічного розвитку. На основі узагальнення теоретичного та практичного вітчизняного і зарубіжного досвіду запропоновано рекомендації щодо управління ресурсним забезпеченням розвитку міст.

На сучасному етапі розвитку у більшості міст України відчувається гостра потреба у ресурсах, недофінансування утримання об'єктів соціально-культурної інфраструктури, житлово-комунальної сфери та інших складових міського господарства. Взагалі, фінансово-економічна самостійність території забезпечується виключно достатнім для поточної та інвестиційної діяльності обсягом фінансових ресурсів.

Проблемами пошуку джерел фінансування соціально-економічного розвитку території займалися такі провідні вчені та практики, як Мінц А.А., Руденко В.П., Мельник А., Дорогунцов С.І., Плипчук Н., Колмакова В., Багров Н.В., Данілішин Б.М.. Але деякі питання потребують подальшого розвитку та уточнення. Це і обумовлює вибір теми та предмету дослідження.

Мета дослідження – узагальнення та систематизація основних та додаткових джерел фінансування соціально-економічних програм розвитку міст.

Об'єкт дослідження – ресурсний потенціал території.

Міська система містить взаємопов'язані елементи та має наступні основні характеристики: цілісність, динамічність, гнучкість, диференційованість. Побудова правильних ефективних зв'язків та взаємодій між місто утворюючою та місто обслуговуючою сферами створює об'єктивну основу гармонійного розвитку території.

Складність управління міською соціально-економічною системою пов'язана з неоднорідною структурою міського господарства, що включає комунальну інфраструктуру, виробничу інфраструктуру та ділову інфраструктуру.

Існують наступні моделі побудови міського господарства та фінансування витрат:

1) Комунальна модель міського господарства – основне навантаження щодо витрат території несуть самі жителі. Органи місцевого самоврядування здійснюють як накопичення ресурсів, так і витрачання.

2) Комунально-рентна модель міського господарства – участь органів місцевого самоврядування в сфері витрачання ресурсів реалізується через надання обмежених прав.

3) Муніципально-рентна модель міського господарства – органи місцевого самоврядування виступають повноцінним господарчим суб'єктом території та несуть основне навантаження щодо фінансування витрат [4].

На практиці використання тієї чи іншої моделі залежить від наявного ресурсного потенціалу території, рівня соціально-економічного розвитку території, кваліфікованих управлінців та від середнього рівня доходів населення території [2].

Ресурсний потенціал території – це природно-географічні, сировинні, фінансові, економічні, трудові, правові, наукові (інтелектуальні), інформаційні, політичні, управлінські, культурні ресурси. Ресурсний потенціал території забезпечує матеріально-фінансову та управлінську основу місцевого самоврядування.

Ресурсний потенціал міста - це сукупність ресурсів, умов, явищ і процесів, які є територіальною і ресурсною базою забезпечення життєдіяльності міста. Якісні або кількісні зміни однієї з складових ресурсного потенціалу ведуть до більш або менш помітних змін в кількості або якості інших складових.

Виділяють компонентну, функціональну, територіальну і організаційну структури ресурсного потенціалу.

Компонентна структура характеризує внутрішні співвідношення ресурсів; територіальна - різні форми розміщення ресурсних комплексів; організаційна - можливості ефективного формування, розподілу та використання ресурсів; функціональна структура відображає вплив ресурсів на формування спеціалізації територій та певних господарських комплексів.

Ефективність соціально-економічного розвитку міста багато в чому залежить від правильного використання всього комплексу ресурсів у межах певної території [6,7].

Всі джерела фінансування програм розвитку можна класифікувати наступним чином (див. табл.1).

Фінансові основи місцевого самоврядування утворюються завдяки фінансовим ресурсам, управлінські основи – структурно-організаційним, інформаційним та кадровим, економічні основи – комунальної власності.

Місцеві фінансові ресурси утворюються з трьох основних джерел: державних коштів, власних коштів територіальних утворень та позикових коштів. Співвідношення цих трьох джерел в структурі місцевих фінансів визначає самостійність даного територіального утворення.

Таблиця 1

Класифікація джерел фінансування програм
соціально-економічного розвитку міст

Критерій класифікації	Вид джерела фінансування
1) від способу залучення	власні, залучені, позикові
2) від рівня централізації	централізовані, децентралізовані
3) від джерел формування	внутрішні та зовнішні
4) від змісту	енергетичні, технічні, технологічні, інформаційні, трудові, організаційні, фінансові, економічні, інвестиційні, матеріально-сировинні, управлінські
5) від форми власності	приватні, унітарні, пайові
6) від сфери виникнення	ресурси матеріального виробництва та ресурси невиробничої сфери
7) від напрямку використання	централізовані, універсальні
8) від характеру використання ресурсів	ресурси прямого використання (природні та матеріальні), інфраструктурні (інтелектуальна власність)
9) від господарчих відносин	матеріальні, нематеріальні

Саме фінансовим ресурсам відведено важливу роль у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування.

Фінансові ресурси – це грошові кошти, що утворені в результаті економічної та фінансової діяльності в процесі створення та розподілу валового продукту, акумульовані державою, місцевими органами влади та іншими суб'єктами господарювання. Фінансові ресурси використовують в якості джерела розвитку виробництва, задоволення потреб населення, забезпечення функціонування соціально-економічної сфери та сфери обігу.

Найбільш повним відображенням стану фінансових ресурсів території є місцеві бюджети. Місцевий бюджет – це фінансовий план території на

відповідний період. Вивчаючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що для більшості країн податки є основним джерелом доходів місцевих бюджетів. Як стимулюючий інструмент податки допомагають систематизувати та регламентувати відповідні види діяльності.

Дані таблиці 2 свідчать, що в структурі доходів бюджету Києва на 2013 рік податкові надходження складають 70,66% (в тому числі, податки на доходи фізичних осіб 44,25%, надходження плати за землю – 22,26%). Місцеві податки та збори складають незначну частку – 3,31% [3,5].

Таблиця 2

Доходи бюджету міста Києва на 2013 рік

№ п/п	Найменування доходів згідно із бюджетною класифікацією	Сума, тис. грн	Питома вага, %
1	Податкові надходження, в тому числі	13102156,90	70,66
	<ul style="list-style-type: none"> • Податок на доходи фізичних осіб • Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності • Плата за землю • Єдиний податок • Інші податки та збори 	8203742,30 42290,00 4126954,40 498213,00 230957,00	44,25 0,22 22,26 2,69 1,24
2	Неподаткові надходження	1541772,48	8,32
	<ul style="list-style-type: none"> • Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету • Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності • Інші неподаткові надходження 	46600,00 747838,80 747333,68	2,51 4,03 1,78
3	Доходи від операцій з капіталом, в тому числі	825480,00	4,45
	<ul style="list-style-type: none"> • Надходження від продажу основного капіталу • Кошти від продажу землі 	305480,00 520000,00	1,65 2,80
4	Цільові фонди	132000,00	0,71
5	Офіційні трансферти	2939916,20	15,86
	Всього доходів	18541325,58	100,00

Неподаткові надходження складають 8,32% доходів бюджету. Незначну частку в структурі доходів займають власні надходження бюджетних установ та кошти від продажу землі (2,55% та 2,80% відповідно). Частка міжбюджетних трансфертів – 15,85%.

За оцінками експертів Фондації «Відкрите суспільство», у разі оцінки 42000 га київської землі за середньоринковою ціною (32,6 млн грн/га) можна було б втричі збільшити надходження до бюджету столиці від плати за землю в 2013 році. За останні чотири роки величина граничного боргу міста Києва

збільшилася на 5421 млн грн, тоді як обсяг доходів зменшився на 2000 млн грн.[1].

В 2012 році обсяг дохідну частину бюджету Києва було виконано лише на 95%. Відбулося зменшення на 63,5% порівняно з 2011 роком надходжень від продажу землі. За оцінками експертів збитки від неправомірного відчуження землі склали майже 70 млрд грн..

Слід підкреслити, що бюджет міста Києва не виконувався упродовж шістьох останніх років. Всього протягом останніх чотирьох років (з 2008 по 2012 рр.) бюджет столиці отримав на 21,6 млрд грн менше від запланованих показників, що перевищує дохідну частину бюджету Києва на 2013 рік на 1,6 млрд грн. Частка боргового навантаження на бюджет зростає. За оцінками експертів обсяги заборгованості перевищили 8 млрд грн або 40% дохідної частини київського бюджету.

Порівняно з 2011 роком обсяги витрат на обслуговування боргу м. Києва в 2012 році зросли на 20,4% .

Некраща ситуація і по видатках бюджету. У 2012 році на потреби ЖКГ була виділено 5,4 млрд. грн. За оцінками експертів за таку суму можна було б провести термомодернізацію усіх старих київських багатоповерхових будинків або замінити 2800 км зношених тепломереж. Однак 4,8 із 5,4 млрд. грн було отримано як субвенцію та передано як компенсацію різниці в тарифах.

Неподаткові механізми поповнення місцевого бюджету, у порівнянні з податковими, викликають менше соціальної напруги. Випуск облігацій – це додаткова можливість залучити фінансові ресурси для соціально-економічного розвитку території.

В Україні місцеві облігаційні позики майже не поширені, що обумовлено загальною несприятливою економічною ситуацією та низькою привабливістю для потенційних інвесторів, недостатніми гарантіями захисту прав інвесторів, (оскільки існує певна ненадійність головного джерела забезпечення – місцевих бюджетів), недостатнім досвідом використання даного інструменту фінансування. Хоча, як свідчить зарубіжний досвід, комунальна власність може бути використана в якості забезпечення інвестицій шляхом випуску комунальних цінних паперів (див. табл.3).

Залучення інвестиційних ресурсів за рахунок комунальних (муниципальних) цінних паперів дозволяє включити до ринкового обороту нерухомість територіальної громади, впливати (прямо чи опосередковано) на формування ринку нерухомості та забезпечити приріст вартості комунального майна.

Таблиця 3

Види місцевих цінних паперів

Вид	Переваги	
	для емітента	для інвестора
Муніципальні земельні безпроцентні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб для реалізації проектів територіального розвитку	Вигода від зростання курсової вартості облигацій за рахунок збільшення ринкової вартості землі; можливість укладення орендного договору з правом купівлі відповідної земельної ділянки
Муніципальні земельні процентні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб для реалізації проектів територіального розвитку; отримання доходу від курсової різниці; можливість погашення за рахунок майнових прав	Отримання доходу; можливість укладення орендного договору з правом купівлі відповідної земельної ділянки; висока надійність та ліквідність
Муніципальні земельні іпотечні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб для надання кредитів власникам майнових земельних прав без залучення бюджетних коштів	Отримання довгострокових кредитів під вигідні відсотки
Муніципальні житлові іпотечні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб для реалізації проектів територіального розвитку	Отримання довгострокових кредитів під вигідні відсотки; вигідно для інвесторів, які володіють правами на міську нерухомість
Муніципальні земельні проектні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб для реалізації проектів територіального розвитку; отримання гарантованого доходу від розміщення облигацій; підвищується ефективність використання земельних ресурсів; збільшується доходна спроможність місцевого бюджету	Отримання доходів від курсової різниці в короткі терміни; можливість стати учасником проекту без довгострокових інвестувань
Муніципальні земельні платіжні облигації	Акумуляція грошових коштів фізичних та юридичних осіб за рахунок їх перерозподілу для реалізації проектів територіального розвитку	Прив'язка вартості земельної облигації до курсу твердої валюти; висока прибутковість та ліквідність; отримання знижки при використанні облигації як засобу платежу
Муніципальні земельні процентні короткострокові облигації	Збільшення обсягів залучених ресурсів	Висока прибутковість в порівнянні з іншими державними цінними паперами

Для використання комунальних (муніципальних) цінних паперів в практику територіального управління в Україні необхідно чітко визначити

види, процедуру випуску, розміщення та обігу комунальних (муніципальних) цінних паперів; визначити методику відбору інвестиційних проєктів, що реалізуються на рівні території; визначити критерії вибору та оцінки комунального майна, що передається в якості забезпечення випуску цінних паперів.

Додатковими джерелами ресурсів території можуть бути:

- доходи від розміщення тимчасово вільних коштів;
- доходи від фінансово-інвестиційної діяльності (цінні папери, корпоративні права та ін.);
- доходи від оренди комунальної власності;
- економія фінансових коштів за рахунок удосконалення територіальної інфраструктури, управління матеріально-фінансовими потоками території, від підвищення ефективності роботи підприємств комунальної власності;
- додаткові надходження від створення ефективної системи бюджетного менеджменту;
- створення системи господарювання на основі режиму економії, комплексного використання ресурсів, впровадження безвідходних технологій, ліцензування окремих видів діяльності в сфері природокористування, проведення систематичного аудиту природокористування, впровадження систем контролю за природокористуванням.

Таким чином, посилення контролю з боку місцевої влади за цільовим використанням коштів місцевого бюджету та цільових трансфертів, балансування ресурсів в процесах формування, розподілу та використання дозволять підвищити ефективність використання ресурсного потенціалу території. При цьому, у зв'язку з різноманітністю джерел для реалізації проєктів розвитку в процесі прийняття рішень щодо фінансування потрібно дотримуватись балансу інтересів учасників, збереження економічної самостійності та ефективності функціонування. Виходячи з дослідження специфіки відносин, що складаються між інвесторами, населенням, органами місцевого самоврядування, державою обираються відповідні методи та інструменти регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджет Києва – 2012: виклики та можливості для майбутньої бюджетної політики./ Бабанін О., Сікора І. – ГО Фондації «Відкрите суспільство», 2013. – 96 с.
2. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития: [монография] / А.А.

Лукьянченко: НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк: ООО «Юго-Восток», 2007. – 209 с.

3. Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу: <http://kievcity.gov.ua>

4. Проблемы, теория и практики развития городской хозяйственной системы: Монография/Богачев С.В., Мельникова М.В., Лукьянченко А.А. и др. /НАЛ Украины. Ин-г экономике-правовых исследований.– Донецьк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006.– 381 с.

5. Про бюджет міста Києва на 2013 рік. Рішення Київської Міської Ради від 8 лютого 2013 року N 3/9060// <http://kmr.ligazakon.ua>

6. Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство / НЛН Украины. Ин-г економіко-правових досліджень. – Донецьк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006.- 352 с.

7. Хайруллов Д.С., Давыдова Л.А. Формы и методы и методы муниципального управления социально-экономическим развитием территории муниципального образования // Вестник Казанского технологического университета. – Казань. – 2012. – №23. – С. 207-214.

8. Челноков И.В., Герасимов Б.И., Быковский В.В. Региональная экономика: организационно-экономический механизм управления ресурсами развития региона / Под науч. ред. д-ра эк. наук, проф. Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. тех. ун-та, 2002. – 112с.

9. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации: монография. – М., 2000.- 210 с.

10. Экономический потенциал административных и производственных систем: Монография / Под общей ред. О.Ф. Балацкого. – Сумы: ИТД „Университетская книга”, 2006. – 973с.

Анотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы поиска источников финансирования городских программ социально-экономического развития. На основе обобщения теоретического и практического отечественного и зарубежного опыта предложены рекомендации по управлению ресурсным обеспечением развития городов.

Annotation

Article contains actual questions fundraising urban socio-economic development. On the basis of summarizing the theoretical and practical domestic and foreign experience offered recommendations for managing resource support urban development.