

МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

ЛЕСЯ ТИЧКОВСЬКА,

аспірант Ради з вивчення продуктивних сил України
Національної академії наук України, м. Київ

У статті відображено роль місцевих фінансів у формуванні фінансових ресурсів регіону, проаналізовано поняття самодостатності регіону та здійснено пошук важелів для вдосконалення фінансової системи регіонального самоврядування. З'ясовано актуальні проблеми фінансової забезпеченості регіонів.

Ключові слова: фінансовий механізм, регіональний розвиток, самодостатність, місцевий бюджет.

Постановка проблеми. Перехід України до ринкової економіки, надання її регіонам значної економічної самостійності вимагають формування принципово нового механізму фінансових відносин та управління, що базується на принципах самодостатності, територіального самоврядування, самофінансування, самозабезпечення та самовідтворення й водночас дозволяє зберігати цілісність усього народногосподарського комплексу країни.

Сучасні тенденції розвитку свідчать про те, що держави й регіони являють собою складні системи тісно взаємопереплетених економічних, політичних, соціальних та інших взаємозв'язків, що визначають їх взаємозалежність. Це означає, що жодна соціально-економічна система в сучасних умовах не може бути повністю замкненою й незалежною від інших систем, проте може бути самодостатною.

Самодостатність у цьому контексті розглядається як категорія, яка характеризує нижню межу цілісності, так звану відносну цілісність. У науковій літературі відзначається, що для самодостатності економічних систем необхідно, щоб потреба в ресурсах на 2/3 реалізовувалася за рахунок внутрішніх ресурсів (самофінансування, самоокуповування, самозабезпечення) [1].

Шляхом реалізації принципів, які визначають самодостатний стан регіону, можна говорити й про подальший самостійний економічний розвиток регіону, а не лише про підтримання своєї життєдіяльності з мінімальною залежністю від центральних органів влади. У самодостатних регіонах відкриваються можливості для саморозвитку, ефективного використання власних ресурсів, якісного задоволення потреб жителів цієї території тощо. Для здійснення саморозвитку регіону важливе значення мають геополітичні, демографічні, майнові, природні, інтелектуальні та фінансові ресурси. Оскільки фінансова база регіону займає одну з найважливіших позицій, необхідно детальніше розглянути механізм фінансового забезпечення розвитку регіону.

Проблеми соціально-економічного розвитку України спричинені територіальними асиметріями за клю-

човими показниками та низьким рівнем ефективності просторової структури економіки й проявляються в різній якості послуг та різній їх доступності для населення, суттєвій диференціації рівня життя населення в регіонах країни, соціальній напрузі в суспільстві тощо. Природа таких проблем полягає насамперед у недофінансуванні регіонів та відсутності стимулів у місцевій владі до нарощування та ефективного використання власного фінансового потенціалу. Регіони є "самонедостатніми" та фінансово залежними. Саме це унеможливує пошук нових джерел фінансових ресурсів та забезпечення послуг населенню на високому якісно-кількісному рівні.

Фінансова незалежність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів. Слід розглянути структуру механізму фінансового забезпечення регіонів, оскільки цей механізм має безпосередній вплив на розвиток регіону та перетворення його на самодостатну територіальну одиницю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Вагомий внесок у формування механізмів фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів зробили провідні вчені-економісти: О. Василик, В. Геєць, Б. Данилишин, М. Долішній, А. Єпіфанов, М. Єрмошенко, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Ф. Ярошенко, С. Юрій та багато інших. Увага дослідників акцентується в основному на бюджетному потенціалі регіону як факторі соціально-економічного розвитку, розв'язанні проблем міжбюджетних відносин, механізмах підвищення інвестиційної привабливості регіону. Проте залишаються нерозв'язаними ряд проблем, спричинених значною централізацією фінансових ресурсів в управлінні соціально-економічним розвитком регіону.

Метою статті є обґрунтування раціонального механізму фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку та самодостатності регіонів.

Виклад основного матеріалу. У кожній країні держава використовує певний господарський ме-

ханізм для впливу на процес відтворення. Склад і структура господарського механізму визначається рівнем розвитку економіки держави та її регіонів, історичними та національними особливостями розвитку суспільства. Одним із елементів господарського механізму є фінансовий механізм.

Фінансовий механізм - це сукупність методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток і система фінансових інструментів та важелів, які дають змогу оцінити цей вплив. За допомогою фінансового механізму здійснюються розподіл і перерозподіл створеного в державі валового внутрішнього продукту [2, с. 125].

Фінансовий механізм в Україні включає:

- 1) фінансові методи: фінансове забезпечення; фінансове регулювання; фінансове планування; оперативне управління фінансами; фінансовий контроль;
- 2) фінансові інструменти: елементи первинного впливу - діють у процесі вилучення частини доходів (податки, внески, відрядження); елементи вторинного впливу - діють шляхом збільшення доходів (банківські позички, бюджетні субсидії);
- 3) важелі: за напрямом дії - стимули і санкції; за видами - норми й нормативи; умови й принципи формування доходів, накопичень і фондів; умови й принципи фінансування та кредитування;
- 4) нормативно-правове забезпечення: Конституція України; Закони України; постанови ВРУ; декрети КМУ; Укази Президента; постанови і розпорядження КМУ; нормативні акти міністерств та інших органів; нормативні акти місцевих рад [3, с. 76].

Серед усіх фінансових інструментів особливе місце займають податки та збори, за допомогою яких держава мобілізує кошти для використання покладених на неї функцій, а також впливає на підприємницьку діяльність та стимулює її, сприяє інвестиційній активності, визначає пропорції накопичення й споживання, забезпечує раціональне використання обмежених природних ресурсів тощо. Система оподаткування в Україні знаходиться в процесі реформування, завданнями якого є послаблення податкового тиску на виробників, надання пільг інвесторам та експортерам готової продукції, забезпечення стабільності й простоти в справлянні податків, уникнення подвійного оподаткування, посилення відповідальності за сплату податків та знаходження нових джерел фінансових ресурсів під виглядом новостворених податків.

Здійснення системи розподільчих і перерозподільчих відносин відбувається з використанням методів фінансового забезпечення, основними з них є фінансування з Державного бюджету - надання коштів з бюджету на безповоротних засадах; кредитування - це надання коштів на принципах поворотності, платності, строковості й забезпеченості; самофінансування (місцеві бюджети) - відшкодування видатків суб'єктів господарювання за рахунок власних джерел. Принцип самофінансування передбачає залучення кредитних ресурсів; інвестування - процес вкладання грошей в ті чи інші об'єкти з розрахунком на збільшення їх вартості, а також отримання додаткового доходу.

Слід зазначити, що рівень трансфертів із державного та інших бюджетів є одним із показників реальної самодостатності адміністративно-територіальної одиниці. Він не повинен бути занадто високим, оскільки місцеві органи влади втрачають зацікавленість у нарощуванні власних доходів.

Місцевій владі необхідно постійно працювати над доходами місцевого бюджету. На думку фахівців Кабінету Міністрів України, щоб зберегти паритет між державною підтримкою та стимулюванням "місцевих резервів", оптимальний показник рівня дотацій із Державного бюджету не повинен перевищувати 50 % бюджету. Варто зауважити, що на сьогодні понад 89 % бюджетів міст районного значення, селищ є глибоко дотаційними [3, с. 295].

Фінансова забезпеченість регіону характеризується наявними фінансовими ресурсами та відображає спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них завдання відповідно до законодавства, тобто фінансову забезпеченість можна трактувати як збалансованість між потребами регіону та його можливостями. Відповідно, механізм фінансового забезпечення розвитку регіону - це складова фінансового механізму, що являє собою сукупність усіх нормативів, джерел фінансових ресурсів та методів їх регулювання для формування, розподілу й перерозподілу ресурсної бази регіону.

Вплив цього механізму на різні аспекти виробничої й соціальної сфер має кількісну і якісну визначеність. Кількісна виявляється в обсязі коштів, які виділяються з різних джерел на певні цілі. Вона характеризує підсистему фінансового забезпечення, що є першоосновою дії фінансового механізму. Без відповідних асигнувань неможливе розв'язання жодного завдання розвитку суспільства. При цьому дуже важливо, у який спосіб здійснювалось формування ресурсів, у яких формах і якими каналами відбувався їх рух, на яких умовах вони виділяються й використовуються. Якісна визначеність фінансового впливу виявляється саме в характері розподілу й руху фінансових ресурсів.

Фінансові ресурси регіону включають до свого складу бюджет області й фонди (у тому числі трансферти з Державного бюджету, вилучення до Державного бюджету); ресурси підприємств та організацій усіх форм власності, крім фінансових посередників; довгострокові кредити банківських установ на розвиток господарського комплексу регіону; інвестиції з-за меж території (у тому числі кошти іноземних інвесторів); кошти населення.

Особлива роль відводиться місцевому бюджету, який відповідно до Бюджетного кодексу України містить надходження й витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження й витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету. Складається він із загального та спеціального фонду. У свою чергу, до складу спеціального фонду входить бюджет розвитку, наявність якого свідчить про перші кроки до набуття регіоном чи громадою стану самодостатності.

Місцеві бюджети - бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [4].

"Основним інститутом у системі державного управління повинні стати органи місцевого самоврядування. Фінанси мають бути там, де формуються й вирішуються проблеми - на місцях" - такої точки зору дотримується Володимир Рибак, який у своїх дослідженнях широко розглядав тему місцевих бюджетів [7]. Саме це дає місцевим бюджетам основу для

ефективного функціонування, розвитку та наблизує їх стан до самодостатнього. Першим кроком, який спостерігається сьогодні, є оновлення Бюджетного кодексу України.

Оновлений Бюджетний кодекс України (затверджений ВРУ 08.07.2010 р.) визначає, які податки та збори залишаються на кожному рівні і, відповідно, на виконання яких повноважень спрямовуються кошти бюджетів кожного виду. У новому тексті зміни відбулись на користь місцевих бюджетів, що повинно суттєво збільшити фінансову базу регіонів та надати можливості процесам їх розвитку.

Верховна Рада оприлюднила урядовий проект Бюджетного кодексу, який, за словами прем'єр-міністра Миколи Азарова, збільшує доходи місцевих бюджетів у 2011 році більш ніж на 12 млрд грн. Їхні доходи в 2009 році становили 63,3 млрд грн.

Бюджетний кодекс України унормовує проблемні для державного і місцевих бюджетів питання. Із прийняттям змін до БКУ значно посилюється дохідна база місцевих бюджетів, особливо в частині доходів для забезпечення самоврядних функцій та бюджету розвитку, а також розширення прав на здійснення місцевих запозичень.

Бюджетний кодекс передбачає пропорційний розподіл надходжень між місцевими бюджетами різних рівнів - 40 % коштів прямуватиме до обласних бюджетів, 60 % - до районних, із яких третина - сільським і міським радам. Найбільшу кількість надходжень місцеві бюджети отримують від сплати єдиного податку суб'єктами малого бізнесу і 20 % від надходжень податку на прибуток, окрім податку на прибуток комунальних підприємств і фінансових установ - 9,1 млрд грн.

У повному обсязі до доходів бюджетів регіонів будуть зараховані надходження від сплати єдиного податку, а також плати за землю, надходжень від адміністративних штрафів, плати за торговий патент і фіксованого податку - на суму 2,7 млрд грн. Податок на нерухомість принесе місцевим бюджетам 370 млн грн. Додаткові доходи не враховуватимуться при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Водночас із Державного бюджету в місцевий буде передана плата за шість видів ліцензій, сертифікатів і держреєстрацій; по 50 % збору за спеціальне використання надр, водних, лісових та інших природних ресурсів. Перерозподіл цих коштів із Держбюджету дасть 1,6 млрд грн. Для бюджетів місцевого самоврядування буде збільшена ставка нарахування збору за забруднення довкілля на 30 % - до 50 % [5].

Розширено перелік видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індивідуальні прогностичні показники бюджету розвитку в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні пері-

оди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів. Доходи бюджету розвитку тепер складають податок на прибуток підприємств (у розмірах, визначених законом із питань оподаткування), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, дивіденди (дохід), нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність; плата за надання місцевих гарантій, кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них; 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм; кошти від повернення кредитів, 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.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремих категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвитку 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 загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням [4].

Саме така політика дає можливість органам місцевого самоврядування розпоряджатись наявними фінансовими ресурсами в напрямі розвитку. Кому як не самим регіонам знати, які програми розвитку для них першочергові та необхідні, як ефективніше використати наявні ресурси території без шкоди для навколишнього середовища та населення, яку сферу діяльності слід "підтягнути", залучивши інвесторів, на виконання яких цілей необхідно терміново виділяти кошти, для того щоб розвинути інфраструктуру регіону й підвищити рівень життя громадян. Усі проблеми, що виникають на регіональному рівні можуть бути ефективно вирішені лише органами влади максимально наближеними до громад. Децентралізація влади, як свідчить світовий досвід, є наступним і неминучим етапом розвитку після періоду "командно-адміністративного управління", котрий супроводжує становлення держав, вихід їх із соціально-економічної та політичної кризи.

Передача державних повноважень від голів державних адміністрацій до обраних населенням керівників виконавчих органів, запровадження замість голів місцевих державних адміністрацій префектів і наділення їх суто контрольно-наглядовими функціями є

формою децентралізації влади у формі самоврядування [3, с. 76].

Самодостатньою вважається громада, що здатна формувати свій бюджет розвитку, тобто акумулювати кошти "доходів власного місцевого бюджету" та спрямовувати їх на розвиток інфраструктури, соціально-культурної сфери громади тощо за рішенням ради. Не слід забувати, що формування бюджету розвитку безпосередньо залежить від чисельності жителів території (громади) [3, с. 112].

Найбільш самодостатні громади можуть утворюватись лише навколо центрів із розвинутою економічною та соціальною інфраструктурою при наявності бюджетоформуючих факторів.

Окрім формування власного бюджету розвитку, самодостатній стан регіону характеризується наявністю інвестиційних та банківських потоків, що забезпечує вливання коштів у фінансову базу регіону й таким чином дає можливість для самофінансування.

Щодо інвестиційних ресурсів, то органи місцевого самоврядування можуть проводити представницькі заходи стосовно інвестиційної діяльності, певним чином її стимулювати. Однак місцеві органи обмежені в правах щодо формування законодавчої та нормативно-правової бази, вони не можуть змінювати ставки загальнодержавних податків, дія яких поширюється на регіон.

Ще одна проблема - це значна централізація фінансових інституцій в Україні. Із 163 діючих банків 89 мають центральні офіси в Києві, відділення цих банків у регіонах є лише виконавцями фінансової політики головних банків. Це означає банальне перекачування коштів із регіонів до столиці, де вони знаходять своє застосування як інвестиційні ресурси для будівництва житла чи фінансування інших проектів [6, с. 52].

Для успішного інвестування економіки регіонів слід розв'язати три основні проблеми: визначити джерела й обсяги інвестиційних ресурсів, які можуть бути залучені в економіку регіону; обґрунтувати інвестиційні пріоритети; розробити ефективний механізм акумуляції та використання інвестиційних ресурсів [6, с. 53].

Можливості використання державою у своїй фінансовій політиці кредитування обмежені. Комерційні банки самостійно визначають, кому, на яких умовах і за якою ціною вони надаватимуть позики. Водночас держава засобами грошово-кредитної політики може впливати на функціонування кредитного ринку. Основним інструментом впливу є регулювання вартості запозичень через облікову ставку Центрального банку. Крім того, держава може регулювати обсяги кредитних ре-

сурсів через механізми обов'язкових резервних вимог, які встановлюються для комерційних банків, та за допомогою операцій з цінними паперами на відкритому ринку. У деяких випадках держава може виділяти кошти комерційним банкам на цільове кредитування окремих суб'єктів чи заходів.

Висновки

Отже, пріоритетами формування потужної фінансової бази регіону стають розмежування доходів між бюджетами різних рівнів; розподіл повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування; пошук додаткових джерел формування доходів місцевих бюджетів, розширення доходної бази місцевих бюджетів; удосконалення перерозподільчих процесів у бюджетній системі; залучення вітчизняних і зарубіжних інвестицій.

Для успішного вирішення проблеми забезпечення регіонів достатнім обсягом фінансових ресурсів необхідним є не пряме інвестування державою територій, а формування сприятливого інвестиційного клімату.

Реалізація описаних вище заходів посилить фінансову самостійність місцевих бюджетів, сприятиме зростанню рівня розвитку регіональних економічних систем, дозволить на рівні загальнодержавних стандартів задовольняти потреби громадян, зменшуючи різницю в рівнях життя населення різних територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Природные операционные механизмы самоорганизации // Беляев М. И. Милогия [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://milogiya.narod.ru/samoorg01.htm>.
2. Опарін В. М. Фінанси / В. М. Опарін. - К. : КНЕУ, 2002. - 240 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України : Історія. Сучасність. Перспективи. - К. : [б. в.], 2009. - 621 с.
4. Бюджетний кодекс України : станом на 8 червня 2010 р. / Верховна Рада України : [офіц. вид.]. - К. : Парлам. вид-во, 2010.
5. Нова редакція БКУ дозволить Україні наповнити місцеву базу : newsru.ua (розділ економіка - 10 червня 2010) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.newsru.ua/finance/10jun2010/kodexbudjet.html>.
6. Другов О. О. Фінансова система інвестиційного забезпечення регіонального розвитку економіки / О. О. Другов. - К. : УБС НБУ, 2007. - 151 с.
7. Рибак В. Проблеми формування доходних джерел місцевих бюджетів / В. Рибак // Економіка України. - 1996. - № 10. - С. 29-38.

L. Tychkovs'ka

THE MECHANISM OF FINANCIAL SUPPORT FOR REGIONAL DEVELOPMENT

In the article the role of local finances is represented in forming of financial resources of region, the concept of self sufficiency of the region is analyzed and search for levers of regional financial system improvement is carried out. Actual problems of regional financial supply were resolved.

Key words: financial mechanism, regional development, self-sufficiency, local budget.

© Л. Тичковська

Надійшла до редакції 21.09.2010

№ 6 (106) жовтень 2010 р.