

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО САМОВІДТВОРЕННЯ РЕГІОНІВ

Зроблено спробу дослідити основні проблеми фінансової незалежності регіонів. Підкреслено значення альтернативних джерел залучення фінансових ресурсів та запропоновано низку рекомендацій щодо їх акумуляції.

Сделана попытка исследовать основные проблемы финансовой независимости регионов. Подчеркнуто значение альтернативных источников привлечения финансовых ресурсов и предложен ряд рекомендаций по их аккумуляции.

The paper highlights the main problems of regions financial independence. The importance of alternative sources involvement of financial resources is defined and it is offered the range of recommendations to accumulate them.

Ключові слова: регіон, фінансова незалежність, самозабезпечення, стратегічне планування, спеціальні інститути розвитку території, самооподаткування.

Одним з ключових і найскладніших питань практики сучасного господарювання є нарощування фінансового потенціалу регіонів. На сьогодні складною проблемою залишається недостатнє забезпечення автокерованості регіональною системою, що призвело до ресурсної залежності від макрорівня, посилення соціальної несправедливості, зниження інтересу в органів влади регіональних суб'єктів до підвищення фінансового потенціалу території. Основною проблемою виступає досягнення фінансової незалежності регіону, яка вимагає, насамперед, впровадження стимулюючих механізмів, що спонукають центральні органи влади докладати зусилля у напрямку фінансових ресурсів на формування та зміцнення фінансового потенціалу регіону. Всі кошти, які надходять з вищестоящих бюджетів до бюджету регіону, об'єднані в інтегрований потік «дотації». Розв'язати вищевказані проблеми без об'єктивної оцінки наявних регіональних можливостей практично неможливо.

Серед вітчизняних учених-економістів, які сегментарно досліджують різні аспекти порушеної проблеми, слід виділити В.Андрущенка, В.Зайчикову, Ю.Іванова, О.Кириленко, В.Кравченка, А.Крисоватого, І.Луніну, Ю.Пасічника, С.Юрія О.Барановського, Й.Бескида, М.Бутко, І.Вахович, О.Василика, В.Геєця, В.Опаріна, О.Панухник, В.Письменного, М.Чумаченко, О.Кундицького, Ф.Ярошенка та багатьох інших. Проте негайного розв'язання потребують питання альтернативності джерел наповнення бюджетів та організації механізмів фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження механізму фінансових відносин на регіональному рівні виокремити перспективні напрями підвищення ефективності фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіону відповідно до завдань державної регіональної політики в Україні.

Механізм забезпечення фінансової стійкості соціально-економічного розвитку регіонів України, на наш погляд, базується на визнанні необхідності формування такої структури фінансових ресурсів регіону і такого обсягу власних фінансових ресурсів регіону, які б забезпечували самостійність місцевих бюджетів й одночасно

обумовлювали стабільний соціально-економічний розвиток регіону у майбутньому. Такий механізм повинен включати нарощування власного фінансового потенціалу регіонального розвитку, а тому – зменшення залежності від зовнішніх фінансових ресурсів. Таким чином, підвищення самостійності та самозабезпечення соціально-економічного розвитку регіонів України – актуальне завдання політики децентралізації бюджетних коштів в управлінні регіональним розвитком.

В умовах становлення ринкової економіки і проведених реформ органами державної влади на всіх рівнях першочергова увага приділяється вирішенню завдання щодо фінансового самозабезпечення регіонів. Найбільш очевидними шляхами такого забезпечення може стати система реального цільового програмування і бюджетне планування.

Система цільових програм дозволяє сконцентрувати фінансові ресурси регіонів на певних напрямках у рамках цільових програм, при цьому виключається їх розпорошення на другорядні потреби. Крім того, фінансові ресурси, що направляються на забезпечення цільових програм, легше піддаються обліку і контролю з боку органів державної влади. Правильний розподіл фінансових витрат за цільовими програмами забезпечує бюджетне планування, яке за методикою та змістом істотно змінилося у процесі реформування господарсько-економічного комплексу країни.

Фінансова база регіону – це сума всіх фінансових ресурсів, які є в цьому регіоні. В оцінюванні фінансової бази за вихідну точку доцільно взяти фінансові ресурси та можливості господарських підприємств, установ, організацій різних форм власності та видів діяльності, оскільки з їхньою допомогою створюється валовий внутрішній продукт регіону, що є джерелом фінансових ресурсів місцевої влади.

Щодо бюджетного планування, то на рівні регіону доцільно розглядати його стратегічний вимір. Ідеологія стратегічного планування полягає у взаємодії наукового обґрунтування і широкого суспільного обговорення шляхів розвитку регіону. Це дозволяє поєднати довгострокову перспективу розвитку, поточне керування та розв'язання нагальних проблем.

Головна проблема стратегічного планування – якнайкраще розмістити ресурси, щоб забезпечити досягнення цілей місцевого економічного розвитку [5]. Зокрема: досягти місцевої економічної стабільності; запровадити різноманітні форми економічної діяльності й зайнятості; створити якісні робочі місця для населення; покращити життєві стандарти. Цікавим також є дослідження зарубіжного досвіду створення так званих "спеціальних інститутів розвитку територій", що активно діють в європейських країнах та започатковані в Україні.

Узагальнення досвіду європейських країн дозволяє визначити такі спеціальні інститути розвитку територій [11, с.82–83]: асоціації муніципалітетів, національні агентства розвитку, торгово-комерційні та промислові палати, технополіси, бізнесові та інноваційні центри, регіональні фінансові компанії, приватні консультанти та експерти, профспілки, організації з працевлаштування населення, організації з поширення нових технологій, бізнес-інкубатори, венчурні, гарантійні та благодійні фонди, місцеві агентства розвитку, комунальні фундації, заклади вищої освіти та регіональні наукові центри, технологічні дослідницькі лабораторії,

агентства регіонального розвитку. Функціонування зазначених інститутів дозволяє розв'язувати проблему міжсекторної співпраці (влади, бізнесу, громадськості), сприяє стимулюванню розвитку територій і є одним із альтернативних джерел накопичення доходів.

Значний досвід здійснення державної регіональної політики має Великобританія, яка протягом багатьох років розв'язувала проблеми розвитку депресивних районів з традиційною вугледобувною спеціалізацією. Першочерговими заходами державної політики були програми підтримки малого та середнього бізнесу зазначених територій, здійснювані із Центру. Однак низька ефективність їх реалізації довела необхідність переорієнтації основного координаційного центру на рівень окремих територій. Починаючи з 80-х років і до сьогодні у країні набули поширення ради розвитку графств та районів, які співпрацюють із агентствами підтримки підприємництва, асоціаціями підприємців, підприємницькими трастами. Ради розвитку опікуються передусім підтримкою малого та середнього бізнесу, рекламуванням та маркетингом території серед потенційних інвесторів [11, с.92].

Для України близьким з точки зору початкових умов розвитку може бути досвід постсоціалістичних країн, зокрема Польщі, чії агенції регіонального розвитку (АРР) характеризуються значним прогресом. Польське агентство регіонального розвитку – державна структура, яка в багатьох випадках ініціює створення АРР, підтримує ініціативи економічного розвитку регіонів, забезпечує поширення інформації про регіональний розвиток, виконує оперативні завдання щодо користування міжнародною допомогою [12, с.56]. Основні напрямки діяльності польських АРР – це підприємницька, інноваційна діяльність, рекламування регіону серед іноземних інвесторів, підготовка чи допомога органам влади та приватним структурам у створенні стратегій регіонального розвитку тощо.

Сприяння формуванню мережі агентств регіонального розвитку в Україні – важливе питання, від вирішення якого значною мірою залежить успішність економічної та інвестиційної динаміки. На особливу увагу заслуговує досвід агентства з розвитку бізнесу м. Славутич, оскільки ця структура зуміла за досить короткий термін довести можливість фінансового самозабезпечення.

У сучасних умовах для зміцнення фінансової бази територіального розвитку на первинному рівні органам місцевого самоврядування доцільно залучити альтернативні джерела наповнення бюджетів місцевого самоврядування, в тому числі за рахунок: оренди об'єктів комунальної власності (комунальних магазинів, земель резерву та запасу, закладів культури); спонсорської цільової допомоги суб'єктів підприємницької діяльності за рахунок їхнього чистого прибутку; залучення коштів іноземних фондів сприяння регіональному розвитку; надходжень від діяльності промислових та сільськогосподарських підприємств, в статутних капіталах яких територіальна громада має певну частку [6, с.150].

Важливим джерелом додаткового залучення ресурсів до місцевих бюджетів є практика самооподаткування мешканців територіальних громад, яка ще не набула широкого розповсюдження в Україні, але досить широко і ефективно використовується в інших державах.

Самооподаткування – це форма залучення на добровільній основі за рішенням

зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру [1].

Слід зазначити, що цей вид мобілізації фінансових ресурсів не новий для місцевих фінансів нашої держави. Зокрема, в дореволюційний період самооподаткування було представлено у вигляді справляння так званих "мирських зборів". Більша частина з них спрямовувалася на надання суспільних послуг, а решта використовувалася для задоволення потреб окремих селян [7]. У подальші роки в зв'язку з періодом згортання фінансової незалежності місцевого самоврядування або, як зазначав В.І.Кравченко, процесом "демонтажу місцевих фінансів" [4, с.28]. самооподаткування населення у сільській місцевості було фактично призупинено. Тільки на початку 1980 років з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку сільських населених пунктів прийнято Указ Президії Верховної Ради Української РСР "Про самооподаткування сільського населення" від 23 квітня 1984 р. № 6853-Х, який законодавчо врегулював функціональний механізм цієї форми мобілізації фінансових ресурсів.

На жаль, сьогодні в Україні залучення фінансових ресурсів у формі самооподаткування для надання суспільних послуг не набуло широкого розповсюдження. Як виняток і приклад, можна привести досвід сплати платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ у м. Чернівці. Слід зауважити, що на основі результатів місцевого референдуму від 16 квітня 2000 р. і рішення XIV сесії Чернівецької міської ради ХХІІІ скликання "Про самооподаткування громадян м. Чернівці" від 18 травня 2000 р. № 276 було впроваджено збір коштів на фінансування робіт із благоустрою та впорядкування міських кладовищ. Зокрема, в 2006 році до міського бюджету надійшло 36,5 тис. грн. коштів із самооподаткування. Більшу частину фінансових ресурсів було використано на ремонт проїздів у секторах центрального кладовища та виконання робіт зі знесення аварійних дерев. За шість років існування цієї форми оподаткування в м. Чернівці платники податків сплатили 252,4 тис. грн. Зважаючи на те, що в Чернівцях проживає 184 тис. осіб, котрі підлягають самооподаткуванню, до міського бюджету щороку мало надходити близько 200 тис. грн. [7]. На нашу думку, такий стан речей можна пояснити тим, що немає належного контролю з боку органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчого комітету Чернівецької міської ради, за сплатою платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ, а також низьким рівнем податкової культури у переважній більшості мешканців міста.

Світовий досвід яскраво свідчить про позитивні ознаки цієї форми оподаткування, оскільки в багатьох зарубіжних країнах муніципалітети на добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування різноманітних суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, спричиненою неспроможністю податкових органів мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення економічних і соціальних потреб

органів місцевого самоврядування.

Тому з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку населених пунктів, а також покращення рівня життя і побуту їхніх мешканців необхідно розробити чіткий механізм цієї форми оподаткування, визначити граничні розміри платежів, організацію їх справляння та напрямки використання органами місцевого самоврядування. Зокрема, алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад схематично подано на рис. 1.

Варто також відзначити важливість організації механізму контролю, стягнень і штрафів за порушення строків, правил чи процедури сплати платежів.

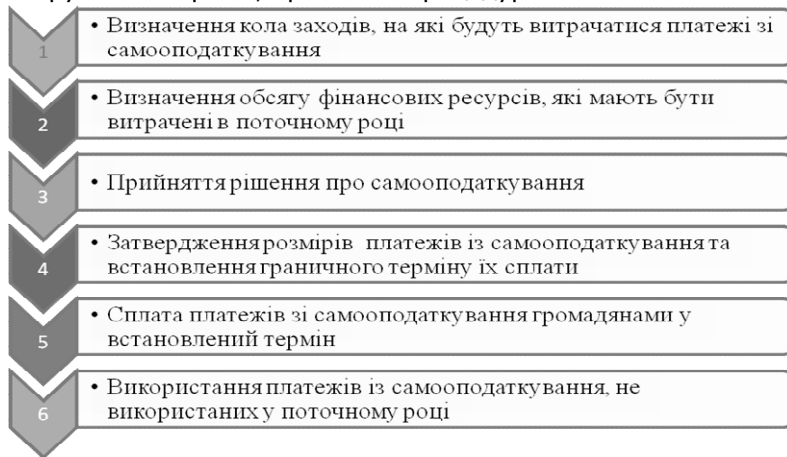


Рис. 1. Алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад [7, с.34]

Сьогодні в кризових умовах, в яких функціонують фінанси, економіка, демографія, українські дослідники-науковці, часто схиляються до твердження, що впроваджувати самооподаткування у наших населених пунктах поки що надто рано, зважаючи на досвід більш розвинених держав. Однак історично склалося так, що ця форма мобілізації фінансових ресурсів для них найприйнятніша, оскільки за її допомогою можна залучити додаткові кошти для фінансування цільових соціально-побутових заходів у територіальних громадах селищ і сіл. Тому для організації адміністрування платежів із самооподаткування необхідно забезпечити органи місцевого самоврядування відповідними матеріально-технічними ресурсами та кваліфікованим персоналом [7].

Також, для створення сприятливих умов із залучення альтернативних фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування необхідно застосувати такі управлінські технології: використання засобів муніципального маркетингу для створення позитивного іміджу муніципального утворення (населена територія, в межах якої місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення. – авт.) на регіональному ринку; залучення підприємств до виконання місцевих замовлень і контрактів, що фінансуються за кошти місцевого бюджету; надання інформаційно-консультативних, управлінських та

маркетингових послуг суб'єктам підприємницької діяльності; поширення серед населення інформації про підприємства, які залучилися до зміцнення фінансової бази муніципального утворення, що є своєрідною позитивною рекламою діяльності цих підприємств; допомога у формуванні коопераційних зв'язків суб'єктів господарювання з підприємствами інших територій; залучення місцевих жителів, представників міжнародних фондів та громадських організацій як консультативних членів організаційних структур місцевого самоврядування; надання приміщень, що знаходяться в комунальній власності, для розміщення осередків міжнародних фондів сприяння регіональному розвитку; оголошення конкурсу в рамках реалізації програми "Найактивніша родина", "Найактивніша вулиця" з метою вивчення й пропагування досвіду дієвої участі в процесі самооподаткування громадян; інформування про суб'єктів альтернативного наповнення місцевих бюджетів у місцевому часописі, розміщення інформації про них на інформаційному стенді чи сайті місцевої ради [6, с.150-151].

Важливе значення у створенні дієвого механізму забезпечення фінансової спроможності соціально-економічного розвитку регіонів України має удосконалення регіонального менеджменту шляхом формування дієвої системи стратегічного планування, упровадження досвіду створення так званих "спеціальних інститутів розвитку територій".

Водночас для підвищення рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів варто запроваджувати новітні методи акумуляції фінансових ресурсів у формуванні їх дохідної частини.

До проблемних аспектів поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад слід віднести: відсутність окремого законодавчого акту, що регламентує механізм справляння платежів із самооподаткування; брак достатніх фінансових ресурсів і кваліфікованого персоналу в сільських населених пунктах; нецільове спрямування та неефективне витрачання коштів самооподаткування; низька добровільність сплати платежів із самооподаткування.

Нові законопроекти, що вступили в дію у 2011 році, після завершення продемонструють результати роботи за оновленими правилами, адже положення Податкового кодексу, нового Бюджетного кодексу в контексті відповідних реформ частково врахували ті недоліки, на які роками вказували теорія і практика.

Список використаних джерел:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/> .
2. Вахович І. М. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку: дис. доктора кон. наук : 08.00.05 / Вахович Ірина Михайлівна. – Одеса, 2008. – 494 с.
3. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / ред. Г. Б. Поляк. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с.
5. Кундицький О.О. Регіональні особливості фінансової бази інвестування в Україні / О.О. Кундицький //Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.6 С.242-247.
6. Панухник О. Муніципальні фінансові ресурси як чинник економічного розвитку території / О.Панухник // Галицький економічний вісник. — 2010. – №3(28). – с.145-153.

7. Письменний В. Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми / В. Письменний //Світ фінансів. - 2008. - №3 (16). - с. 30-37.
8. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах /В. Рубцов // Управління сучасним містом. - 2001. - №1-3(1). - с. 55-61.
9. Лендъел М. Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід / Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С. Максименка. - К.: Міленіум. - 2001. - С. 67-148
10. Пархоменко В. Прошко В., Мавко П. Стратегічне планування розвитку громади / В. Пархоменко, В. Мавко, П. Прошко; Практичний посібник - Львів: СПОЛОМ, 2002. - 160 с.