

Формування фінансової стратегії соціально-економічного розвитку регіонів

У статті розглянуті теоретичні аспекти формування фінансової стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, визначення їх фінансової здатності, достатності та стійкості, обґрунтована необхідність бюджетної децентралізації та можливість нарощування ресурсного потенціалу регіонів.

В статье рассмотрены теоретические аспекты формирования финансовой стратегии социально-экономического развития регионов, определения их финансовой способности, достаточности и устойчивости, обоснована необходимость бюджетной децентрализации и возможности наращивания ресурсного потенциала регионов.

The article examines with theoretical aspects of generating financial resources for the social economic development of regions, determining the financial capabilities of the regions, the necessity of budget decentralization.

Постановка проблеми. Сучасні проблеми соціально-економічного розвитку будь-якої держави в значній мірі обумовлені нерівномірним розвитком її регіонів, низьким рівнем структури економіки, диференціацією рівня життя в різних регіонах держави. Природа таких проблем пов'язана насамперед з відсутністю стимулів для приросту й ефективного використання фінансових ресурсів регіону при існуючих в Україні міжбюджетних відносинах.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми показує, що питання з проблем формування фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів розглядають у своїх наукових працях вітчизняні та російські вчені-економісти О. Барановський, Й. Бескид, М. Бутко, В. Воротін, М. Долішній, А. Єліфанов, М. Карлін, І. Луїна, В. Опарін, В. Федосов, О. Черевко, С. Юрій та інші.

Проте в їх працях ця проблематика висвітлювалася фрагментарно в процесі досліджень з інших питань.

Метою статті є аналіз стратегічних шляхів соціально-економічного розвитку регіонів в умовах бюджетної централізації, стану фінансового забезпечення регіонів інвестиційними ресурсами та внесення пропозицій до Податкового кодексу України щодо окремих питань оподаткування.

Виклад основного матеріалу. В період соціально-економічного реформування та модернізації країни, особливо на фоні економічної кризи, постає гостре питання фінансової стратегії соціально-економічного розвитку регіонів. Спрямованість фінансової стратегії визначається конкретними завданнями розвитку суспільства на відповідному історичному етапі. В умовах економічної кризи головним завданням є надійне фінансове забезпечення економіки ресур-

сами та створення достатніх стимулів для підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання. Найперше необхідно диференційовано підходити до конкретних регіонів. Регіони-донори повинні мати можливість нарощувати свій економічний потенціал та поліпшувати соціальний добробут населення. Регіони-реципієнти мають турбуватися пошуком ресурсів зростання фінансової бази. На жаль, в нинішніх умовах в Україні превалює політика «пасивної» підтримки державою регіонів – реципієнтів, котрих в Україні значно більше, ніж регіонів-донорів.

При таких умовах не мають стимулів для нарощування економічного потенціалу ні регіони-донори, в яких держава вилучає «зайві» кошти, ні регіони-реципієнти, яким держава «поповнює» бюджет з централізованих ресурсів.

Практика застосування механізмів стимулювання розвитку регіонів свідчить, що підтримка регіонів шляхом дотацій вирівнювання є малоефективною і вичерпала себе на перспективу як така, що знищує економічну мотивацію регіонів до саморозвитку та породжує споживацькі настрої.

Щоправда, починаючи з 2011 року до місцевих бюджетів буде зараховуватися 50 відсотків податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад обсяги, визначені в законі про Державний бюджет України за загальним фондом, що буде стимулюючим фактором для місцевих органів влади до нарощування цих доходів [3].

Нерівномірність регіонального розвитку як основний прояв структурних диспропорцій може бути змінена на краще за допомогою впровадження науково виваженої державної політики, що базується на принципах комплексного, пропорційного підходу в процесі стратегічного планування регіонального соціально-економічного розвитку [1].

Можливі такі варіанти стратегії розвитку регіонів: інерційна, індустріальна, інноваційна. Кожна стратегія специфічно впливає на розвиток окремих сфер регіону.

Принциповий вибір однієї із стратегій соціально-економічного розвитку регіону залежить від низки факторів, основним із яких є достатність фінансових ресурсів для реалізації стратегії. Інерційний варіант не вимагає пошуку додаткових джерел фінансування, проте призводить до посилення негативних тенденцій як в економічній, так і в соціальній сфері.

Вибір індустріальної стратегії вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів і забезпечує зростання основних показників в середньотерміновій перспективі, проте не дозволяє подолати негативні тенденції в цілому, знижує загальну стійкість регіональної економіки в конкретному плані.

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Варіанти стратегії розвитку регіону та їхній вплив на економічну та соціальну сфери

Сфера впливу	Варіанти стратегії розвитку регіону		
	інерційна	індустріальна	інноваційна
Економічна	<ul style="list-style-type: none"> – може зберігатися невелика позитивна тенденція; – структурних зрушень в економіці немає; – збільшується зношеність основних фондів; – немає позитивної динаміки обсягу інвестицій; – частка власних доходів консолідованого бюджету регіону зменшується 	<ul style="list-style-type: none"> – здійснюються вкладення в інфраструктуру для реалізації пріоритетних проектів за рахунок коштів регіонального бюджету та інвестиційних інститутів; – здійснюється укрупнення суб'єктів підприємництва; – створюються вертикально інтегровані структури; – реалізуються крупні проекти 	<ul style="list-style-type: none"> – підтримується малий і середній бізнес, інноваційні виробництва; – змінюється структура економіки; – збільшується частка високотехнологічних підприємств; – реалізуються крупні індустріальні інвестиційні проекти за рахунок приватних інвестицій і коштів інститутів розвитку; – створюється стійка довгострокова позитивна динаміка економічних показників
Соціальна	<ul style="list-style-type: none"> – зберігаються існуючі тенденції; – інвестиції в основні фонди здійснюються переважно за рахунок державного бюджету; – зберігається міграційний відтік кадрів 	<ul style="list-style-type: none"> – зменшується частка адміністративних витрат; – стабілізуються соціально-економічні показники; – підвищується якість обслуговування населення; – активізується приріст населення за рахунок зовнішньої міграції 	<ul style="list-style-type: none"> – підвищується ефективність управління територією; – зменшується частка адміністративних витрат; – підвищується якість життя; – забезпечується комфортність та безпека середовища проживання; – забезпечується висока якість надання соціальних послуг; – зберігається потенціал висококваліфікованих кадрів

Найбільш стратегічно доцільним є інноваційний варіант соціально-економічного розвитку регіону, оскільки створює передумови для довгострокового економічного зростання, збільшує ступінь диверсифікації економіки, дозволяє подолати негативні демографічні та міграційні тенденції.

Для успішної побудови стратегії соціально-економічного розвитку регіону необхідно шляхом комплексного підходу визначити його пріоритетні напрями, враховуючи мету та можливість розвитку, потреби та відповідність місії регіону.

Залежно від превалювання визначається глобальна мета, загальні та локальні цілі розвитку регіону. Глобальною метою розвитку будь-якого регіону має бути підвищення рівня життя населення.

Метою першого рівня, чи загальними цілями, може бути:

- ефективне використання природно-ресурсного потенціалу регіону;
- забезпечення стійкого розвитку економіки;
- створення сприятливих умов для підприємницької діяльності;
- розвиток середніх та малих підприємств;
- забезпечення соціально-культурного розвитку;
- забезпечення екологічної безпеки;
- захист навколишнього середовища.

До локальних цілей відносяться напрями розвитку, характерні для конкретного регіону, а саме: розвиток туризму чи сільського господарства, харчової та переробної промисловості, машинобудування, легкої промисловості, паливно-енергетичного комплексу, а також культури, охорони здоров'я, науки і освіти.

Щодо фінансової спроможності соціально-економічного розвитку існує три підходи. Це визначення фінансової достатності, фінансової дієздатності та фінансової стійкості регіону.

Такий аналіз дасть можливість розглядати фінансову здатність розвитку як достатність фінансового потенціалу, результативність використання фінансових ресурсів і як фінансову можливість самостійно забезпечити соціально-економічний розвиток регіону.

Фінансова достатність регіону розглядається як відповідність наявності фінансових ресурсів потребі в них, тобто, як фінансову забезпеченість регіону для гарантованого та безперервного задоволення потреб соціально-економічного розвитку регіону. Фінансова достатність регіону визначається його фінансовим потенціалом для соціально-економічного розвитку.

Фінансова дієздатність регіону передбачає здатність суб'єктів фінансово-економічних відносин регіону оптимально розподіляти та збільшувати фінансовий потенціал для забезпечення результативності фінансової політики соціально-економічного розвитку регіону та формування його конкурентоспроможності.

Фінансова стійкість регіону визначається стабільністю фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та спроможністю протистояти зовнішнім і внутрішнім негативним впливам на розвиток регіону. Фінансова стійкість регіону свідчить про стабільність його розвитку на довгострокову перспективу та його здатність реалізовувати політику соціально-економічного розвитку, ґрунтуючись на принципі самофінансування.

Необхідною є розробка механізму забезпечення фінансової здатності регіону, тобто форм, методів, підходів та інструментів впливу на соціально-економічний розвиток регіону. Значення механізму забезпечення фінансової здатності соціально-економічного розвитку регіону полягає в можливості з його допомогою кількісно і якісно впливати на

процеси регіонального розвитку. Кількісний вплив досягається через фінансове забезпечення, а якісний – завдяки фінансовому регулюванню.

З метою дослідження особливостей соціально–економічного розвитку регіону має проводитись діагностика фінансової здатності регіону. Якщо узагальнити думки різних вчених, то діагностику фінансової здатності регіону можна уявити як дослідницький процес, що передбачає аналіз та оцінку регіону щодо забезпеченості його фінансовими ресурсами, встановлення рівня самофінансування і результативності використання фінансових ресурсів з метою пошуку резервів збільшення потенціалу соціально–економічного розвитку регіону та передумов його конкурентних переваг.

Фінансові ресурси регіону в сукупності з фінансовими резервами складають фінансовий потенціал соціально–економічного розвитку регіону. Складовими фінансового потенціалу водночас є фінансова здатність:

- бюджету регіону;
- суб'єктів господарювання;
- фінансово–кредитних установ;
- населення.

Основним інструментом досягнення позитивних результатів соціально–економічного розвитку є довгострокова бюджетна стратегія. Оскільки мова йде про розвиток регіону, то перш за все слід використовувати власні регіональні ресурси. Недостатність власних ресурсів згідно з Бюджетним кодексом покривається трансфертами з державного бюджету, хоча доцільніше було б децентралізувати владні повноваження і фінансові ресурси. Із трьох типів децентралізації (адміністративна, політична та фіскальна) виокремимо саме фіскальну децентралізацію, оскільки вона означає концентрацію фінансових ресурсів на місцевому рівні. Але при цьому однією з найважливіших умов має бути здатність місцевих органів влади здійснювати стратегію розвитку, включаючи створення сприятливих умов для розвитку бізнесу і залучення інвестицій в регіон.

Більшість дослідників акцентують увагу на бюджетному потенціалі регіону, як факторі соціально–економічного розвитку, і механізмах підвищення інвестиційної привабливості регіону. Проте поза увагою залишається низка проблем, обумовлених значною централізацією фінансових ресурсів в управлінні соціально–економічним розвитком регіону, незацікавленістю територій в результативному їх використанні, відсутністю стимулів до пошуку резервів і прирощування фінансового потенціалу. Існує думка, що децентралізація розподілу фінансових ресурсів може привести до федералізації країни. Тому, забезпечуючи децентралізацію в розподілі фінансових ресурсів, доцільно гарантувати централізований контроль за діяльністю органів місцевої влади.

Децентралізація, на думку дослідників, є основним принципом управління регіональним розвитком. Динамізація розвитку регіонів як результат свідомої децентралізації державного менеджменту може потенційно удосконалити про-

цес оновлення суспільних відносин взагалі та економічних зокрема [2].

Процес забезпечення економічної децентралізації фінансової складової економіки вимагає зміни вектора її розвитку від фіскальних орієнтирів у бік ринкових переваг, спрямованих на формування сприятливого підприємницького та інвестиційного клімату, створення стимулів для виробничої діяльності, орієнтованої на нововведення в усіх секторах регіональної економіки.

Бюджетна децентралізація, як поняття незалежності бюджетів усіх рівнів, означає закріплення за кожним рівнем управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями їх використання, право на компенсацію видатків за рішеннями, прийнятими вищими органами влади. Бюджетна децентралізація здійснюється з метою оптимізації надання громадських благ, проявляється в зростанні ролі регіональних управлінських структур і органів місцевого самоврядування, формуванні самостійного рівня місцевих бюджетів, розвитку форм і методів управління бюджетними ресурсами, у взаємодії державних і місцевих органів влади в рамках єдиної бюджетної системи держави.

Концептуально бюджетна децентралізація базується на основі стратегічних орієнтирів в її розвитку і передбачає наявність повноважень по наданню локальних громадських благ, фінансових ресурсів для соціально–економічного розвитку територій. При цьому вибудовується така модель взаємодії центральних, регіональних та місцевих органів влади у бюджетній сфері, яка забезпечить досягнення динамічної рівноваги між централізацією та децентралізацією розподілу повноважень і відповідальності в управлінні фінансовими ресурсами.

Результатом децентралізації має стати створення такої системи формування місцевих бюджетів, а відповідно і місцевих ресурсів, котра б забезпечила виконання умов інституційної симетрії. При цій умові буде досягнута відповідність інтересів економічних суб'єктів, які:

- користуються певними громадськими благами;
- несуть тягар видатків щодо їх фінансування шляхом сплати податків;
- приймають самостійні рішення про надання цих благ та сплату податків в особі органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

– представляють інтереси економічних суб'єктів як мешканців відповідної адміністративно–територіальної одиниці.

Саме в напрямі забезпечення такої відповідності проводиться реформування місцевого самоврядування і місцевих бюджетів у європейських країнах з перехідною економікою.

Процес децентралізації фінансових ресурсів повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, переданими в їх розпорядження, та видатками відповідних бюджетів.

Проте така система в Україні не створена. Перелік місцевих податків у 2011 році значно скорочено. Перелік закріплених

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

за місцевими бюджетами доходних джерел дещо розширено, але суттєвого збільшення надходжень до бюджету не відбудеться, оскільки основні бюджетоутворюючі джерела, як і раніше, є кошиком доходів державного бюджету.

Тенденція бюджетної централізації та міжбюджетного регулювання шляхом трансфертів збереглася.

У площині бюджету розвитку місцевих бюджетів ситуація дещо поліпшилася, розширено перелік надходжень до нього на чотири позиції.

Для реалізації програм соціально-економічного розвитку у складі спеціального фонду місцевого бюджету створюється бюджет розвитку, доходи якого формуються із надходжень:

- єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва;
- дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим та комунальна власність;
- плати за надання у встановленому порядку місцевих гарантій суб'єктом господарювання для виконання їх боргових зобов'язань;
- коштів від відчуження майна, що належить АРК, та майна, що перебуває в комунальній власності;
- коштів 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 (крім тих ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації);
- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм;
- коштів від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до 1 січня 2011 року, та відсотків, сплачених за користування ними;
- місцевих запозичень, здійснених у відповідності до встановленого порядку;
- коштів, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради [3, с. 71; 4].

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів), здійснення заходів, пов'язаних з оновленням, модернізацією об'єктів соціально-культурної сфери, комунального господарства, та інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням [3, с. 71; 5].

Конкретні об'єкти та суми коштів, що спрямовуються на їх фінансування, визначаються відповідною місцевою радою при затвердженні місцевого бюджету. У випадку, коли строк впровадження об'єкту перевищує межі бюджетного періоду, визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку на наступні один-два бюджетні періоди та враховуються в бюджетах наступних років до закінчення періоду впровадження такого об'єкта [3, с. 71].

Крім того, в Україні за рахунок державного бюджету фінансуються програми підтримки регіонального розвитку, пріоритетних галузей економіки та державні інвестиційні програми. Розподіл коштів на виконання інвестиційних програм здійснюється на основі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, валової продукції сільського господарства, інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, безробіття, доходів населення у розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників [3, с. 105].

При цьому враховуються принципи: економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів; спрямування субвенцій виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності; участі бюджету отримувача субвенції; фінансової забезпеченості інвестиційної програми впродовж усього строку впровадження; спроможності подальшого утримання об'єктів за рахунок коштів місцевих бюджетів [3, с. 105].

Дозволяється також згідно з договорами сторін передбачати у місцевих бюджетах міжбюджетні субвенції на виконання інвестиційних програм, включаючи будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування [3, с. 101].

Важливого значення поступово набуває такий інструмент регіонального розвитку, як формування підприємницького середовища, нарощування ресурсного потенціалу регіонів з урахуванням специфіки господарських комплексів та активізацією підприємництва [6].

Висновки

Стратегія динамічного та гармонійного соціально-економічного розвитку регіонів вимагає локальної ініціативи, креативної праці, створення та використання фінансового потенціалу регіонів та державної підтримки. При цьому домінантою стратегічного розвитку регіонів має стати інноваційно-інвестиційна модель та підвищення фінансової спроможності регіонів інвестувати прискорення цього розвитку. А це вимагає продовження реформування бюджетної та податкової політики держави. Вважається доцільним першочергово внести такі обґрунтовані зміни до Податкового кодексу України [7]:

1) прибуток суб'єкта господарської діяльності, отриманий від надання готельних послуг, звільнений від оподаткування на 10 років, доцільно звільнити від податку лише на два роки;

2) термін звільнення від оподаткування прибутку видавництва та підприємств поліграфії необхідно скоротити з чотирьох до двох років;

3) спрощена система оподаткування малих підприємств має бути замінена на загальну, але передбачити для таких платників шкалу зниження ставок податку в залежності від обсягу доходу та виду діяльності;

4) податок на доходи фізичних осіб має сплачуватися за прогресивною шкалою від 15 до 40% в залежності від обсягу доходів;

5) податок на нерухоме майно має сплачуватися за все нерухоме майно, а не лише за житлову площу;

6) визначити розмір додаткових ставок податку на прибуток підприємств (крім підприємств та фінансових установ комунальної власності), надходження за якими має спрямовуватись до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Ці зміни мали б обґрунтовану економічну, фіскальну та моральну доцільність.

Література

1. Черевко О.В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України: Монографія. – Черкаси: Брама – Україна, 2006. – 424 с.

2. Долішній М. Ринкові механізми регіонального управління / М. Долішній, О. Мошенець / Регіональна економіка. – 2001. – №1. – С. 7–17.

3. Бюджетний кодекс України: Офіційне видання Міністерства юстиції України «Кодекс України» №12/2010 р. – К: Форум. – 2010. – 156 с.

4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.96 р., із змінами і доповненнями. – Тандем-плюс, 2005. – Луганськ. – 45 с.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. №280 /97-ВР/ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379–429 (зі змінами і доповненнями).

6. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / За заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

7. Податковий кодекс України: чинне законодавство станом на 10.12.2010 р.: (відповідає офіц. текстів). – К.: Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – 584 с.

О.В. ЧЕРНЮК,
к.в.н., доцент, НАУ

Виділення однорідних регіонів України за соціально-економічними характеристиками

У даній статті розглядається поділ України на макрорегіони, проведена класифікація областей країни за демографічними, соціальними та економічними характеристиками при застосуванні методів кластерного аналізу. У статті запропонована нова схема соціально-економічного районування України, зокрема для розробки моделі державної регіональної політики по вдосконаленню системи адміністративно-територіального устрою.

В этой статье рассматривается деление Украины на макрорегионы, проведена классификация областей страны по демографическим, социальным и экономическим характеристикам с применением методов кластерного анализа. В статье предложена новая схема социально-экономического зонирования Украины, в частности для разработки модели государственной региональной политики по совершенствованию системы административно-территориального деления.

In this article the division of the Ukraine into the macro-region, the classification of the regions of the country according to the demographic, social and economic characteristics with the application of methods of cluster analysis is carried out. In the article is proposed the new diagram of the social economic zoning of the Ukraine, in particular for developing the model of state regional policy for the improvement of the system of administrative-territorial division.

Постановка проблеми. Основною формою реалізації державної політики регіонального розвитку стають націо-

нальні програми вирішення комплексних проблем великих територій, а саме макрорегіоналізація (макрорайонування) країни. Макрорегіоналізація здійснюється з урахуванням особливостей історичного розвитку країни, політико-адміністративного устрою, природних умов, природно-ресурсного потенціалу, демографічної ситуації, рівня розвитку і структури господарства на її території.

Поділ території України на макрорегіони, які характеризуються соціальною і господарською своєрідністю, відмінностями у внутрішньорегіональних та міжрегіональних зв'язках, дає можливість диференційовано управляти процесами планування і прогнозування розвитку господарства. Регіоналізація сприяє раціональному розвитку кожного регіону, раціональному розміщенню продуктивних сил території, і, в кінцевому підсумку, прискореному регіональному розвитку всієї країни.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. В останнє десятиріччя багато вчених (Ф.Д. Заставний, В.А. Поповкін, Б.Я. Панасюк та ін.) зробили спроби розробити варіанти схем поділу України на економічні регіони. Вони суттєво відрізняються за чисельністю, межами та назвами регіонів.

Однією з найбільш вдалих спроб соціально-економічної регіоналізації є схема, запропонована О.І. Шаблієм. Він виділяє в Україні шість соціально-економічних регіонів. Їхні ядра – найбільші міські агломерації. Проте розробники альтернативної схеми вважають, що вона має певні вади: нев-