



Canadian  
**URBAN**  
Institute

Institut  
**URBAIN**  
du Canada

## **ПРОЕКТ З РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ – УКРАЇНА**

Проект # Z020640

Замовлення # 7037154

## **ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*Аналітичний звіт, підготовлений експертом  
проекту Ігорем Яковенко (Україна)*

*Наукова консультація: Ірини Щербини (Україна)*

### **Донор:**

*Канадське агентство з міжнародного розвитку  
Підрозділ Європи, Близького Сходу та Магрибу*

### **Провідна виконавча агенція:**

*Канадський інститут урбаністики*

### **У співпраці з:**

*Фундацією міжнародної освіти (Канада) та*

*Асоціацією агенцій регіонального розвитку України*

**Київ – 2007**



## ЗМІСТ

<b>1. Аналіз діючого в Україні механізму фінансової підтримки регіонального розвитку</b>	
1.1. Огляд законодавчої бази, яка регулює питання регіонального розвитку...	3
1.2. Аналіз існуючої системи фінансової підтримки регіонального розвитку в Україні .....	9
1.3. Фінансова підтримка регіонів за рахунок небюджетних коштів.....	18
<b>2. Пропозиції щодо вдосконалення механізму фінансової підтримки розвитку регіонів на основі використання зарубіжного досвіду</b>	
2.1 . Тенденції щодо вдосконалення проведення регіональної політики при можливих змінах до Конституції України та впровадженні адміністративної реформи.....	25
2.2. Пропозиції щодо удосконалення використання бюджетних коштів із урахуванням досвіду розвинутих країн .....	27
2.3. Висновки щодо пропозицій із удосконалення системи фінансової підтримки розвитку регіонів та впровадження ряду конкретних заходів, які враховують досвід провідних країн світу .....	46

# 1. Аналіз діючого в Україні механізму фінансової підтримки регіонального розвитку

## 1.1. Огляд законодавчої бази, яка регулює питання регіонального розвитку

### *Коротка характеристика Бюджетного кодексу України*

В 2001 році в Україні був прийнятий Бюджетний кодекс, який встановив єдиний порядок та механізм функціонування бюджетного процесу. У розрізі питання забезпечення бюджетними коштами розвитку регіонів можна виділити такі особливості бюджетної системи України, що були визначені цим кодексом.

У першу чергу, було визначено поняття “розпорядник бюджетних коштів”. Стосовно коштів державного бюджету при виконанні програм, що реалізуються на тих чи інших територіях, - це центральні органи виконавчої влади. Стосовно місцевих бюджетів, то розпорядниками були визначені керівники місцевих органів влади та галузевих підрозділів цих органів. Однак слід зауважити, що підвалин для активної участі у бюджетному процесі громадськості, місцевого бізнесу, об'єднань підприємців тощо не було закладено.

Було чітко встановлено закріплення доходів і витрат за кожним рівнем управління: держава в цілому - область - район - місто - село (селище). Кодекс прописав, які податки та збори залишаються на кожному рівні і, відповідно, на виконання яких повноважень спрямовуються кошти бюджетів кожного виду. Аналіз такого розподілу, передбаченого у кодексі, дає можливість зробити висновок про те, що, крім освіти, медицини та соціально-культурної сфери, інша частина функцій, а також значна частина доходів концентрується „наверху” на рівні держави. На місцях залишаються досить незначні ресурси, що не дають можливості планувати на регіональному рівні серйозні програми із розвитку територій.

Було визначено таке поняття як “бюджет розвитку місцевих бюджетів”. До основних витрат бюджету розвитку відносяться такі позиції: капітальні вкладення, погашення основної суми боргу та внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Щодо доходів бюджетів розвитку, то до них були включені кошти від відчуження майна, у тому числі від продажу земель несільськогосподарського призначення, дивіденди на акції місцевих підприємств, кошти від повернення позик, запозичення, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів (аналіз цих джерел буде зроблений далі у цьому дослідженні). Окрім того, надано можливість поповнювати бюджети розвитку за рішенням відповідних рад за рахунок коштів загального фонду цього бюджету. В той же час слід зазначити, що основні джерела доходів бюджету розвитку є не стабільними та незначними. Кодекс передбачає ще два джерела наповнення - запозичення та субвенції з інших бюджетів. Однак як буде проаналізовано далі, встановлюється ряд обмежень, що негативно впливає на повноцінне застосування цих двох джерел доходів.

Бюджетний кодекс дуже детально описав механізм трансфертів, тобто перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетами. Була запроваджена формульна система визначення дотації вирівнювання. На базі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості визначаються потоки перерозподілу коштів від більш багатих до більш бідних регіонів. Крім дотації вирівнювання кодекс передбачив також ряд субвенцій, зокрема для фінансування програм соціального захисту, компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, виконання інвестиційних проектів та інші. Впровадження такої комплексної системи міжбюджетних трансфертів у принципі є дуже позитивним чинником, оскільки встановлює певний порядок руху коштів від центрального рівня на місце. Разом із тим, процес бюджетної реформи досі залишається незавершеним і, відповідно, бюджетний процес потребує удосконалення.

Зокрема, принцип засад конкурентності між бюджетами місцевого рівня при розподілі субвенцій, який був прописаний у кодексі, так і не був реалізований на практиці. Немає чіткого трактування у кодексі і такого питання як передача субвенцій від одного бюджету іншому. В документі сказано, що така передача має здійснюватись на основі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

Таким чином, Бюджетним кодексом були закладені основи формування регіональних бюджетів за рахунок власних доходів і коштів, що потрапляють до цих бюджетів у вигляді міжбюджетного перерозподілу. В той же час зазначена система потребує ще значного удосконалення на законодавчому та організаційному рівнях. Далі будуть більш детально проаналізовані окремі складові цієї системи з точки зору того, наскільки адекватно вона може забезпечити фінансові основи для розвитку регіональних програм.

*Спеціальні акти законодавства, присвячені питанням регіонального розвитку*

Указ Президента України „Про Концепцію державної регіональної політики” (2001р.).

Указ Президента визначив загальні засади проведення державної регіональної політики, відповідальність місцевих органів влади за реалізацію головних поставлених завдань, підвищення ступеню їх повноважень. Зокрема наголос був зроблений на удосконаленні розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, визначенні соціальних стандартів та реалізації заходів щодо їх забезпечення тощо. Крім того, були визначені деякі дуже конкретні завдання: сприяння розвитку недержавного пенсійного страхування та інших форм небанківського фінансового сектору, розмежування земель та майна на державне і комунальне тощо. Вперше у цьому документі було звернуто увагу на необхідність особливого піклування про депресивні території, створення центрального органу виконавчої влади з регіональних питань та агентств регіонального розвитку, запровадження конкурсних засад по розміщенню у регіонах інвестиційних проектів та ряд інших.

Наслідки: розписані в Указі загальні етапи реалізації цієї Концепції не були в значній мірі виконані. Зокрема не були реалізовані такі важливі заходи, передбачені Концепцією, як запровадження загальнодержавних соціальних стандартів для формування місцевих бюджетів; не були впроваджені конкурсні засади розміщення в регіонах інвестиційних проектів; не завершена робота по розробленню Генеральної схеми економічного районування України; не були реально створені регіональні центри розповсюдження технологій та регіональних інформаційних систем та ряд інших заходів. Причиною цього великою мірою є те, що так і не був створений уповноважений орган з вирішення регіональних питань. Крім того, прийнятий після указу Бюджетний кодекс має із Указом ряд протиріч.

Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” (2001 р.).

На виконання вищезазначеного Указу Президента була розроблена детальна програма заходів із 4 розділів та більш ніж 30 пунктів та підпунктів, де розписувались необхідні заплановані рішення законодавчого і організаційного характеру.

Наслідки: програма не встановила конкретних вимог та не дала характеристики результатів, які мали очікуватись від виконання запланованих заходів. Це призвело до чисто формального виконання багатьох із них або навіть до невиконання поставлених завдань. Зокрема, досі немає програмного документу, який би сформулював комплексні завдання із законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, намітив перелік документів, виконавців, терміни виконання. Не створена досконала Генеральна схема планування територій. Не вирішено питання щодо відповідальності за регіональний

розвиток в системі органів центральної виконавчої влади. Одним із головних недоліків є те, що не були реалізовані положення Програми щодо розробки обґрунтованих базових нормативів, які б давали змогу складати збалансовані проекти місцевих бюджетів, а також підготовка законопроектів, що мали обґрунтовувати рівень трансфертів із центру на підтримку місцевих бюджетів

Закон „Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.), а також постанова Верховної Ради „Щодо стану та перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ України”.

Ці законодавчі акти дали чітке визначення, які регіони можуть бути віднесені до депресивних, а також загальні програмні засади подолання такого стану, включаючи систему фінансування. Зокрема, були визначені такі заходи як цільове спрямування капітальних вкладень, розвиток об’єктів інфраструктури, спрямування міжнародної технічної допомоги, робота із трудовими ресурсами.

Наслідки: розділи, присвячені саме подоланню депресивності були написані дуже декларативно, без визначення конкретних механізмів розвитку в цьому напрямі. Тому, далі не були розроблені на рівні всіх органів влади більш менш цілісні конкретні програми щодо тих чи інших регіонів, які б спирались на фінансово-ресурсне забезпечення та чітко виписані законодавчі механізми. Навіть не була проведена комплексна робота по районуванню депресивних регіонів, нанесенню їх на карту.

Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про затвердження заходів з оперативного розв’язання проблем, що стримують соціально-економічний розвиток регіонів” (2005 р.).

Розпорядження визначило цілий перелік ( аж 58 ) заходів, направлених на розвиток регіонів, серед яких були заходи комплексного загального характеру як, наприклад, розробка методики обліку новостворених робочих місць та доопрацювання програми розвитку українського села, та конкретного характеру, наприклад, вивчення перспектив використання військових містечок в Івано-Франківській області та відшкодування ПДВ для ЗАТ „Укртатнафта”. Були і дуже загальні норми, як, наприклад, знайти шляхи забезпечення житлом педагогічних працівників.

Наслідки: через велику різнозначність запропонованих заходів програма фактично не мала шансів бути виконаною. Крім того, більшість із запланованих позицій могли б бути виконані тільки при наявності чітко визначених ресурсних джерел, які в програмі навіть не зазначались. На сьогоднішній день після двох років існування цієї постанови із 58 пунктів біля 20 не виконані зовсім, а біля 25 – частково. При цьому перспективи виконання не дуже оптимістичні.

П’ятирічний досвід реалізації зазначених документів з регіонального розвитку разом із Бюджетним кодексом, який приймався фактично одним пакетом із цими документами, на жаль не дав очевидних позитивних результатів. Державну підтримку відчували тільки ті регіони, які отримували особливий статус (наприклад, ті, що були прямо названі у цьому документі), хоча навіть при цьому підтримка більше мала відношення до розвитку бізнесу, ніж до соціально - економічного розвитку.

Тому після президентських виборів 2004 року було поставлене завдання підготувати нові програмні документи, які на більш якісному та ґрунтовному рівні дозволили б передбачити заходи по створенню системного механізму розвитку регіонів в розрізі державної підтримки цього процесу. В результаті 21 липня 2006 року Уряд прийняв постанову № 1001 „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”. Ця постанова після досить глибокого аналізу ситуації із розвитком виробничого потенціалу, трудових ресурсів, інвестиційних процесів тощо визначила головні „болючі” точки цієї проблеми, а саме: збільшення диспропорцій між

окремими регіонами, низька їх конкурентноспроможність та інвестиційно-інноваційна активність. Крім того, серед інших проблем були виділені слабкі міжрегіональні зв'язки та нерациональне використання людського потенціалу. У цьому зв'язку було поставлено ряд завдань, серед яких, зокрема, одне із головних - реструктуризація на новій технологічній основі економічної бази окремих регіонів. Для досягнення цього передбачено надання субвенцій для розвитку інфраструктури, забезпечення умов для притоку вітчизняних та іноземних інвестицій, підтримка підприємництва і, зокрема, малого та середнього бізнесу, розвиток ринку фінансових послуг, підтримка різного роду регіональних інвестиційних фондів, системи спільного інвестування, розвиток інновацій, сфери послуг, курортної галузі, транспортно - дорожнього комплексу тощо. Серед принципово нових моментів, які раніше не згадувались у подібного роду урядових документах, можна виділити зокрема такі:

- сприяння створенню пайових інвестиційних фондів з реалізації інноваційних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;
- розвиток спільного інвестування, зокрема активізація венчурного капіталу;
- розроблення міжрегіональних спільних інвестиційних проектів;
- транскордонне співробітництво;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування;
- чітке визначення переліку та розміру граничних ставок місцевих податків та зборів;
- розроблення механізму урахування пропозицій органів місцевого самоврядування під час формування проекту державного бюджету;

Окремо треба виділити таку норму, яка була особливо визначена у цьому документі, - це запровадження договірних засад у відносинах між Урядом та органами місцевого самоврядування. Угоди регіонального розвитку повинні встановити відповідальність обох сторін щодо виконання взаємно намічених заходів, а також сприяти концентрації ресурсів на виконання найбільш пріоритетних завдань.

Постановою також передбачено, що регіони обов'язково повинні будуть розробити свої стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Раніше у подібних документах такі вимоги носили більш декларативний характер, а зараз це є вимога, що дозволить створити цілісний прогноз по всій вертикалі від селища до центрального рівня. У цьому відношенні буде зростати роль агентств регіонального розвитку, які почали створюватись в регіонах після відомих нормативних актів початку 2000-х, і, які уже зарекомендували себе в ролі своєрідних посередників між органами державної влади та недержавними установами. Крім того, на базі стратегій планується розробка державних цільових програм, щодо розвитку окремих регіонів, як депресивних, так і тих, що мають певні особливості, на основі чого можна буде розробляти інвестиційні програми. Із 2007 року передбачається запровадження фінансування таких програм. А на фінансування програм подолання депресивності буде виділятися не менш ніж 0,2 % доходної частини бюджету. В цілому у державному бюджеті заплановано запровадити нову програму, спрямовану на стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Крім фінансування державних програм регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету та субвенцій на інвестиції, передбачається запровадження такого нововведення як виділення окремої статтею головним розпорядникам бюджетних коштів (центральним органам виконавчої влади) коштів для стимулювання розвитку регіонів та

подолання їх депресивності. Але, щоб отримати ці кошти, міністерства повинні розробити спеціальні цільові програми стосовно розвитку регіонів, де передбачати виділення бюджетних коштів.

Нова стратегія регіонального розвитку, затверджена в липні 2006 року, має багато спільних положень із попередніми аналогічними документами зразка 2000 - 2001 років. В цих рішеннях 5-річної давності також зазначалось про необхідність введення договірних відносин між регіонами та центральною владою, про розробку регіональних програм розвитку, депресивні території тощо. Але нова стратегія відрізняється тим, що в ній більш чітко вказані фінансові інструменти, перелічені конкретні напрями, що можуть забезпечити збільшення доходів для тієї ресурсної бази, яка може забезпечити виконання програм.

*Характеристика актів законодавства, у яких порушуються окремі питання регіонального розвитку*

Крім Бюджетного кодексу та спеціальних актів законодавства, присвячених регіональному розвитку за останні 6 -7 років був прийнятий ряд законодавчих актів, що мали забезпечити правову основу для формування фінансової бази розвитку регіонів. Це закони, прийняті Верховною Радою України, рішення Президента та Уряду України. Нижче подана коротка характеристика деяких актів.

Закон України “Про інноваційну діяльність” (2002 р.) визначив методологічні основи інноваційної політики та систему її державного регулювання. Вперше визначив такі поняття як інноваційний продукт, інноваційне підприємство. Була визначена роль держави та її окремих органів у регулюванні інноваційної діяльності. Передбачено створення у центрі та регіонах спеціалізованих суб’єктів господарювання – інноваційних фінансово-кредитних установ для підтримки інноваційних програм, а також визначено порядок їх роботи.

Наслідки: через неузгодженість цього закону із банківським законодавством, Бюджетним кодексом, законом про фінансові послуги, сфера застосування цього закону виявилась дуже вузькою, так само як і активність таких фінансово-кредитних установ. Інноваційні програми в Україні так і не набули широкого розвитку через відсутність конкретної нормативно-методичної бази, яка б мала бути розроблена після прийняття цього закону.

Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” (2003р.) передбачив ряд напрямів, які мали за мету розвиток пріоритетних інвестиційних програм в регіонах. Були визначені стратегічні напрями на період до 2013 року та напрями на середньостроковий період - до 2007 року.

Наслідки: Закон, який визначає загальні напрями, не знайшов свого ефективного розвитку на рівні окремих урядових рішень, зокрема в програмах діяльності урядів, яких після набуття чинності цього закону, було аж чотири. Головною причиною цього є те, що до складу стратегічних напрямів потрапили всі галузі від енергетики до сільського господарства. Середньострокові ж напрями включили майже всі галузі промисловості. Регіональний аспект практично не був врахований, тому для виконавчої влади не було визначено найголовніші орієнтири, а для влади у регіонах взагалі не було визначено нічого.

Закон України “Про затвердження програми розвитку малих міст” (2004 р.) визначив досить розгорнутий механізм оцінки потенціалу міст обласного та районного значення, а також встановлення потреб у ресурсах для розвитку по різних соціально-економічним напрямам.

Наслідки: Закон не визначив конкретного механізму реалізації його положень при складанні бюджетів як країни в цілому, так і окремих міст. Не було зроблено необхідної прив'язки до положень Бюджетного кодексу, тому положення цього Закону в значній мірі залишились „на папері” і не були значною мірою реалізовані на практиці.

Указ Президента про затвердження „Програми інтеграції України до ЄС” (2000 р.)  
Серед інших заходів Указ передбачав механізм підтримки програм розвитку регіонів. Затвердження такої програми дало змогу залучити в Україну значну іноземну технічну допомогу, зокрема розпочати роботу цілому ряду проектів по лінії ТАСІС, ПРООН та інших.

Наслідки: на жаль, інтеграція України до ЄС не набула в 2000-ні роки нового якісного рівня. Не дивлячись на це, масштаби допомоги з боку іноземних інституцій продовжують нарощуватись і, зокрема, у напрямі вирішення проблем регіонального розвитку.

Указ „Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України” (2003 р.). Указ визначив ряд завдань для виконавчої влади щодо створення привабливих умов для залучення іноземних інвестицій в Україну. Стосовно регіональних питань, цим Указом дано доручення Кабінету Міністрів України провести оцінку роботи органів місцевої державної влади щодо залучення іноземних інвестицій. Також він зобов'язав ці органи постійно проводити моніторинг роботи по залученню таких інвестицій.

Наслідки: більшість положень Указу носили декларативний характер або давали доручення на досить коротку перспективу - 2-3 місяці. У ньому не були визначені конкретні механізми по сприянню інвестиційній політиці на місцях і тому цей Указ не мав суттєвих наслідків.

Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 рр.” ( 2001 р.). Постанова визначила заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату, які торкались практично всіх сфер – системи корпоративного управління, податкової, банківської системи, регуляторної політики, тощо. Окремо було висвітлено питання роботи у вільних економічних зонах та питання підтримки депресивних територій.

Наслідки: регіональний аспект практично не був виокремлений у цій Програмі і тому, впровадження інвестиційних проектів в межах територіальних одиниць не підпало під регулювання з боку Кабміну. Крім того, ця програма також мала великою мірою декларативний характер і не передбачала конкретних завдань для галузей та регіонів.

Розпорядження Кабінету Міністрів України „Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій...” (2003 р.). Це розпорядження встановило форми для оцінювання роботи галузей та регіонів щодо ефективності проведення інвестиційної політики, а також форму звітності з цих питань.

Наслідки: у наведених формах переважали кількісні показники і практично не було якісних. Не була розроблена форма пояснювальної записки до цих таблиць, де б регіон міг обґрунтувати ступінь незабезпеченості потреб у інвестиціях. Тому застосування таких форм не забезпечило реальні зрушення у справі залучення інвестицій як у центрі, так і на місцях. У результаті цієї постанови, Міністерство економіки видало у 2004 році наказ, яким затвердило методіку такого оцінювання. Хоча ця методика уже значно поліпшила індикативну базу, реальні позитивні зрушення від її застосування також не були досягнуті. Наявність великої кількості різнопланових показників не дозволило зробити єдину комплексну оцінку кожного регіону. Як наслідок, у 2006 році ця методика була відмінена.

## 1.2. Аналіз існуючої системи фінансової підтримки регіонального розвитку в Україні

Система фінансової підтримки розвитку регіонів здійснюється за трьома найважливішими напрямками.

**Табл.1 Фінансовий механізм розвитку регіонів**

<b>Кошти державного бюджету</b>	<b>Кошти місцевих бюджетів</b>	<b>Небюджетні ресурси</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- розвиток регіонів при реалізації державних програм, що здійснюються за рахунок держбюджету</li><li>- підтримка регіонів за рахунок субвенцій із держбюджету</li><li>- компенсація за рахунок бюджетних коштів, процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- збільшення доходів місцевих бюджетів</li><li>- концентрація коштів декількох бюджетів для реалізації регіональних програм</li><li>- емісійні заходи та залучення кредитних ресурсів</li><li>- отримання регіоном особливого статусу, що буде сприяти розвитку</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- залучення інвестицій, зокрема іноземних</li><li>- венчурні інвестиційні фонди</li><li>- небанківські фінансові установи</li></ul>

Перший механізм - це підтримка за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості підтримки з боку держави може здійснюватись по таким головним позиціям:

- система заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були включені до відповідних державних програм і, які будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету;
- механізм підтримки розвитку регіонів за рахунок субвенцій, що передбачені у державному бюджеті;
- підтримка програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

Другий механізм - це використання коштів регіональних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на цілі розвитку свого регіону. Тут також можна виділити ряд найважливіших позицій, які б дозволяли підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема:

- збільшення розміру доходної частини власних місцевих бюджетів;
- концентрація коштів кількох регіональних бюджетів (наприклад, розташованих на спільній території) для виконання спільних програм соціально-економічного розвитку;
- залучення коштів шляхом проведення емісійних заходів та залучення кредитів;
- вирішення питань щодо надання регіону того чи іншого особливого статусу (наприклад, вільної економічної зони, депресивної території, гірського району тощо), що дозволить забезпечити більше надходження ресурсів.

Третій механізм - це залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону небюджетних коштів шляхом участі у програмах реалізації регіональних проектів місцевого бізнесу, громадян, громадських структур тощо. Такі засоби підтримки можна класифікувати в залежності від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки, та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. Загальнодержавні заходи спрямовані в першу чергу для сприяння залученню іноземних інвестицій, а також для створення відповідного законодавчого та нормативного поля, яке б стимулювало або навіть у ряді випадків не заважало участі бізнесу у реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи повинні максимально бути конкретизованими і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на розширення рівня та конкретних форм соціальної відповідальності бізнесу, на створення регіональних інвестиційних фондів, у першу чергу, цільового характеру, на залучення вітчизняних та іноземних інвесторів під проекти, що призводять до збільшення робочих місць, покращення інфраструктури, вирішення соціальних питань.

Усі зазначені вище напрями потребують проведення окремого аналізу по кожному із них з метою виявлення тих проблем, які заважають їм успішно реалізуватись. Виявлені у результаті такого аналізу слабкі місця дозволять у подальшому визначити ті заходи, що можуть сприяти удосконаленню та прискоренню політики держави у підтримці розвитку регіонів.

Для більш глибокого дослідження дієвості вищезазначених чинників нами було проведено опитування у Запорізькій області під час проведення семінару 15 листопада 2006 року. Серед учасників семінару були працівники керівного складу та середньої ланки апаратів органів влади обласного, районного та міського рівнів, а також представники громадських організацій, науковці, фахівці. Була підготовлена відповідна анкета (додаток 1), опитування проводилось анонімно. Результати опитування, що засвідчили відношення до головних форм фінансової підтримки регіонів, будуть висвітлюватись при характеристиці цих напрямів нижче по тексту.

#### *Аналіз головних напрямів фінансової підтримки регіонального розвитку в Україні, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів*

Програми соціально-економічного розвитку приймаються на рівні законодавчої влади - Верховної Ради України та виконавчої - Кабінету Міністрів. На сьогоднішній день в державі діє більше 1000 бюджетних програм по всім напрямам та галузям економіки, перелік яких щорічно при прийнятті бюджету перезатверджується та доповнюється. Крім галузевого або функціонального аспекту реалізація кожного із проектів має також регіональний аспект, який полягає у тому, що конкретна імплементація результатів проектів у вигляді будівництва, реконструкції, модернізації, розширення, закупівель, освітніх заходів і т.п. відбувається на конкретній території області, району, міста або селища. Тому, участь регіону у реалізації загальнодержавних проектів має сприяти розвитку цього регіону, а кошти із держбюджету можуть відігравати роль ефективного засобу підтримки цього розвитку. У той же час аналіз показує, що існує цілий ряд негативних моментів у системі використання цього джерела фінансової підтримки регіонального розвитку.

Головним недоліком є неузгодженість в діючому бюджетному процесі галузевих та регіональних інтересів, а точніше, відсутність чіткого механізму такого узгодження. Програми формуються на галузевому рівні. Міністерства та відомства подають до Кабінету Міністрів пропозиції щодо розвитку тих чи інших складових у своїх галузях, надають розрахунки потреб у бюджетних коштах, готують відповідні техніко-економічні обґрунтування. Складовою частиною таких розрахунків є також і пропозиції щодо територіального вирішення цього питання, тобто розміщення об'єктів, на яких буде реалізовуватись програма на території України в межах областей, районів, міст, селищ. Саме тут і виникає неузгодженість. По-перше, міністерство (відомство) як правило самостійно, не

проводячи достатніх консультацій із регіонами вирішує в який регіон та на які цілі направляти ті чи інші ресурси. По-друге, навіть якщо б відомство захотіло провести такі консультації, то відсутній механізм, який би передбачав елементи конкурсного відбору регіонів на основі врахування чітких критеріїв. Часто виникають ситуації, коли одні області отримують більше, а інші менше ресурсів та відповідно заходів по реалізації. Також часто незрозумілим є чому хтось потрапляє у „пілотні”, а хтось залишається на завершальному етапі. Яскравим прикладом є програма комп’ютеризації сільських шкіл, де різниця у рівні постачання між областями була суттєва.

Причиною такого волюнтаризму є те, що прописаний у законодавстві процес формування бюджету на наступний рік не передбачає узгодженості запитів, що йдуть від галузевих та регіональних розпорядників бюджетних коштів. Тобто запити, що формуються на рівні міністерства не мають процедури їх узгодження із державними адміністраціями в регіонах. Пропозиції, пройшовши вертикаль міністерства, подаються прямо до Міністерства фінансів, а область або район часто дізнаються про них постфактум, або дізнаються, що їх минули при розподілі коштів загальнодержавних програм. І, навпаки, якщо регіон хоче подати свої власні пропозиції до реалізації загальнодержавних програм на своїй території, то вони потрапляють відповідно до законодавства до органів Міністерства фінансів у цьому регіоні, а далі те ж саме законодавство уже не передбачає зворотного зв’язку. Тобто немає ніякої прозорої системи, яка дала регіонам відповідь як розглядалися їх пропозиції, чому не враховувались, чому були відібрані інші регіони, хто персонально відповідає за такий відбір. Таким чином, механізм узгодження інтересів галузей та регіонів при формуванні програм із державного бюджету потребує суттєвого вдосконалення.

Іншим недосконалим моментом є те, що регіони практично не мають реального впливу на реалізацію таких програм, навіть якщо той чи інший регіон є задіяним в їх реалізації. Відсутні чіткі норми, які б передбачали необхідність участі регіону у відборі підрядників, виконавців, партнерів, участі у тендерах на закупівлю товаро–матеріальних цінностей. В результаті це може призвести до неефективного використання коштів. Усунення регіонів гальмує розвиток на їх території відповідної виробничої та сервісної інфраструктури, яка могла допомагати у реалізації загальнодержавних проектів.

Проведене дослідження у вигляді опитування показало, що регіони не мають достатнього впливу на заходи, що проводяться за рахунок коштів державного бюджету. Так, на питання чи брали ви участь у підготовці запиту, під який потім були виділені кошти із держбюджету тільки половина респондентів (52%) відповіла ствердно. Причому негативну відповідь дали головним чином представники міст та районів, а також громадських організацій та наукових установ. Навпаки працівники обласного рівня брали в цьому участь. Тобто розробка загальнодержавних проектів практично не доходить нижче області. Інше питання щодо узгодження технічних питань, пов’язаних із реалізацією проектів, включаючи вибір підрядників та поставників, ще більше засвідчив відсторонення представників місцевого рівня. Уже, навпаки, тільки 44% вказали, що з ними щось погоджували, а більше половини це не підтвердили. Тобто навіть після того, як із кимось на місцевому рівні узгодили запит, то після задоволення цього запиту у бюджеті ступінь узгодження всього, що стосується реалізації цієї програми, звужується. Такі ж самі свідчення дають респонденти і при відповіді на питання чи консультувалися з ними представники структури вищої ланки в питанні реалізації програм за гроші держбюджету. Тут також проявляється тенденція, коли ще якісь консультації проводяться на рівні області, але ніяких на рівні району та громадськості.

### *Механізм субвенцій як джерело фінансової підтримки регіонів*

Для більшості регіонів України система субвенцій є головним джерелом фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок бюджетних коштів. Ця система у набагато більшій мірі, ніж фінансування програм за рахунок держбюджету, враховує потреби регіонів

у бюджетній підтримці. У той же час, аналіз системи субвенцій свідчить про наявність в ній ряду суттєвих недоліків, які потребують додаткового опрацювання з метою їх виправлення або усунення.

**Перше.** Бюджетна система України, яка була юридично оформлена на початку 2000-х чітко передбачала надання субвенціям відповідного якісного навантаження. Так, було запроваджено три основні субвенції: на здійснення програм соціального розвитку, на компенсацію втрат місцевим бюджетам на виконання власних повноважень та на виконання інвестиційних проектів. Також було передбачено й інші субвенції. На жаль, за останні п'ять років закладена у бюджетний процес система субвенцій почала набувати інших якісних змін і цей процес продовжує наростати. З кожним роком все більше проявляється ситуація, коли як кількісний рівень, так і якісне значення всіх трьох цільових субвенцій зменшується, а вплив та значення інших зростає. Відбувається процес, який можна охарактеризувати як процес витіснення на другий план десятками „інших” субвенцій двох головних - на інвестиційні проекти та на програми соціального захисту. Зараз уже існує кілька десятків вузько спеціалізованих субвенцій і з кожним роком їх кількість зростає. Так, наприклад, у бюджеті 2007 р. передбачено введення більше десяти нових видів субвенцій, в т.ч. такі, як придбання кіно – відео – проєкційних комплексів, розвиток місцевого телефонного зв'язку і т.п. Тим самим втрачається можливість сконцентрувати ресурси на виконання найбільш важливих проектів регіонального розвитку. Десятки хай навіть дуже важливих напрямів використання субвенційних ресурсів фактично перетягують бюджетні ресурси, залишаючи бюджети розвитку без належного грошового забезпечення. Зменшуються можливості регіонів самостійно вирішувати питання свого розвитку, але зростає при цьому латентне ручне управління зверху, оскільки гроші виділяються виключно на ті цілі, які були погоджені.

**Друге.** Регулювання зверху, зокрема, проявляється також у досить складному порядку затвердження субвенцій. Із кінця року, що передує плановому, іде процес формування їх проектного переліку на місцях. Після прийняття державного бюджету, коли визначений загальний обсяг субвенції, протягом 6-8 місяців триває процес підготовки відповідної постанови Кабінету Міністрів України. Враховуючи значний термін, треба проаналізувати наскільки ефективна діюча практика прийняття рішень постановами Кабміну. Для вирішення цього питання необхідно перш за все встановити критерії та правила розподілу зазначених субвенцій, що відповідає практиці ряду розвинутих країн.

**Третє.** Якщо при використанні попереднього джерела - коштів держбюджету - на виконання загальнодержавних програм можна відмітити недостатнє врахування інтересів регіонів і, зокрема, областей, то при аналізі механізму субвенцій виникає така сама проблема, але на іншому територіальному рівні. Область стає тою інстанцією, яка часто не враховує в достатній мірі інтереси районів та міст. Фактично на обласному рівні вирішують, що є більш пріоритетним і, тому першочерговим для району або міста, які проекти включати, а які не варто. Для районів та міст, на жаль, не створено достатньо ефективного механізму захисту своїх пропозицій, відсутня система тендерності при вирішенні питань надання субвенцій, механізм прийняття рішень часто недостатньо прозорий. Тому, механізм взаємодії на рівні область - район (місто) потребує певного вдосконалення в системі розподілу субвенцій на потреби розвитку кожного регіону.

**Четверте.** У контексті використання коштів державного бюджету можна також розглядати питання щодо створення спеціальних територіальних колективних органів, що будуть опікуватись питаннями розвитку регіонів і, зокрема, використанням різного виду коштів, включаючи також і ті, що направляються у вигляді субвенцій. В такі органи поряд із представниками органів влади можуть входити громадськість, представники об'єднань підприємців, інші структури. Такий підхід дасть можливість підвищити ефективність використання бюджетних коштів та підвищить ступінь відповідальності регіонів за ті процеси, які в цих регіонах відбуваються. Звичайно, важливо, щоб була чітко сформована юридична база для такого нововведення.

Подібне питання було задане представникам органів державної влади, бізнесу та громадських організацій у Запорізькій області при проведенні опитування. Його результати показали велику варіацію даних. Так, більшість (48%) заперечує проти участі ще б когось крім державних органів у якості розпорядників бюджетних коштів. Також велика група опитаних допускає, що розпорядниками можуть бути структури, створені як на базі державної, так і приватної власності, тобто змішаної власності. Участь громадських організацій допускає 16% опитаних, а приватних структур - тільки 12%. Такі результати свідчать про те, що на сьогоднішній день представники місцевих органів влади (а їх серед опитаних була більшість) ще не мають побоювання щодо того, наскільки відповідально будуть відноситись до використання бюджетних коштів недержавні структури. Ще не має розуміння того, що залучення інших учасників до виконання програм розвитку за рахунок бюджету буде тільки сприяти більш ефективному використанню коштів.

**П'яте.** Спількування із фахівцями, залученими до процесу формування та отримання субвенцій в регіонах, показує, що поки що чітко не визначена роль Міністерства економіки у цьому процесі. Ясно, що міністерство не може виступати у ролі контролера за регіонами, бо до кінця повноцінно важко оцінити чи справді будівництво мосту у районі А важливіше ніж реконструкція дороги в районі Б. Тому, як правило, все, що готує область, у Мінекономіки затверджують. Тоді в чому має бути роль цього міністерства і чи взагалі повинно воно тут мати якусь регулюючу функцію. Мабуть так, але ця функція має зводитись до двох моментів. По-перше, виступати як своєрідний арбітр, якщо якийсь район або місто поскаржилось на несправедливий розподіл із боку області. І по-друге, внести пропозиції до законодавства щодо утворення при міністерстві централізованого фонду по розподілу субвенцій, де зосередити кошти на рівні 5% загального обсягу субвенцій (пізніше практика підкаже як оптимізувати цей процент) по країні, які виділяти рішенням Уряду (за поданням Мінекономіки) відповідно до обставин, що складаються протягом року.

**Шосте.** Треба уже виконати вимоги Бюджетного кодексу і відповідно до статті 105 підготувати та прийняти спеціальний закон про субвенції, а Кабміну відповідно до тієї ж статті цього кодексу затвердити порядок їх формування та використання. Можливо, варто у цьому законі передбачити встановлення чітко зафіксованого проценту, що встановлює долю коштів і має витрачатись на всі субвенції. Причому уряд не міг би змінювати цей процент за власним бажанням.

Опитування, що проводилось нами у Запорізькій області, показало, що роль та значення субвенцій для розвитку не достатнє. Так, половина респондентів вказала, що запити по субвенціям задовольняються тільки менш, ніж на 25%, тільки 28% респондентів вказала на проміжок 25 - 50%. Рівень більше 50% вказали тільки 12% опитуваних. Тобто на місцях склалась думка про те, що потреби регіону за рахунок субвенцій задовольняються не більше, ніж на чверть. Дві третини учасників опитування вважають, що субвенції треба „вибивати”, а інакше їх не отримаєш. У той же час представники районної та міської органів влади вказали на свою повноцінну та головну участь у реалізації субвенцій - так відповіли більше половинив усіх опитаних. Інша половина респондентів, яка відмітила, головним чином, часткову та невелику участь, включає в основному голоси громадськості та обласного рівня чиновників. Це означає, що не дивлячись на труднощі із „вибиванням” субвенцій, в разі їх отримання районний та міський рівень бере активну участь у їх реалізації.

Питання застосування субвенцій тісно пов'язане зі ще одним механізмом підтримки - компенсацією за рахунок коштів державного бюджету процентів за взяті кредити, що направляються на виконання регіональних програм.

Цей підхід має більш ринковий характер, оскільки місцеві органи влади не просто стають отримувачами коштів, а і повинні шукати більш вигідні для себе умови в банківському секторі. Можна виділити два моменти, які потребують удосконалення в механізмі погашення процентів. Перше - це те, щоб надати регіонам більше прав щодо вибору уповноважених банків. Треба відійти від практики, коли зверху встановлюються

переліки уповноважених банків. Такий підхід буде сприяти розвитку банківської системи на місцях, підйому регіональних банків, що також є чинником розвитку регіонів. Друге - це дозволити брати позики під майбутнє погашення частини процентів в разі, якщо той чи інший об'єкт уже внесено до бюджету. Тобто не отримувати спеціальний дозвіл на погашення частини процентів, а у випадку затвердження в бюджеті того чи іншого інвестиційного проекту зразу ж мати право брати під здійснення цього проекту кредити, які потім частково будуть погашатись за рахунок бюджетних коштів. Це, зокрема, зазначав заступник голови облради Закарпатської області на Національному форумі. Такий підхід дасть можливість починати реалізацію проектів не з кінця року, коли бюджет нарешті виділить заплановані кошти, а приступати до реалізації інвестиційних та інших програм уже на початку року, що дасть можливість їх вчасно завершити та запускати у експлуатацію.

### *Аналіз можливостей розвитку регіонів за рахунок своїх власних бюджетів*

Проблема фінансової самостійності регіонів постійно знаходиться на вістрі політичних і соціально-економічних дискусій. Наріжним каменем цієї проблеми є порядок формування місцевих бюджетів, а саме питання їх збільшення по відношенню до державного бюджету. А це означає необхідність перерозподілу джерел доходів на користь місцевих бюджетів. Ясно, що зміцнення місцевих бюджетів дозволило б регіонам більш самостійно вирішувати найважливіші питання свого розвитку, не покладаючись на надходження зверху у вигляді субвенцій. В той же час Україна є країною із досить нерівномірним рівнем розвитку окремих регіонів та територій. Тому, можливості отримання достатнього рівня доходів для власного розвитку в окремих областях, районах та містах кардинально різні. Тому, в кожному регіоні для наповнення місцевих бюджетів будуть різні можливості. А звідси і під великим сумнівом є перспектива суттєво знизити рівень міжбюджетних трансфертів.

У той же час на сьогоднішній день існує явний перегин в іншій бік. За рахунок місцевих бюджетів регіони не можуть вирішувати ніяких суттєвих питань свого розвитку. Їх ледве вистачає на виконання самих елементарних потреб в освіті, медичному обслуговуванні, культурно-просвітницькій роботі - в основному вони ідуть на виплату заробітної плати. Тому, зміцнення місцевих бюджетів є нагальним завданням, яке треба буде вирішити у найближчий час. Але таке вирішення натикається на ряд проблем, які потребують окремого розгляду.

Якщо проаналізувати перелік доходів, що залишаються у місцевих бюджетах, і, зокрема, тих, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, то можна зробити висновок, що більшість із них не мають стабільного характеру і не є сталими за розмірами. Це відноситься і до місцевих податків та зборів, податку на промисел, дивідендів від акцій державних підприємств, доходів від штрафів від забруднення навколишнього середовища та від продажу відчуженого комунального майна та цілого ряду інших. Це робить ненадійним планування витратної частини, де передбачаються заходи по розвитку даного регіону.

Ситуація із доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів породжує ще одну проблему - місцеві органи влади не зацікавлені в отриманні якомога більших доходів із суб'єктів підприємницької діяльності та громадян. Від того, чи більше чи менше отримають прибутку ці суб'єкти, місцевий бюджет у відношенні до цілого ряду податків все одно нічого не отримає. Звідси не має ні сприяння високодохідним результатам, ні належного контролю через сплату податків, зокрема, за роботою підприємств, що знаходяться на території даного регіону. Виходом із такої ситуації може бути встановлення невеликого нормативу відрахувань до місцевого бюджету для кожного без виключення виду податку, який збирається на території регіону. Причому, тут немає бути ніякої диференціації за регіонами: для кожного рівня регіонального самоврядування та влади - область, район, місто, селище, село встановлюється, наприклад, норматив 0, 05% відрахувань до місцевих бюджетів. Якщо

іти по шляху диференціації, то можна отримати бюрократичний механізм розподілу процентів, який завжди межує із корупцією.

Іншим виходом із ситуації щодо невеликої ролі місцевих бюджетів може бути введення такого податку, який би забезпечував надійне та стабільне надходження коштів до місцевих бюджетів і в той же час був зрозумілий для платників та не дуже обтяжливий для них. Таким податком може бути податок на нерухомість із фізичних осіб, стягнення якого треба чітко прив'язати до кожного об'єкту нерухомості незалежно від того, хто є його власник. Ідея щодо введення аналогічного податку на нерухомість для юридичних осіб доцільно трансформувати до податку на активи (asset tax). Податок на активи на відміну від податку на нерухомість дасть змогу стягнути платежі із всього майна, що належить компанії, незалежно від того, в яких активах це майно зберігається. Багато компаній можуть не мати власної нерухомості, а інші, навпаки, можуть мати її надто багато в залежності від специфіки виробництва. Так, елеватор буде платити великий податок на нерухомість, а банк чи страхова компанія незначний, хоча за рівнем доходів фінансова установа може значно переважати елеватор. Податок на активи не дасть змоги обійти оподаткування і зробити собі ті чи інші преференції. В будь-якому випадку введення податків на нерухомість або активи є засобом посилення місцевих бюджетів і, відповідно, посилення власних можливостей місцевих органів влади.

Деякими фахівцями, зокрема і експертами даного проекту п. І. Бураковським та Н.Лещенко висловлювались пропозиції щодо застосування більш жорстких вимог при наповненні дохідної частини бюджету. Так, пропонується запровадження ряду заходів, які не дозволили би реальним доходам місцевого бюджету бути нижче від прогнозного їх рівня, обчисленого при розрахунках державного бюджету. В разі ж, коли цей рівень буде меншим, то Казначейство мало б покривати недостачу зі свого рахунку. Це уже почало робитись із 2004 року. Такий підхід фактично ставить доходи місцевих бюджетів на рівень захищених статей. В умовах пріоритетності регіональної направленості соціально-економічного розвитку країни такий підхід був би цілком виправданим.

Іншою проблемою є сплата до місцевих бюджетів з боку філій компаній та фірм, центральні офіси яких знаходяться за межами регіонів. Такі філії, якщо вони не зареєстровані як повноцінні балансові структури, опосередковано використовують місцеву інфраструктуру безкоштовно, не платячи нічого до місцевого бюджету. Мається на увазі, що їх працівники користуються послугами медичної та культурно-просвітницьких сфер, місцевими дорогами, на них працюють місцеві органи правопорядку та чиновники. Тому, було б справедливим введення норми, коли чітко фіксована частина доходу від роботи філії залишалася на місці та йшла в дохідну частину місцевих бюджетів.

Дослідження, що ми провели у Запорізькій області не принесло несподіваних результатів щодо відношення місцевих представників влади та бізнесу до питань значимості регіональних бюджетів. Так, 60% опитаних вважають, що місцеві бюджети не забезпечують головні потреби регіонів і тільки 16% відмітили їх значну роль. Треба сказати, що стільки ж - 16% вказали і на іншу крайність, що місцевий бюджет має чисто номінальний характер. Тобто, місцеві бюджети відіграють певну роль, але їх вплив не є значним. До речі, несуттєву роль місцевого бюджету відмічали головним чином представники громадських організацій, що свідчить про їх невелику обізнаність у бюджетних питаннях. Більше 95% опитаних підтримують ідеї щодо права встановлювати свої податки регіонам, а також введення податку на нерухомість. Тобто тут сходяться позиції обласного та районного і міського рівнів, а також громадських організацій. Трохи по іншому відреагували респонденти на таке питання як чи не краще замінити трансферти (субвенції) на право формувати кошти у місцевих бюджетах на потреби, що реалізуються за рахунок цих субвенцій. Виявляється, що біля 40% опитаних це не підтримує. Причина полягає у тому, що власні доходи треба ще заробити, а субвенції ідуть автоматично. Але добре, що 60% все ж таки підтримує перехід на самозабезпечення.

Суперечливим питанням є право органів місцевого самоврядування робити внески із коштів місцевих бюджетів у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності (ст. 71 Бюджетного кодексу). З одного боку, це може сприяти розвитку регіонів, оскільки кошти місцевих бюджетів беруть, таким чином, участь у розвитку підприємництва у регіоні. З іншого боку, таке право може призводити до розкрадання або просто неефективного використання бюджетних коштів. Тому, дане питання також потребує додаткового регулювання. Необхідно розробити та прийняти відповідний законодавчий акт, де б чітко прописати такі вимоги, як необхідність того, щоб профіль та бізнес-план підприємства відповідав завданням соціально - економічного розвитку регіону, затвердженого сесією місцевої ради. Також, щоб місцева влада могла чітко впливати на процес управління за діяльністю підприємств через відповідну наглядову раду. Крім того, мають бути прописані вимоги до доходності таких підприємств.

Наші респонденти на питання щодо внесків бюджетних коштів до статутних фондів бізнес - структур у своїй більшості відповіли, що це доцільно робити тільки коли у цих структурах контрольний пакет мають місцеві органи влади. Таку позицію підтримало 40% опитаних. Проти цього виступає 32%. А однозначно підтримують тільки 28%. Тобто як чиновники, так і представники громадськості із великою пересторогою ставляться до такого використання бюджетних коштів. Мабуть, на місцях розуміють всю небезпеку не ефективного, або навіть корупційного використання таких коштів.

Ще одним питанням, яке хоч на пряму і не пов'язано із наповненням місцевих бюджетів, але має відношення до цього процесу, є питання здійснення фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. На жаль, досі в Україні питання фінансового контролю місцевих бюджетів не знайшло свого остаточного вирішення відповідно до європейських принципів самоврядування. Контроль фінансів на місцях здійснює центральна контролююча структура КРУ при Кабінеті Міністрів. Тим самим місцеві органи змушені відчувати дещо надмірний контроль з Києва, що обмежує діяльність по розвитку інвестиційних проєктів, а в разі їх реалізації потім ще треба довго надавати пояснення чому було прийняте те чи інше рішення. Необхідно терміново змінити підходи до фінансового контролю на місцях, відділивши зловживання від ініціативи та націленості на реалізацію сміливих інвестиційних проєктів

Не можна також обминути питання, про яке уже проговорено та написано дуже багато, а саме - запровадження програмно - цільового формування (планування) місцевих бюджетів. Не дивлячись на досить солідну методично - рекомендаційну базу, де-факто планування на три роки важливих регіональних програм серйозно не здійснюється. В першу чергу, тому що відсутня обґрунтована фінансова база під програми. Також потребує вдосконалення механізм узгодження місцевих програм із інвестиційними програмами на загальнодержавному рівні, про що ми вже зазначали вище.

Система доходів та видатків місцевих бюджетів може зазнати серйозних змін при введенні обов'язкового медичного страхування. Таке введення зробить медицину менш прив'язаною до бюджету. Відповідні фонди будуть формуватись за рахунок страхових внесків, а не асигнувань із бюджету. Відповідно і видатки будуть здійснюватись зі страхових фондів, а не бюджетних ресурсів. Цей чинник треба врахувати, оскільки Уряд планує ввести страхову медицину у найближчі два роки.

Питання використання власних бюджетів регіонів на цілі розвитку на пряму пов'язані із іншим можливим чинником фінансової підтримки регіонального розвитку - об'єднанню коштів кількох бюджетів для реалізації спільних програм. Таке об'єднання потрібне, щоб досягти необхідного рівня концентрації ресурсів при реалізації капіталомістких проєктів, результати яких потрібні всім сусіднім регіонам, наприклад, будівництво транспортних комунікацій, об'єктів інфраструктури, підприємств, що забезпечують комунальні потреби тощо.

У той же час сучасна законодавча база, на жаль, не забезпечує для місцевих органів влади повного розуміння їх прав та обов'язків. Так, Бюджетний кодекс визначає, що таке

об'єднання можливе, але відповідна нормативно-правова база щодо механізмів об'єднання відсутня. Таким чином, є потреба переглянути діючий механізм вирішення питань щодо об'єднань коштів бюджетів різних місцевих громад. Цей механізм треба зробити більш гнучким та надати його учасникам більше прав. При цьому виникає застереження, щоб місцеві органи під виглядом об'єднання бюджетних ресурсів не здійснювали фактично кредитування один одного, що заборонено Бюджетним кодексом. Справа у тому, що таке об'єднання може виконувати роль своєрідної „кредитної спілки”, коли кошти концентруються, щоб потім по черзі надавати допомогу кожній території - учасниці такого об'єднання. Але навіть у такій ситуації треба шукати позитивне, а не йти шляхом тільки обмежень та заборон. Тому і потрібно більш чітке законодавче тлумачення цих процесів із визначенням всіх ситуацій, які можуть бути допущені і тих, які повинні бути заборонені.

Учасники нашого дослідження на питання чи доцільно об'єднувати кошти бюджетів різних рівнів відповіли схвально без узгодження наверху(76%) та схвально із узгодженням наверху - 12%. Тільки деякі представники громадських організацій та декілька чиновників обласного рівня висловились проти.

Розглядаючи питання щодо можливостей власних бюджетів розвитку, доцільно розглянути і такий напрям як залучення коштів у регіони шляхом проведення емісійних та кредитних заходів.

Вцілому слід відзначити, що норми, які регулюють ці питання, відображають застереження економіки середини 90-х років, коли відбувся ряд скандальних емісій на рівні окремих регіонів і держава змушена була відслідковувати рух таких цінних паперів по всьому світу. А оскільки бюджетне законодавство України готувалось саме у цей період, то і застереження проти „хвороб” середини 90-х перейшли до такого законодавства. Так, зовнішні запозичення можуть робити тільки 9 міст України через високий бар'єр у 800 тис. жителів. Внутрішні запозичення можуть бути тільки короткострокові - не більше ніж на три місяця. Інше жорстке обмеження - це норма, що забороняє витратити на обслуговування боргу більше, ніж 10% від загального фонду. Також існує повна заборона позичати кошти від одного бюджету іншому.

На жаль українська банківська система ще не змогла запропонувати відповідні продукти, де надання кредитів під регіональний розвиток могло супроводжуватись певними формами гарантій з боку органів місцевої влади. Можна було ширше використовувати заставу майна, що знаходиться у комунальній власності, особливо такого, яке не використовується раціонально, бо у місцевої влади немає коштів на його приведення до споживчого стану. Якраз на умовах, пов'язаних із отриманням кредитів, можна було б розвивати програми спільно із місцевим бізнесом інвестування, в тому числі і спільно з банками, де б комунальна власність вносились як застава разом із приватною та іншими видами власності.

Таким чином, система залучення коштів для цілей регіонального розвитку через емісію цінних паперів та отримання кредитів органами місцевої влади потребує удосконалення. Одним із напрямів має бути послаблення обмежень, що були введені у законодавство на стику 90-х та 2000-х років. Інший напрям - це пошук нових форм кредитування під регіональні програми, де б оптимально узгоджувались інтереси державної влади та бізнесу. До речі, питання взаємних позик між бюджетами не має однозначної підтримки у регіоні. Так, за результатами нашого опитування беззастережно підтримали цю ідею тільки 30%. 70% вважають, що таку процедуру можна допустити тільки у випадку якщо буде розроблений особливий спеціальний механізм. При цьому, у розмовах багато із учасників конференції висловлювались, що потрібен механізм, який би оцінював можливості надавати такі кредити без збитків для свого регіону.

Характеризуючи ще один із можливих напрямів - надання тому чи іншому регіону якогось особливого статусу, слід відмітити, що цей напрям, як правило, пов'язаний із громадсько - політичними чинниками, зокрема, із оцінкою суспільством чи не стоять за таким статусом чийсь лоббійські інтереси. Взяти хоча б історію із вільними економічними зонами

(ВЕЗами), яка за останні два роки постійно збурює суспільство. Ясно, що створення особливих пільгових умов для ВЕЗів дає можливість більш ефективно розвиватися територіям, на яких ці Вези знаходяться. Однак необґрунтоване створення таких зон призводить до втрат бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях.

Інша ситуація із депресивними регіонами. Для них було дуже доцільним створення особливого режиму митних зборів, оподаткування, регуляторних норм. Тому, може було найбільш оптимальним варіантом поєднання вирішення проблеми ВЕЗів із вирішенням проблем депресивних територій. Тобто спочатку відповідно до прийнятих методик визначаються депресивні території. А потім після необхідного аналізу та експертної оцінки їм надається статус вільних економічних зон із усіма витікаючі ми із цього наслідками. Тобто отримання статусу депресивної території є обов'язковою умовою для отримання всіх пільг, що мають суб'єкти ВЕЗів.

Іншим питанням у відношенні до ВЕЗів є питання забезпечення конкретних умов для розвитку регіону, де такі зони розташовані. Ззовні може здатися, що звільнення від сплати податків, тільки шкодить місцевій владі, бо вона також частково недоотримує кошти. Насправді ж пільгові умови оподаткування дозволяють реалізовувати інвестиційні проекти, нарощувати потенціал, створювати нові робочі місця. Разом з тим місцева влада має отримувати і безпосередню компенсацію за втрату своїх доходів. Тому, варто встановити механізм, який би зобов'язував суб'єкти підприємницької діяльності, які знаходяться у ВЕЗах, виконувати конкретні соціальні або економічні проекти суто регіонального характеру. Це має бути однією із умов надання територіям особливого статусу.

Деякі інші підходи мають застосовуватись до інших територій, що отримують особливий статус. Зокрема, це стосується гірських районів, чорнобильських та прирівняних до них територій тощо. Тут необхідно, щоб превалював принцип загальнодержавної підтримки, тобто потреби таких регіонів мають фінансуватись за рахунок спеціальних субвенцій, а завданням місцевої влади має бути правильне обрахування таких субвенцій, їх точне визначення. Розвиток на місцевому рівні слід пов'язувати із якимись особливостями регіону, які могли б дозволити залучити додаткові кошти як, наприклад, туризм у гірських районах. У цих випадках доходи від такого суто місцевого бізнесу мають у більшій мірі залишатись у розпорядженні місцевої влади.

Проведене нами дослідження у Запорізькій області показало, що регіони мають велике бажання отримати особливий статус. Так, третина всіх опитаних воліли б мати на своїй території вільну економічну зону. 45% респондентів більше схиляються до території пріоритетного розвитку. І тільки 16% влаштовує той статус, який регіон має зараз. Цікаво, біля 10% учасників опитування вказали на бажання мати статус депресивної території. Все це свідчить про те, що регіони надають великого значення таким формам, які базуються на нерівноправності та створенню особливих умов.

### **1.3. Фінансова підтримка регіонів за рахунок небюджетних коштів**

*Досвід по залученню коштів для цілей регіонального розвитку шляхом проведення відповідних заходів з боку органів державної влади*

Органи державної влади як в центрі, так і на місцях вживали ряд зусиль щодо підтримки та підвищення ефективності регіональної політики. В першу чергу це проявлялось у розробці та прийнятті на самому вищому рівні комплексних програм розвитку регіонів, де передбачалося багато заходів щодо вирішення всіх регіональних питань.

Вище була дана характеристика відповідним урядовим документам, де головним висновком є те, що багато хороших задумів не мали достатнього матеріального підґрунтя і тому із самого початку не мали шансів на успішну реалізацію. Тому, при розробці регіональних програм відповідно до вимог постанови Уряду від 21.07.2006 року необхідно буде чітко прив'язуватись до ресурсної бази, включати тільки ті заходи, які спираються на

відповідні доходи. Інший напрям - це створення окремого органу виконавчої влади, який би відповідав за регіони та їх розвиток.

Питання щодо створення окремого міністерства або хоча б комітету, які відповідали б за регіональну політику порушувались практично у всіх урядових документах стосовно питань регіонального розвитку. Але чомусь жодного разу справа не дійшла до якихось практичних результатів. Відсутність такого органу особливо гостро відчувалась у 2005 році, коли була посада віце – прем'єр міністра із питань адміністративної реформи, але під ним не було ніякого апарату, щоб реалізовувати намічені заходи. В результаті великих зрушень у регіональній політиці не відбулось. Тому, створення відповідного органу влади, який би мав статус центрального органу із відділеннями на рівні регіонів, є дуже актуальним завданням для Уряду. Саме у питанні регіональних підрозділів такого органу можна побачити найбільше проблем. Справа у тім, що якщо регіональні підрозділи будуть мати більшу залежність від свого центрального офісу у Києві, то виникне протиріччя між ними та місцевою влади через частий незбіг інтересів. Якщо ж, навпаки, регіональні підрозділи будуть більше знаходитись під впливом місцевої влади, то єдина спрямовуюча політика з боку центру не буде адекватно реалізовуватись на місцях. Тому, потрібно чітко виписати повноваження цього органу, його права, механізм реалізації ним своїх функцій та прийняття рішень, порядок взаємодії із місцевою владою.

Повертаючись до нашого дослідження, слід відзначити, що на місцях більшість не підтримало таку ідею. Біля 30% назвало це зайвою ланкою. А біля 50% вважають, що ці функції можна покласти на уже існуючі у регіонах структури влади. Тільки 28% опитаних підтримало ідею створення нового органу влади. Причому найменше прихильників серед чиновників обласного рівня, які, мабуть, бояться перерозподілу повноважень. Опитування свідчить головним чином про те, що на місцях не відчувається сильна потреба у такій реорганізації. Тому варто ще раз зважити всі „за” і „проти” такого кроку.

Ще один напрям - це створення державних установ, які не мають статусу органів державної влади, а забезпечують з боку держави підтримку інвестиційних та інноваційних проектів на госпрозрахункових засадах та, що мали здійснювати фінансове та організаційне забезпечення регіональному розвитку. Серед головних заходів, проведених у цьому напрямі, можна виділити:

1. Створення фінансової установи – **Української державної інноваційної компанії** (УДІК), яка за допомогою своїх регіональних підрозділів мала б здійснювати підтримку регіональному розвитку.

Зазначена установа була створена ще в 2000 р. рішенням Кабміну. Її головними задачами було визначено: організація роботи з відбору та експертизи інноваційних проектів, їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету, залучення позабюджетних джерел, включаючи й іноземні інвестиції, забезпечення повернення позик попередника УДІК – Державного інноваційного фонду.

Компанії надавались великі права щодо ведення господарської діяльності, зокрема, право проводити кредитні операції, виступати засновником господарських товариств, проводити емісії цінних паперів, здійснювати довірчі операції, бути учасником зовнішньоекономічної діяльності.

Після набуття чинності в 2002 році Закону „Про інноваційну діяльність”, де були законодавчо визначені принципи та механізм роботи такої установи, у 2003 році Постановою Кабміну були внесені зміни до положення про УДІК, які в значній мірі посилили її повноваження та функції. В той же час діяльність УДІК не змогла помітно вплинути на механізм регіонального розвитку, що у великій мірі було зумовлено недосконалістю діючого законодавства та невирішеністю цілого ряду стратегічних питань у цій сфері. Серед головних із них можна відмітити такі:

- при всій багатоплановості описаних „на папері” функцій УДІК головною її функцією все ж таки залишалась функція забезпечення повернення позик Державного

інноваційного фонду. Ця проблема була закладена самою ідеєю створення УДІК як правонаступника цього фонду. Протягом 90-х років фонд „пороздавав” дуже багато нічим не забезпечених кредитів часто сумнівним фірмам і, тому компанія зразу ж стикнулася із цим завданням №1 від держави - розібратися із цією спадщиною.

- теоретично компанія може отримати бюджетні кошти, але практично це може бути здійснено тільки через розпорядників – органів влади як у центрі, так і на місцях. А цей процес досить складний. Що стосується інвестиційних програм, що здійснюються безпосередньо із державного бюджету, то теоретично участь у їх реалізації з боку УДІК можлива, але навряд чи головні розпорядники коштів – міністерства і відомства - будуть покладатись на структуру, яка безпосередньо із цим відомством не зв’язана. Тому і цей напрям підтримки регіонів безпосередньо із держбюджету також залишає мало місця для компанії.
- у 2000- ні роки уже після створення компанії в країні відбувся досить значний розвиток законодавства у галузі фінансово–кредитної політики і, зокрема, в законах, що регулюють банківську сферу, кредитні спілки, страхові компанії, процеси управління активами тощо. Практично за 5 останніх років виникла нова інфраструктура у фінансово – кредитній сфері, яка відповідає вимогам ринкової економіки. УДІК в багатьох випадках стає конкурентом іншим суб’єктам цього ринку, а її державний статус не тільки не сприяє, а іноді і шкодить виконанню цілого ряду функцій (зокрема в умовах відсутності гарантій Уряду для УДІК співпраця іноземних інвесторів із приватними структурами стає більш привабливою, ніж співпраця з УДІК).
- на жаль за 6 років своєї роботи УДІК не змогла в повній мірі реалізувати регіональну складову своєї діяльності. Було створено всього сімнадцять регіональних представництв, що навіть менше, ніж адміністративно–територіальних одиниць України. Крім того, компанія практично не виступила у ролі організуючого чинника для створення відповідних комунальних інноваційних фінансово – кредитних установ, що було передбачено законом „Про інноваційну діяльність”. Ця робота в регіонах проводиться не системно без належної уваги та підтримки з боку держави. Така ситуація свідчить про те, що регіональна політика на підтримку розвитку територій не є пріоритетною для УДІК і цю важливу функцію компанія не виконує.
- На нашу думку, помилковим було рішення включення до УДІК функцій, що виконувала державна інноваційна фінансово–лізингова компанія. Така компанія могла б самостійно виконувати дуже важливу роль в механізмі участі держави в системі регіонального розвитку. Компанія могла б забезпечувати технікою та транспортними засобами ті регіональні суб’єкти підприємницької діяльності, які мають пріоритетне значення щодо розвитку соціально – економічної сфери регіону. На жаль, УДІК не змогла реалізувати ці функції на належному рівні і не в останню чергу через те, що є перенасиченою різними видами діяльності.

2. Створення бюджетної установи – **Українського центру сприяння іноземним інвестиціям** для забезпечення методичної та організаційної підтримки іноземних інвесторів та сприяння впровадженню іноземних інвестицій.

За досить короткий час свого існування Центр зарекомендував себе як потрібна для держави інституція. В першу чергу, Центр забезпечує потенційних інвесторів необхідною інформацією про інвестиційні можливості нашої держави, а також в певній мірі захищає права інвесторів, доносячи в ряді випадків їх проблеми до владних структур, що сприяє більш ефективному вирішенню таких питань.

Разом із тим, можна відмітити ряд проблемних моментів у роботі цієї установи, що не дозволяло забезпечити виконання у повній мірі покладених на неї функцій. Так, в положенні про Центр чітко сказано, що він має взаємодіяти із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у питаннях реалізації іноземних проектів у регіонах.

Також надано право утворювати регіональні представництва. В той же час реалізація цієї функції може так і залишитись на папері, якщо законодавством не буде передбачений спільний механізм взаємодії місцевих адміністрацій і рад із Центром, де були б чітко прописані функції та повноваження кожної із сторін. Мабуть, більш оптимальною формою було б не створення представництв Центру в регіонах, а створення структур подвійного підпорядкування, де б участь місцевої влади не була чисто формальною. Не є оптимальним статус цього Центру. Він і не має з одного боку повноважень органу державної виконавчої влади, а з іншого боку, для нього не передбачено виконання ніяких госпрозрахункових функцій. Тобто там надаються консультації від державних службовців, які не несуть відповідальності за кінцевий результат від своїх консультацій. Мабуть варто передбачити виконання таким Центром посередницьких функцій, які давали б змогу в разі успішних угод за своєю участю отримувати певні доходи. Це б сприяло більш ефективній роботі даної установи.

Результати нашого опитування по обом інституціям дали дуже несподівані для нас результати. Виявляється, що на місцях навіть не знають про існування таких компаній та центрів. Так, біля 70% респондентів навіть не чули ніколи про УДІК та Центр. Жоден із опитаних не вказав, що ці інстанції хоч чимось допомогли їхньому регіону. Тільки біля чверті опитаних відмічають незначний вплив цих організацій. Випадковими такі результати опитування бути не можуть, оскільки в ньому брали участь чиновники районного(міського), та обласного рівнів. Це означає, що дійсно вплив та значення цих організацій дуже незначні, а їх роль мізерна. Цікаво також, що ще менше опитаних знають про такий державний орган, як Державне агентство у справах інвестицій та інновацій - всього 16%, а 84% - ні. Навіть, беручи до уваги, що це Агентство створене недавно, такий рівень обізнаності наштовхує на певні висновки. В першу чергу на те, що вплив державних органів є мізерним, і перед тим, як створювати нові владні структури, варто проаналізувати ефективність діючих.

Крім заходів, що можуть здійснюватись на самому вищому рівні управління, певна робота в цьому напрямі може проводитись також і на рівні регіонів.

**У першу чергу**, це розробка своєрідних „паспортів” регіонів, що дасть можливість інвесторам чітко бачити свої перспективи при вкладанні коштів у регіональні програми. Треба розробити єдині методичні рекомендації по створенню таких „паспортів”, які з одного боку були б зрозумілими з точки зору західних стандартів, а з іншого, - могли б легко бути складені на місцях фахівцями у регіонах. Крім того, дані у паспорті повинні легко перевірятись на рівні інвесторів та громадських організацій з точки зору їх відповідності реальному стану справ.

**По-друге**, це розробка механізму здійснення засобів впливу на суб'єктів підприємницької діяльності через спостережні ради господарських товариств, зареєстрованих на території району, міста, селища. Ясно, що по підприємствам державної форми власності та тим, що мають велику частку державної власності, участь представників місцевих органів влади у роботі спостережних рад не викликає як сумнівів щодо правомірності, так і проблем щодо врахування цього у статутних документах. Інша справа - приватні підприємства. Тут необхідний механізм, який спирався не на зобов'язуючі норми, а на рекомендаційні засади, на право дорадчого голосу. У будь-якому випадку участь місцевої влади або місцевої громадськості у роботі спостережних рад суб'єктів підприємницької діяльності буде дуже корисною.

**По-третє**, це допомога у забезпеченні місцевими ресурсами, в першу чергу, кадрами, а також інформацією про ті чи інші регіональні особливості при виборі ресурсів, місцезнаходження, земельних ділянок тощо. Мається на увазі, щоб при місцевих органах влади були створені відповідні структури, які б надавали консультативно-асистуючу допомогу, де кожен, хто захоче розвивати бізнес на цій території, міг отримати необхідну допомогу. Крім того, такі органи могли б виконувати і деякі наглядові функції, звертати увагу як влади, так і громадськості на факти утиску бізнесу, неефективного використання ресурсів, проведенні заходів у непрозорому режимі. Такі органи могли б зайняти своє місце

у бюджетному процесі, зокрема, брати участь у розробці проекту бюджету, контактах із фінансовими органами на місцях, відстоюванні позицій регіонів. Найбільше тут підходять агентства регіонального розвитку. Склад, повноваження та порядок роботи таких органів бажано чітко визначити нормативним документом від Мінекономіки.

Цікаві результати були отримані нами при дослідженні питань підтримки бізнесу з боку місцевої влади. Так, на загальне питання: “Що заважає притоку інвестицій до вашого регіону?” - більшість (68%) відповіла, що це загальна економіко-соціальна обстановка в країні, тобто винні не регіони, а влада зверху. Такий підхід є дуже характерним для виправдання своєї бездіяльності. В той же час ряд респондентів відмітила таку причину, як відсутність підтримки місцевої влади та недосконалість у розробці програм соціально - економічного розвитку регіону (біля чверті опитаних). Тобто елемент самокритичності також присутній, але він не є переважаючим. При цьому, цікаво, що такої думки головним чином притримуються чиновники не районного, а обласного рівня. Слід також відмітити, що 12% взагалі не бачать наявності якихось бар’єрів для притоку інвестицій у регіон. На питання чи потрібна підтримка з боку місцевих владних структур - 40% відповіли, що така підтримка потрібна не на місцевому, а на державному рівні, але 52% все ж таки вважають, що на місцевому вона також потрібна. Представники громадських організацій вказали на те, що краще, щоб влада у бізнес не втручалася. Наступне питання дозволило розшифрувати, що мали на увазі респонденти, які ратували за підтримку з боку держави в цілому. Серед запропонованих форм цієї підтримки перше місце зайняло пільгове кредитування - біля 70%, а друге - податкові пільги - біля 25%. Тільки декілька респондентів вказали на такі чинники як продаж землі та спрощена реєстрація. Такі результати є дуже, на наш погляд, красномовними. Підтримку бізнесу більшість як і раніше зводить до створення особливих нетипових для інших умов для діяльності. Але всі повинні розуміти, що не можна створити окремі умови для всіх. Крім того, такий шлях не є стратегічним виходом із ситуації. Цей результат показав, що свідомість людей пов’язує досягнення результатів, по-перше, із центральною владою, яка має щось забезпечити та принести як готове. А по-друге, із преференціями та особливим статусом або умовами роботи. Очевидна меншість опитаних шукають вирішення проблем на місцях, у своїх власних зусиллях.

*Досвід залучення для цілей регіонального розвитку небюджетних коштів, зокрема тих, що належать суб’єктам підприємницької діяльності шляхом створення фінансово - кредитних установ*

Найбільш перспективним шляхом фінансової підтримки розвитку регіонів є створення умов щодо активної роботи на території регіону фінансово-кредитних установ. Зазначений сектор бізнесу має дві переваги своєї роботи на території регіону.

**По-перше**, як банки, так і небанківські установи, виконуючи свої безпосередні функції, сприяють розвитку регіонів, забезпечуючи задоволення соціально-економічних потреб населення. Так, банки через іпотечне кредитування сприяють вирішенню питань із забезпечення населення житлом. Недержавні пенсійні фонди виконують роль соціальних гарантів для людей після їх виходу на пенсію. Страхові компанії забезпечують захист від різного роду ризиків. Кредитні спілки сприяють пожвавленню торгівельного обороту, підвищуючи купівельну спроможність населення.

**По-друге**, механізм роботи фінансових установ передбачає те, що частина коштів, які отримують ці установи, не використовується зразу, а накопичується. Тим самим створюються резерви коштів. Розмір таких резервів може бути значним і виникає питання щодо їх розміщення, тобто вкладення у активи, які рано чи пізно мають приносити додаткові доходи. Фактично кошти резервів є дуже суттєвим джерелом капітальних вкладень, які можуть бути використані на розвиток регіонів. Тому, регіональна влада при наявності продуманих програм та налагодженні взаємовигідного співробітництва із менеджментом фінансових установ має можливість ефективно використовувати кошти резервів.

Заслуговує на відповідний аналіз досвід роботи таких установ, коли місцеві органи влади беруть безпосередню участь у їх заснуванні і потім управлінні. Звичайно, ці установи є чисто комерційними і наявність у них серед засновників місцевої влади може, з одного боку, призвести до адміністративного тиску та монополізму, а з іншого, оскільки ці установи є ризиковими за своєю природою, і їх діяльність може призвести до втрати коштів, внесених при їх заснуванні. Але відкидати такий досвід було б недоречно.

Серед небанківських установ, де б місцеві органи могли здійснювати безпосередню участь при створенні, управлінні та регулюванні їх роботи, можна окремо зупинитись на недержавних пенсійних фондах, кредитних спілках та інвестиційних фондах разом із компаніями по управлінню активами.

Недержавні пенсійні фонди почали розвиватись в Україні із 2004 року після прийняття відповідного законодавства. Із самого початку розвитку цієї сфери бізнесу стала реалізовуватись ідея щодо створення таких фондів на рівні муніципалітетів, тобто місцевого самоуправління. Учасниками таких муніципальних пенсійних фондів могли б бути, по-перше, працівники підприємств комунальної сфери та органів місцевого самоуправління, по-друге, місцеві бюджетними - лікарі, вчителі, працівники культури, по-третє, особи, задіяні у малому та середньому бізнесі в даному регіоні. Тобто набирається досить чисельний і стабільний з точки зору отримання доходів контингент. Ясно, що рівень доходів перерахованих вище учасників не є високим. Але при розумному управлінні активами таких фондів можна досягти відчутних доходів. Місцеві органи стають безпосередньо зацікавленими в ефективному управлінні такими фондами, оскільки там задіяні у якості учасників місцеві кадри. Крім того, вільні кошти, що накопичуються у вигляді резервів, можна було б ефективно використовувати на розвиток регіонів

Кредитні спілки місцевого характеру також могли б залучати у якості своїх учасників усіх вище перерахованих категорій працівників. При цьому, такі кредитні спілки можна було б спеціалізувати на отримання кредитів для закупівлі споживчих товарів місцевого виробництва, що б сприяло розвитку цього виробництва. Також такі кредитні спілки могли би бути спеціалізовані для отримання кредитів на розвиток місцевого бізнесу, зокрема малого та середнього підприємництва.

У деяких країнах набули розвитку товариства взаємного страхування на місцевому рівні. У нас поки що такого виду бізнесу немає, але можна було б подумати щодо створення умов його розвитку.

Окреме місце займають інвестиційні фонди. Після прийняття у 2001 році Закону „Про інститути спільного інвестування” з'явилась можливість створювати різні інвестиційні фонди, які давали можливість розвивати проекти регіонального характеру. Результатом цього став бурхливий розвиток таких фондів в областях, а подекуди навіть у районах і містах, завдяки чому місцева влада домоглась вирішення цілого ряду проблем. У той же час п'ятирічний досвід існування та функціонування таких фондів засвідчив і наявність цілого ряду проблем у даному напрямі.

Дуже часто такі фонди створюються не на основі взаємної зацікавленості бізнесу та місцевої влади вкласти гроші у той чи інший проект, щоб потім отримати прибутки, а шляхом елементарного адміністративного тиску на бізнес. Підприємців примушують вкладати кошти у цінні папери регіональних інвестиційних фондів як плату за прискорену реєстрацію, послаблення перевірок, надання земельних ділянок та інших питань, пов'язаних із волею владних чиновників. Здавалось би, що справа розвитку регіону, його матеріально-технічного потенціалу є благородною і бізнес у кінцевому рахунку нічого не втрачає. Але давно відомо, що примусовими методами не можна ефективно розвивати соціально-економічну сферу. А крім того, ще невідомо, може б при наявності свого комерційного інтересу, бізнес би при участі у інвестиційних фондах міг зробити набагато більше корисних рішень та досягти більш високих результатів.

Є певні проблеми і в реалізації вищезгаданого закону про інститути спільного інвестування. Так, це норма статті 8, яка обмежує участь у корпоративних інвестиційних

фондах тих, у кого частка органів місцевого самоврядування перевищує 25%, що не дозволяє місцевим органам брати безпосередню активну участь у роботі таких фондів. Тим самим обмежуються легальні можливості співпраці місцевої влади та бізнесу.

Аналогічне обмеження діє і по компаніям із управління активами. Частка держави у статутному фонді не може перевищувати 10%. Тим самим місцеві органи влади не можуть безпосередньо впливати на діяльність компаній із управління активами, хоча і роблять це опосередковано. В той же час з метою врахування специфіки та проблем регіонального розвитку було б доцільно визначити у законодавстві особливості роботи спеціальних регіональних компаній, врахувавши як обмеження у їх роботі, так і специфіку діяльності на регіональному рівні.

Діюче законодавство ввело таке поняття як венчурні фонди. Створення венчурних фондів особливо може бути цікаво в розрізі питань регіонального розвитку. Варто було б більш детально прописати специфіку роботи таких фондів для виконання конкретних цілей, передбачених регіональними програмами.

Таким чином, на сьогоднішній день в рамках загального законодавства створено необхідне поле для заснування та функціонування інвестиційних фондів, які мають ціль концентрувати ресурси для впровадження інвестиційних проектів. У той же час питання регіональної специфіки функціонування таких інституцій, особливості їх створення та діяльності в умовах окремих регіонів, участі місцевих органів влади не визначені у законодавстві. Це не дає можливості підвищити рівень ефективності у застосуванні таких інституцій для цілей регіонального розвитку, зокрема, їх застосування як джерела фінансування реалізації регіональних програм. Тому, варто розробляти окремі пропозиції в цьому напрямі.

До речі, представники органів управління та громадських організацій, що брали участь у нашому опитуванні, дуже неоднозначно висловились із приводу того, чи варто створювати за підтримки місцевої влади інвестиційні фонди, які б випускали цінні папери під інвестиційні проекти. Більшість, а це 60%, вважають, що це робити не варто, бо неясно чи будуть такі проекти окупатись. І тільки 40% підтримують такий підхід. Такі результати свідчать про те, що місцева влада боїться брати на себе відповідальність щодо здійснення бізнес - проектів. Одна справа неформально тиснути щодо утворення таких інвестиційних фондів, інша ж - коли вони мають створюватись під егідою місцевих органів, де ті мають певну відповідальність за успіх інвестиційних проектів.

## **2. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА ОСНОВІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

### **2.1 . Тенденції щодо удосконалення здійснення регіональної політики при можливих змінах до Конституції України та впровадженні адміністративної реформи.**

Верховна Рада України у 2005 році прийняла у першому читанні зміни до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. У 2007 році планується остаточне прийняття цих змін та набуття прийнятими нормами сили основного закону. Аналіз зазначених змін до Конституції дозволяє зробити висновок, що ці нововведення зможуть суттєво змінити систему прав, обов'язків та повноважень регіонів і, відповідно, надає їм більше можливостей впливати на розвиток свого регіону.

Базовою зміною основного закону стосовно місцевого самоврядування є те, що ліквідуються місцеві державні адміністрації на рівні районів. Вони зберігаються тільки на рівні областей, Києва та Севастополя. Але навіть попри те, що на обласному рівні адміністрації зберігаються, їх функції значно обмежуються і зводяться тільки до контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, координації взаємодії із органами місцевого самоврядування та виконанням ряду інших повноважень, які ще тільки має визначити закон. Тобто облдержадміністрації фактично будуть позбавлені функцій, пов'язаних із участю у бюджетному процесі, функцій регулювання питань соціально - економічного розвитку, розробки та виконання програм регіонального розвитку, кадрового впливу на регіони та ряду інших.

Позбавлення обласного рівня цілого ряду базових функцій виводить на чільне місце органи місцевого самоврядування, до яких тепер крім уже існуючого міського та селищного рівня додається також рівень району. При цьому організація управління районами у містах буде належати до компетенції міських рад. Змінюється статус також і району у сільській місцевості. Це вже не будуть органи влади вищої ланки до міст, селищ та сіл, а органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад. Тобто, це будуть органи, яким місцеві громади на рівні міст, селищ та сіл делегують певні функції. Такий самий статус тільки у більших масштабах отримує і обласна рада разом із своїм виконавчим органом.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад. Також до матеріальної та фінансової основи віднесено об'єкти спільної власності органів місцевого самоврядування, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Важливим нововведенням є і те, що передбачається встановлювати законом частку від податків і зборів, яка спрямовується на формування місцевих бюджетів. На сьогоднішній день така норма передбачена у бюджетному кодексі тільки для деяких видів податків та зборів, зокрема податку на землю. В разі встановлення для всіх видів податків таких нормативів, місцеві бюджети отримають більш прогнозовану дохідну базу.

Багато питань в силу неоднозначності у формулюваннях викликає пункт, згідно якого до повноважень місцевих громад та утворених ними органів місцевого самоврядування віднесено: затвердження програм соціально-економічного розвитку, затвердження відповідних місцевих бюджетів та контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків і зборів та ряд інших. По всіх трьох вищенаведених функціях питання викликає, у першу чергу, те, як виконання цих функцій на місцевому рівні буде узгоджуватись із виконанням цих же функцій на рівні держави в цілому. Так, програми розвитку регіону не можуть не бути узгодженими із програмою розвитку держави в цілому. В принципі в державі повинна бути одна програма регіонального розвитку, а програма кожного регіону

має бути складовою частиною єдиної програми. Ще більше питань виникає стосовно розробки та затвердження бюджетів.

Окремо слід зупинитися на питанні щодо права встановлювати на регіональному рівні місцеві податки і збори. На жаль, текст змін до Конституції не дає розширеного тлумачення, що слід розуміти під словом „встановлювати”. Це може бути право визначати ставки податків. Також це може бути право вибирати собі для встановлення в своєму регіоні ряд податків і зборів із діючого затвердженого законом переліку. Але це може бути і право встановлювати самостійно нові податки та визначати ставки цих податків.

На сьогоднішній день “органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції мають право запроваджувати пільгові податкові ставки, повністю скасовувати окремі місцеві податки і збори або звільняти від їх сплати певні категорії платників та надавати відстрочки у сплаті місцевих податків та зборів”. Тобто зараз органи місцевого самоврядування не можуть: а) ввести нові види податків; б) встановлювати або підвищувати ставки податків і зборів, крім їх пільгового пониження. Що точно мають на увазі поправки до Конституції зараз достеменно не відомо. Але правильне трактування цього проекту дозволить більш чітко бачити майбутню регіональну політику держави. Бо, якщо місцеві органи отримають право встановлювати податки або навіть самостійно визначати ставки місцевих податків, то тоді їх можливості по формуванню місцевих бюджетів значно розширяться.

Аналогічні функції, окрім встановлення місцевих податків і зборів, мають згідно з цими нововведеннями отримати також обласні та районні ради. Вони також затверджують програми соціально - економічного розвитку та затверджують обласні та районні бюджети.

Аналізуючи проект поправок до Конституції в цілому, можна відмітити один суттєвий момент, який може у найближчий час після запровадження цих змін призвести до протиріч, а потім і до конфліктів. Мається на увазі те, що питання соціально - економічного розвитку регіонів і, зокрема, їх фінансового забезпечення іде ніби по двом паралельним лініям: одна - базові органи місцевого самоврядування - місто, селище, село; друга - районний та обласний рівень. Автори нової редакції Конституції не змогли повністю відійти від багаторічного принципу, коли адміністративні органи, якими є район і область, крім функцій нагляду за дотриманням законодавства та вирішення специфічних питань, які не можуть бути передані до місцевого самоврядування, фактично дублюють у всьому роботу територіальних громад міста, селища, села. Так, район і область, як і органи місцевого самоврядування, згідно проекту поправок до Конституції, здійснюють управління власністю. Вони також приймають програми соціально - економічного розвитку та затверджують свої власні бюджети. Але, враховуючи те, що район і область існують не самі по собі, а є сукупність міст, селищ та сіл, то виникне ситуація, коли буде два хазяїна однієї і тієї ж власності, будуть ділитися доходи до місцевих бюджетів, отримані зі спільних джерел, не будуть узгоджуватися заходи в програмах соціально - економічного розвитку. Тобто нова система місцевої влади зможе існувати без суттєвих ускладнень і проблем тільки в тому випадку, якщо будуть чітко виписані повноваження органів місцевого самоврядування, з одного боку, та районних і обласних рад, з іншого.

Намічена реформа, на жаль, не торкається питань адміністративного устрою держави. Проекти, що опрацьовувались в 2005 році стосовно укрупнень районів, у запланованих змінах до Конституції не розглядаються. У той же час зміни до адміністративного устрою уже давно назріли. Сьогоднішній район, хай навіть із виконкомом ради замість адміністрації, буде дублювати функції територіальних громад, втручатись у справи органів самоврядування. При цьому, на утримання більше 600 районів витрачаються величезні бюджетні кошти, які можна було б направити на розвиток регіонів. Укрупнення районів дало б змогу сконцентрувати і більш якісно виконувати такі функції як лікування складних хвороб, спеціалізована освіта, розвиток спорту.

Підводячи підсумок реформі місцевого самоврядування, яку намічено здійснити у 2007 році, можна зробити висновок, що ліквідація районних адміністрацій та скорочення

функцій обласних адміністрацій, є позитивним процесом, спрямованим на розвиток самоврядування та демократії. Цей висновок підтверджує розширення прав органів місцевого самоврядування, зокрема у питаннях встановлення податків, розробки та затвердження планів та бюджетів. В той же час як районна, так і обласна ради залишаються досить вагомими адміністративними органами, за ними як раніше закріплені ряд важливих функцій. Тому є небезпека, що район та область будуть залишатись засобом надмірного адміністративного керування громад. На жаль, проект поправок до Конституції не проводить чіткого розмежування функцій, прав та компетенції між районом та територіальними громадами.

## 2.2. Пропозиції щодо удосконалення використання бюджетних коштів із урахуванням досвіду розвинутих країн

Як показав поданий вище аналіз, бюджетні кошти залишаються головним джерелом фінансової підтримки розвитку регіонів. У той же час наш аналіз свідчить і про те, що на сьогоднішній день це джерело в силу цілого ряду причин не забезпечує створення адекватної потребам фінансової бази для такого розвитку. Виходячи із цього можна визначити ряд пропозицій, які могли б підвищити рівень прив'язки коштів бюджетів всіх рівнів до здійснення регіональних програм.

Таблиця 2.

Організаційні заходи	Заходи, пов'язані із удосконаленням використання бюджетних коштів	Заходи, направлені на залучення бюджетних коштів
<ul style="list-style-type: none"> <li>- створення паспорту регіону</li> <li>- розробка програми розвитку регіону</li> <li>- створення урядового органу, відповідального за розвиток регіонів</li> <li>- участь місцевих органів влади у реалізації проектів, що здійснюються за рахунок держбюджету</li> <li>- надання майна, що належить до комунальної власності для отримання кредитів під заставу</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- впровадження конкурсних засад при отриманні коштів із державного бюджету</li> <li>- проведення експерименту щодо права регіонів отримувати частину коштів від більшості видів податків і зборів</li> <li>- створення централізованого фонду розподілу субвенцій</li> <li>- удосконалення практики об'єднання коштів кількох бюджетів</li> <li>- спеціальні програми переходу депресивних регіонів у ВЕЗи</li> <li>- запровадження податку на нерухомість</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- створення агентств регіонального розвитку нового типу</li> <li>- створення інвестиційних фондів</li> <li>- випуск і купівля цінних паперів, що емітуються суб'єктами підприємницької діяльності під програми розвитку регіонів</li> <li>- утворення спільних підприємств із бізнес-структурами за участю коштів із місцевих бюджетів</li> <li>- створення регіональних страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, кредитних спілок</li> </ul>

Досвід багатьох країн світу свідчить, що запровадження серйозних підходів до удосконалення використання бюджетних коштів на цілі регіонального розвитку починалося із розробки програмних документів, зокрема **створення паспорту регіону**. Для проведення роботи по створення паспорту регіону потрібно на рівні Міністерства економіки затвердити типову інструкцію із розробки такого паспорту. Така інструкція повинна містити:

- перелік розділів паспорта;
- порядок визначення головних параметрів;
- порядок прийняття та затвердження паспорта;
- застосування інформації, що міститься у паспорті регіону.

Можна запропонувати такий перелік розділів паспорта регіону:

- історична довідка про регіон;

- дані щодо площі, населення, адміністративного поділу, політичних партій, органів влади;
- природно - кліматичні особливості регіону;
- характеристика природних ресурсів за всіма його видами;
- окрема характеристика земельних ресурсів (для сільських районів);
- характеристика розвитку підприємств всіх галузей виробничої сфери та сфери обслуговування (перелік підприємств, показники їх розвитку та потужності, власність та організаційна форма, інші параметри);
- характеристика розвитку невиробничої сфери (перелік установ, показники, що характеризують їх параметри, особливості, інші показники);
- перспективи розвитку регіону.

Останній розділ має бути представлений програмою регіонального розвитку, виконаною відповідно до встановлених рекомендацій по її розробці.

Інструкція щодо порядку визначення головних параметрів повинна містити методики оцінки тих показників, що увійдуть до паспорту регіону. Наприклад, стосовно головних показників розвитку тієї чи іншої галузі в інструкції має бути передбачений перелік таких показників, методика їх розрахунку, форми звітності, що використовуються для отримання цих показників та форми, в яких вони мають бути подані в паспорті.

Початковий проект паспорту регіону має розроблятися спільною робочою групою із представників органів влади цього регіону та місцевого агентства регіонального розвитку. Після розробки такого проекту він має пройти стадії широкого оприлюднення та обговорення з громадськістю та жителями регіону. Всі зауваження та пропозиції робоча група узагальнює та у вигляді порівняльної таблиці подає на розгляд сесії місцевої ради. Після прийняття паспорту сесією він надсилається до Міністерства економіки (або органу, що буде створений для опікування регіональними питаннями), де після розгляду паспорт приймається або із рядом пропозицій надсилається для доопрацювання. Після остаточного доопрацювання Міністерство економіки має розглядати паспорт як один із основних документів щодо прийняття рішень про надання субвенцій або вирішення інших питань, пов'язаних із фінансовим забезпеченням розвитку регіону.

Чільне місце в паспорті регіону, як уже було зазначено вище, має займати **програма розвитку регіону**. Розробка програм розвитку регіонів почалася в Україні ще в 90 - роки. Певного прискорювального імпульсу ця робота набрала на початку 2000-х після згадуваних вище Указу Президента та урядових документів. Разом із тим, на жаль, ця робота не проводилась системно як знизу, так і зверху. Тобто не у всіх регіонах ця робота була проведена взагалі або на належному рівні. З іншого боку відсутність системної методичної допомоги та системного контролю з боку центральних органів державної влади також сприяли незавершеності такого процесу. Між тим досвід як європейських країн, так і Канади свідчить про те, що розробці та виконанню регіональних програм приділяється дуже велика увага. Саме на базі таких програм у подальшому формуються механізми, що передбачають залучення фінансових ресурсів під конкретні проекти розвитку.

Програма розвитку регіону на відміну від паспорту повинна містити прогнозні дані щодо таких базових параметрів як населення, розвиток соціально - політичної обстановки у регіоні, перспективи дослідження та освоєння природних ресурсів, розвиток земельних ресурсів. Але головними розділами програми мають бути розділи присвячені перспективам розвитку галузей економіки як виробничої сфери та обслуговування, так і невиробничої сфери. Із питань методики розрахунку показників та визначення базових параметрів було підготовлено багато рекомендацій як українськими фахівцями, так і у вигляді іноземної допомоги. Ключовими моментами тут є:

- вибір найперспективніших для регіону напрямів економічного розвитку (галузі, види діяльності);
- конкретні пропозиції щодо залучення іноземних інвесторів;
- плани щодо проведення приватизації у регіоні;

- розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу;
- визначення неперспективних та нерентабельних видів діяльності у регіоні та програми щодо їх переорієнтації;
- розвиток фінансових ринків, включаючи інститути спільного інвестування, небанківські фінансові установи тощо;
- програми із отримання кредитних ресурсів та залучення коштів шляхом випуску цінних паперів;
- робота із трудовими ресурсами;
- інші можливі заходи.

Як будь - яка серйозна програма, програма регіонального розвитку тільки тоді може мати успіх, коли в ній буде не просто набір заходів, а чітко визначені виконавці, терміни виконання, заходи контролю за виконанням цих програм. Також важливим елементом є прозорість та участь громадськості як у розробці, так і у контролі за виконанням програм. Особливо це стосується проведення розрахунків із обґрунтування фінансового забезпечення виконання намічених заходів. Важливим моментом є також те, щоб наявність узгоджених програм було обов'язковою умовою для укладення угод між регіонами та центром, що передбачено урядовими документами. Тоді, такі угоди набудуть конкретного змісту і їх буде можливість контролювати. У цьому зв'язку виникає питання щодо первинності або синхронності розробки таких програм на різних рівнях, особливо у співвідношенні - область - район - рівень місцевого самоврядування (місто, селище, село). Досвід західних країн свідчить, що розробляти програми повинні одночасно всі адміністративні рівні з метою її подання для розгляду на якусь звітну дату. А от далі, в процесі узгодження, пріоритетом має користуватись провінційний (у нас це обласний) рівень. Саме цей рівень має узгодити та усунути протиріччя стосовно програм, поданих органами місцевого самоврядування, що знаходяться в межах великого регіону, та підготувати комплексну програму усього регіону. А уже далі на рівні держави в цілому відбувається узгодження провінційних (обласних) програм.

Перехід на системний програмний підхід у питаннях розвитку регіонів потребує вирішення важливого організаційного питання, а саме **створення урядового органу, який би був відповідальним за розвиток регіонів**. Це може бути Міністерство регіонального розвитку або установа, статус якої прирівняний до державного комітету. Найважливішими функціями такого міністерства (держкомітету) повинні бути:

- вивчення особливостей та стану розвитку окремих регіонів, їх перспектив, аналізу виробничого потенціалу, трудових та природних ресурсів, технічної та технологічної бази;
- створення на базі такого аналізу паспортів регіонів;
- розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів проектів законодавчих актів, що направлені на правове регулювання питань регіонального розвитку;
- вивчення пропозицій регіонів, їх узагальнення та подання відповідних пропозицій на розгляд Кабінету Міністрів, інших міністерств та відомств;
- налагодження взаємовідносин у питаннях регіонального розвитку із обласними державними адміністраціями, підготовка для укладання проектів договорів між регіонами та Урядом;
- участь у розробці та впровадженні інвестиційних та інноваційних програм у регіонах;
- налагодження контактів із міжнародними організаціями щодо здійснення допомоги в питаннях розвитку регіонів, сприяння налагодженню таких контактів окремим регіонам.

Таке міністерство повинно мати серед своїх головних повноважень: право затверджувати програми розвитку окремих регіонів; виступати третьою стороною у взаємовідносинах між облдержадміністраціями та суб'єктами регіонального самоуправління - районами, містами, селищами; представляти на рівні центральних та вищих органів виконавчої влади інтереси конкретних регіонів, зокрема, у питаннях отримання бюджетних

трансфертів та питаннях реалізації галузевих програм на території того чи іншого регіону; брати участь від імені регіонів України у бюджетному процесі в межах чітко визначених законом повноважень; здійснювати функції щодо нагляду за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та, в разі виявлення порушень, повідомляти про це відповідні контролюючі структури. Представництва такого міністерства мають бути створені в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Щодо рівня району, міста, селища та села, то створення чиновницьких структур тут було б недоцільно, а функції координації регіонального розвитку мають виконувати агентства регіонального розвитку, про які буде сказано нижче. Також, на наш погляд, недоцільно створювати такий орган на базі Міністерства будівництва та архітектури, про що зараз ведеться багато розмов. Реалізація такого шляху призведе до того, що ми будемо мати не міністерство регіонального розвитку, а міністерство жеків. Все ж таки база Міністерства економіки забезпечує більш серйозний та фаховий рівень.

Цілий ряд заходів із використанням міжнародного досвіду можна запропонувати щодо функціонування **механізму субвенцій**. Уже давно ставиться питання щодо запровадження по справжньому **конкурсних засад** при підготовці пропозицій по субвенціям на рівні АР Крим, областей, Києва та Севастополя. Формально регіони звітують про таку конкурсність, але насправді цього не відбувається. Необхідно розробити умови проведення таких конкурсів і затвердити їх у вигляді інструкції. В таких умовах зокрема має бути зазначено:

- характеристика об'єкта, під який дається запит про субвенції з точки зору його значимості для регіону;
- якісні показники, які характеризують покращення тих чи інших параметрів для регіону внаслідок реалізації проекту, під який проситься субвенція;
- ті ж самі показники у порівнянні із середнім їх рівнем по району, області, держави в цілому;
- вартість проекту із всіма виконаними розрахунками;
- рівень додаткового залучення трудових ресурсів регіону в результаті впровадження проекту;
- прогнозний рівень доходів, що може отримати регіон при реалізації проекту;
- соціальні показники, яких може досягти регіон завдяки проекту.

Конкурс треба проводити за всіма типовими у цьому ділі цивілізованими правилами, включаючи подання проектів заздалегідь, відкритий їх розгляд за участю громадськості, право регіонів на відстоювання своїх пропозицій, повне та прозоре пояснення результатів конкурсу. Особливе значення має формування складу конкурсної комісії. Крім представників держадміністрації області в ній повинні бути присутні незалежні фахівці, вчені, представники громадських організацій, а також ради агентств регіонального розвитку цієї області. Співвідношення чиновників та всіх інших зазначених вище представників у конкурсній комісії має бути від 40 до 60.

Впроваджуючи іноземний досвід, може викликати інтерес пропозиція щодо **введення права регіонів отримувати частину коштів із всіх податків та зборів, що направляються до державного бюджету, за умови відмови від субвенцій на здійснення інвестиційних проектів**. Суть цієї пропозиції полягає у тому, що регіон, а це при існуючій адміністративній системі може бути область, район або рівень місцевого самоврядування повністю відмовляється від субвенцій, що спрямовуються на інвестиційні проекти, але взамін отримують право на отримання частини коштів від податків та зборів, що ідуть до державного бюджету. Серед таких податків та зборів це, в першу чергу, податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, плата, кошти від реклами алкогольних напоїв та, можливо, ряд інших джерел доходів, що відповідають вимогам статті 29 Бюджетного кодексу щодо зарахування доходів до державного бюджету. Зрозуміло, що до розрахунку беруться тільки ті доходи, що отримуються на території цього регіону. Але головне питання полягає у визначенні проценту від зазначених вище надходжень, який залишається на

місцях. Ці нормативи пропонується визначати таким чином. Спочатку береться величина найбільшої за розміром інвестиційної субвенції за останні три роки. Ця величина приймається як базова. Далі аналізуються планові розрахунки по головним зазначеним вище джерелам надходжень до державного бюджету в прив'язці до даного регіону. Тобто визначається, яку суму того чи іншого податку або збору має отримати бюджет із території регіону у плановому році відповідно до попередніх розрахунків. Ці цифри порівнюються із взятим за базу найбільшим за три роки рівнем субвенції. В залежності від такого порівняння обґрунтовується, який процент від того чи іншого надходження покриває цей базовий показник. Відповідно, обирається один із видів таких податків і встановлюється процентний норматив до нього, що дозволяє покрити базовий рівень.

Головною перевагою такого підходу є те, що за регіоном на цілий рік закріплюється норматив надходжень до того чи іншого обраного „республіканського” податку. А далі все залежить від конкретного виконання плану із отримання доходів із цього податку. В разі перевиконання надходжень по ньому, регіон отримує додаткові кошти. В разі ж невиконання - регіон кошти не доотримає. Тобто виникає певний ризик, який може або забезпечити додаткові надходження, або призвести до дефіциту.

Застосування такого підходу дозволить зменшити перерозподіл коштів через державний бюджет (механізм субвенцій). В той же час не всі регіони будуть зацікавлені у його застосуванні і не варто очікувати масових заявок на такий механізм. Для тих, хто хоче отримати гарантовані кошти із бюджету у вигляді субвенцій під конкретні інвестиційні проекти, краще просити конкретні суми із гарантованим покриттям. Ті ж, хто не захоче відстоювати наверху свої інвестиційні програми, а мають бажання самостійно розпоряджатись коштами, можуть спробувати такий механізм. Необхідно буде відпрацювати механізм прийняття рішення щодо надання дозволу на описаний вище порядок. Потрібно дуже чітко прописати умови відхилення таких пропозицій із регіонів у разі, коли місцева рада ухвалила рішення про відмову від субвенцій та встановлення нормативів до загальнодержавних податків.

Торкаючись питання субвенцій, слід обговорити питання щодо **створення централізованого фонду розподілу субвенцій при Міністерстві економіки**. Субвенції на виконання інвестиційних програм, що отримують регіони, часто є недостатні за розмірами, щоб забезпечити прискорену реалізацію інвестиційних проектів. Природно, що під час аналізу проектів щодо надання субвенцій згідно із запитом всіх регіонів, неможливо на рівні Міністерства економіки вивчити всі можливі аспекти та встановити, що є більш, а що є менш пріоритетним виходячи із загальнодержавних інтересів. Тому, виходячи із фінансових можливостей бюджету на наступний рік, задовольняються запити практично всіх регіонів. У той же час у ході реалізації завдань бюджетного року проявляються більш пріоритетні та важливі напрями для держави, тому реалізацію інвестиційних проектів бажано здійснити у першу чергу. Також можуть виникнути непередбачувані обставини, пов'язані із політичними, соціальними та економічними аспектами, стихійними лихами, зміною міжнародної обстановки тощо. Все це потребує більш прискореного введення об'єктів в експлуатацію, проведення ремонтних робіт або робіт по реконструкції, підготовки документації тощо.

Пропонується при формуванні державного бюджету на кожен наступний рік закладати в ньому частину коштів у вигляді централізованого фонду розподілу субвенцій. Розмір цього фонду може становити не більш ніж 3-4 % від загального розміру субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Розпорядником такого фонду має бути визначено Міністерство економіки України. Порядок використання коштів фонду має бути таким. Міністерство економіки (або центральний орган виконавчої влади, який може бути створений для проведення регіональної політики держави) вивчає ситуацію із реалізацією інвестиційних програм у державі, відслідковуючи використання наданих регіонам субвенцій. При виникненні обставин непередбачуваного характеру, про які зазначалося вище, міністерство вивчає можливості надання додаткових коштів по субвенціям із фонду.

Паралельно міністерство вивчає запити регіонів щодо надання додаткових коштів. Важливо створити прозорий механізм прийняття рішень з цього приводу, щоб уникнути можливих корупційних дій та зловживань. Рішення має приймати таємним голосуванням спеціально створена рада, до якої входять по представнику від усіх областей, АР Крим, міст Києва та Севастополя, а також по 15 представників від урядових установ (Кабмін, Мінекономіки, Мінфін, Мінбуд тощо) та 15 представників від громадських організацій як Асоціація міст України тощо. Засідання такої ради можуть проводитись один раз на місяць для розгляду відповідних пропозицій. Згідно прийнятого порядку будь-які зміни у видачі субсидій повинні затверджуватись постановами Кабміну. Вважаємо, що така практика повинна бути спрощена і рішення ради може бути остаточним або затверджуватись колегією Міністерства економіки.

Світовий досвід показує, що регіони мають частіше використовувати право на **об'єднання коштів декількох бюджетів**, зокрема тих суб'єктів місцевого самоврядування, що знаходяться в межах однієї території або адміністративної одиниці. Під реалізацію тих чи інших програм, що охоплюють територію кількох суб'єктів місцевого самоврядування, цими суб'єктами може бути прийнято рішення про об'єднання частини коштів, що формують бюджети розвитку. Причому, оскільки до бюджетів розвитку включаються кошти, що надійшли на реалізацію „інвестиційної” субвенції, то фактично об'єднуються не тільки власні гроші, а й частини субвенцій, що належать різним регіонам. При проведенні конкурсів по вибору інвестиційних проектів, під які планується залучати кошти субвенцій, необхідно дозволити, щоб у таких конкурсах на рівних умовах брали участь проекти, висунуті спільно від кількох регіонів (районів, міст, селищ), які передбачають об'єднання субвенцій для реалізації спільного для всіх проекту.

Крім об'єднання коштів власних бюджетів розвитку та коштів, що отримує кожен із регіонів у вигляді субвенцій, регіони можуть долучати для фінансування таких проектів також кошти, що виділяються комерційними структурами, що розміщені на території регіонів, які об'єднують бюджетні ресурси. Такі кошти можуть оформлюватись як інвестиція відповідно до вимог чинного законодавства або як благодійна діяльність, якщо об'єкти мають соціальний характер.

Процес об'єднання коштів як частини місцевих бюджетів та субвенцій окремих регіонів може взяти на себе рівень області. Саме на обласному рівні може проектуватись програма, яка охоплює кілька регіонів - районів, міст, селищ. Це і транспортні розв'язки, і будівництво сховищ, і роботи по освоєнню природних ресурсів, інші проекти по розвитку спільної інфраструктури. Область разом із усіма задіяними регіонами проводить роботу по розробці загального проекту із виділенням частини робіт по кожному із регіонів. Далі формується фінансовий план, в якому пропорційно навантаженню у загальному проекті кожного із регіонів, визначається скільки коштів із регіонального бюджету розвитку має бути залучено у загальний „котел”, а також розмір якої субвенції має бути направлений у вигляді запиту при формуванні бюджету. Далі всі учасники підписують відповідну угоду між собою, якою надалі мають керуватись у взаємовідносинах. В угоді повинен бути визначений порядок здійснення проекту, етапи фінансування із зазначенням послідовності виділення коштів всіма його учасниками. Однак виникає питання щодо власності цього об'єкту, на чиєму балансі він буде значитись. Тому, краще, щоб такі об'єкти залишались у власності області, хоча ряд питань у цьому аспекті ще треба буде розглядати на рівні експертів. У цілому механізм об'єднання власних бюджетних коштів різних регіонів разом із об'єднанням їхніх субвенцій є серйозним чинником для вирішення проблем регіонального розвитку і застосування його тільки під спільні видатки, як зараз зазначено у Бюджетному кодексі є фактично недовикористанням цього механізму.

**Запровадження спеціальних програм щодо переходу депресивних регіонів у регіони зі статусом вільної економічної зони або території пріоритетного розвитку.**

Для заохочення місцевої влади щодо подолання низького рівня соціально - економічного розвитку можна запропонувати проведення спеціальних програм, які

дозволять таким регіонам при виконанні певних умов отримати хоча і тимчасово статус вільної економічної зони або території пріоритетного розвитку. Такі програми застосовувались в ряді країн, що розвивалися, зокрема, Китаї. Реалізація програми передбачає кілька етапів.

**Перший.** Територія (найбільш оптимально, якщо це буде стосуватись району або спільно кількох сусідніх районів) відповідно до затверджених у державі критеріїв отримує статус депресивної.

**Другий.** Цей регіон виходить із пропозицією до облдержадміністрації та Міністерства економіки (або міністерства, що буде створено по регіональним питанням) щодо своїх пропозицій по виходу зі статусу депресивного та отримання статусу ВЕЗу або території пріоритетного розвитку. В пропозиціях конкретно зазначається, яких саме пільг хоче отримати регіон від отримання статусу ВЕЗу або іншої пріоритетності.

**Третій.** Мінекономіки (нове міністерство) за узгодженням із облдержадміністрацією розглядає пропозицію регіону і, в разі принципового погодження із нею, доводить до регіону критерії, які він має досягнути щоб отримати новий статус. Ці критерії мають включати в себе такі групи параметрів. У першу чергу, це рівень ділової активності, який має досягти регіон у визначений перехідний період. Це і кількість підприємств на 10 тис. жителів, обсяги виробництва продукції та доходи на одного жителя регіону, кількість новостворених підприємств за перехідний період, показники, що характеризують обсяги роботи малого та середнього бізнесу, кількість населення, що залучена до економічної та підприємницької діяльності та ряд інших. Такі показники мають бути визначені як в абсолютних цифрах, в тому числі як середні дані по області, так і в динаміці, тобто їх темпи зростання за перехідний період. Тобто регіону наводять орієнтири, які він має досягти протягом перехідного періоду, щоб отримати бажаний статус. Крім того, встановлюються розміри самого перехідного періоду, як правило, від року до трьох, за який намічений рівень має бути досягнутий.

**Четверте.** Регіон розглядає наведені орієнтири і за результатами розгляду або погоджується із ними, або відмовляється від досягнення нового статусу, або ж проводить переговори із інстанціями вищої ланки щодо їх коригування. В результаті, якщо досягнуто погодження, регіон підписує угоду із Міністерством економіки (або новим регіональним відомством), яка має бути погоджена із облдержадміністрацією.

**П'яте.** Після підписання угоди регіон має розробити програму досягнення рівня встановлених критеріїв. У програмі зазначаються всі заходи, що мають бути здійснені, ресурси під реалізацію кожного із заходів, кінцеві результати, на які має вийти регіон після реалізації таких заходів. Встановлюється також порядок контролю за виконанням програми, включаючи як контроль з боку інстанцій вищої ланки, так і громадський контроль.

Важливим чинником зміцнення місцевих бюджетів є **запровадження податку на нерухомість**. Податок на нерухомість у всіх країнах є одним із головних бюджетоутворюючих чинників, коли мова іде про місцеві бюджети. Він відіграє основну роль у формуванні бюджетів регіонів в країнах ЄС, а останній час набуває великого значення у країнах колишнього СРСР, зокрема Росії та Грузії.

Введення такого податку в Україні особливо стало обговорюватись після прийняття Бюджетного кодексу, коли стало зрозуміло, що кодекс, на жаль, не вирішив проблем місцевих бюджетів, які як і раніше більш ніж наполовину залежать від міжбюджетних трансфертів. Тому, вже у 2000-х почали з'являтися перші проекти законів про податок на нерухомість, а у 2005 році були розроблені варіанти таких законопроектів головними зацікавленими відомствами - Мінфіном та Державною податковою адміністрацією.

Податок на нерухомість, як правило, вводиться як для фізичних, так і для юридичних осіб. Його характерними рисами є відносно низька ставка; наявність певного порога вартості нерухомості, нижче якого цей податок не накладається; прийняття у пакеті із законом про податок на нерухомість методики оцінки вартості майна із системою понижуючих та підвищуючих коефіцієнтів; різні ставки податку для жителів міської та сільської місцевостей

та ряд інших особливостей. Для більшості цивілізованих країн світу більш важливе значення має податок на нерухомість фізичних осіб, оскільки в цих країнах досить високий рівень достатку і доходи корпорацій прозора та у значній мірі переходять до доходів громадян.

В Україні, навпаки, введення податку на нерухомість в основному для фізичних осіб не є ефективним. По-перше, основна маса населення має дуже невисокі доходи і обкладання новим податком призведе до дуже негативних соціальних наслідків. По-друге, відсутні методики, які б адекватно враховували якісні показники нерухомості. Якщо в розвинутих країнах метр жила в різних будинках має порівняно однакову якість і базою оподаткування можуть бути одиниці площі, то у нас рівні за площею будинки 60-х років та сучасні котеджі не можуть мати однакову оціночну базу у вигляді грн./м<sup>2</sup>. По-третє, в силу недосконалої системи житлово - комунального господарства питома вага квартплати у доходах населення дуже висока, а платежі за різні послуги (газ, тепло, вода) не диференційовані і, тому більшість населення і так сприймає квартплату як плату за своє помешкання. Всі ці та інші причини гальмують введення такого необхідного для місцевих бюджетів податку на нерухомість із фізичних осіб. А саме головне, що всі означені вище причини реально призведуть до того, що більшість населення буде звільнено від сплати цього податку як пільговики в силу своєї бідності, заслуг та інших причин. В результаті у більшості регіонів, де останнім часом не зводились дачі та котеджі цей податок ніхто платити не буде. Особливо це буде характерно для регіонів, де і зараз найбільша нехватка коштів для розвитку, так і найбільша потреба у такому розвитку, тобто, ті, хто найбільше потребує - доходів не отримає, а от соціальну напругу отримують усі.

Запровадження цього податку має, на нашу думку, здійснюватись таким чином. Треба встановити два види ставок. Одна дуже низька у прив'язці до одного квадратного метра такого житла, вартість якого можна оцінити на рівні не вище 150% від середньої вартості по даному регіону (доцільно визначати по районам, містам, селищам та селам, бо в межах області можуть бути значні відхилення). Причому, те житло, що припадає не на кожного зареєстрованого жителя, а на кожного власника (прив'язка до зареєстрованих може призвести до великих недоїмок, бо у власника і у зареєстрованого інша відповідальність по оплаті житла). Тобто кожен власник платить, наприклад, 50 коп. за кожен метр своєї власності. Але ці суми автоматично вираховується із квартирної плати і зараховується не як дохід житлово - комунальних підприємств, а як кошти, що ідуть до бюджетів розвитку. При цьому у бюджетах розвитку ці кошти повинні використовуватись тільки на удосконалення житлово - комунального господарства, включаючи ремонт та реконструкцію комунальних мереж, введення нового обладнання тощо.

Друга ставка (для житла, що вище від 150% вартості середнього рівня) повинна визначатись в залежності від якісних параметрів житла. Для цього в залежності від ріелтерських оцінок встановлюються середні параметри вартості по кожній групі житла. Наприклад, житло вартістю 2000 - 2100 у. о. за один метр отримує середню оцінку у 2050 у. о. Житло вартістю 2100 - 2200 буде мати середню величину 2150 у. о. і так далі. Тут бажано запровадження прогресивної ставки у діапазоні приблизно від 1 до 3% від сукупної вартості нерухомості і без усяких прив'язок до квартплати.

У сільській місцевості в принципі має діяти аналогічний до описаних вище підходів, але із урахуванням інших об'єктів нерухомості, що знаходяться в господарстві.

Якщо проблеми встановлення податку на нерухомість фізичних осіб в основному пов'язані із необхідністю диференціації такої нерухомості, то оподаткування нерухомості юридичних осіб стикається із іншою проблемою - правильною оцінкою активів підприємства. Як ми уже зазначали вище у металургійного комбінату та у страхової компанії буде різниця у належних їм нерухомостям у тисячі порядків. Хоча при цьому рівень рентабельності та дохідності може бути рівним. Тому, треба уникнути ситуації, коли податок із нерухомості буде штучно створювати несправедливі відносини у бізнесі. Саме тому у світі уже давно застосовують цей податок у дещо іншій формі - у вигляді податку на активи. Тобто податок встановлюється не тільки до одного із активів - нерухомості, а в цілому до

всіх можливих активів: рухомих основних засобів, нематеріальних активів, оборотних коштів, капітальних вкладень тощо. Тобто, у вигляді якого із активів знаходиться майно підприємства, до цього активу і буде встановлюватись податок. Тоді ніхто не зможе уникнути оподаткування, а місцеві бюджети будуть мати гарантійне джерело доходів.

Податок на активи є відносно простим для адміністрування, бо він застосовується як множення ставки податку на вартість активів по балансу підприємства. Світова практика має приклади двох способів щодо бази застосування цього податку: оподаткування тільки основних засобів та оподаткування всіх активів. Перший спосіб - це встановлювати цей податок на балансову вартість активів, що існують так би мовити „фізично”, включаючи землю, будівлі та обладнання. Другий підхід - це збирати цей податок на більш широкій базі. Ця база може бути вирахована як всі можливі активи або частина з них. У цьому випадку із під оподаткування доцільно вивести тільки більш продуктивні активи - обладнання, нову техніку, інвестиції у власний розвиток. Також у ряді випадків від оподаткування мають бути виведені боргові зобов'язання. З нашої точки зору, в Україні було б доцільно застосовувати одночасно обидві запропоновані податкові бази:

- основні засоби, включаючи земельні ділянки, будівлі, машини та обладнання;
- всі інші активи;

Для кожної бази бажано встановити різні податкові ставки – більш високу для основних засобів та меншу (десь у два рази) на всі активи. Крім того, можна коригувати обидві бази. Так, до основних засобів можна частково включати нематеріальні активи, а також дохідні вкладення в матеріальні активи. Виключати ж можна приріст основних засобів у вигляді обладнання за останній рік. Із загальних активів можна при певних умовах вилучити всі види грошових коштів, наприклад. Такий підхід забезпечить, в першу чергу, врахування фактору різної структури активів у різних платників податків.

Потрібна одна єдина ставка цього податку для зручності адміністрування і ця ставка повинна бути якнайнижча; максимально 1%. Реальний процент доходу на капітал у світі зараз є на рівні 5%. Тому 1%-на ставка могла б відповідати 20% податку на валовий дохід від капіталу. Крім того, податок міг би залежати від чистого доходу, який може бути від'ємним, якщо підприємство багато років є неприбутковим. Можна запропонувати ставку цього податку на всі, тобто загальні активи на рівні  $\frac{1}{4}$  від облікової ставки Національного банку із урахуванням її коливання за останні 2-3 роки. Тобто ставка на всі активи може бути десь не більше 2%, а ставка на основні засоби десь не більше 3,5%. Можна запропонувати диференційовані нормативи ставок в залежності від категорій активів (додаток 2).

Є можливим використання податку на активи як аналога мінімального розміру податку на прибуток. В цьому випадку податок на активи міг виступати як аванс (залік) для податку на прибуток. Але рішення повинні бути прийняті перед прийняттям рішення про дозвіл на такий аванс. Тобто підприємства в Україні повинні здійснювати авансові платежі по податку на прибуток, який стягується як залік (утримання) на розподіл дивідендів. Податок на активи авансово може вноситись перед повною сплатою податку на прибуток з метою уникнути подвійного оподаткування дивідендів. Але тут є потреба остаточно визначитись чи податок на активи повинен стягуватись до чи після авансових платежів по прибутковому податку.

Порядок застосування податку на активи має на певному початковому етапі корелюватись із розміром податку на прибуток. Це дасть можливість уникнути, з одного боку, невиправданого посилення податкового навантаження, якщо податок на активи у тих чи інших платників виявиться суттєво більшим від традиційного податку на прибуток. З іншого боку, він (податок на активи) не повинен бути надто незначним по відношенню до податку на прибуток, оскільки це буде означати, що держава невиправдано втрачає свої доходи. Тому пропонуємо розглянути ряд ситуацій, що характеризують різні співвідношення обох податків.

Таблиця 3.

Податок на активи /податок на прибуток/	Можливі заходи щодо цієї ситуації
125% і більше	Така пропорція свідчить про надмірне навантаження, що виникає у зв'язку із введенням нового податку або те, що платники раніше приховували прибуток від оподаткування.
110 -125%	Пропонується встановити розмір податку нижче, на рівні 110% від податку на прибуток та провести перевірку кожного такого платника. Результатом перевірки може бути або прихований прибуток і, тоді ставка податку на активи залишається без змін. Або виявиться, що структура активів має певну специфіку і треба буде приймати рішення щодо коригування чи ставки чи бази оподаткування.
90 -110%	Є ризик того, що можливе надмірне податкове навантаження, але це неоднозначно.
75 -90%	З метою стимулювання капіталізації доходів пропонується застосувати такий механізм: Податок, що дорівнює 110% сплачується без обмежень. Порядок сплати різниці (125-110) можна регулювати такими правилами:
90 -110%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- різниця не сплачується зовсім, якщо відбулось зростання загального розміру активів порівнюючи із попереднім звітним періодом більш, ніж на 10%;</li> <li>- сплачується тільки 25% різниці, якщо зростання від 5 до 10 %;</li> <li>- сплачується 50%, якщо зростання до 5%.</li> </ul>
75 -90%	З одного боку може бути нормальне зниження податкового тиску, а з іншого - невинуватене звільнення від оподаткування при застосування податку на активи
Менше 75%	Податок на активи сплачується як аванс, а доначислення відбувається якщо: <ul style="list-style-type: none"> <li>- активи зменшились, порівнюючи із попереднім періодом на 10% і більше. Тоді доначисляється вся сума різниці;</li> <li>- активи зменшились менш, ніж на 10%. Тоді доначисляється 50% різниці;</li> <li>- при відсутності загального росту в структурі активів зросла сумарно доля активів, зазначених вище (рівень 110-125%). Тоді доначисляється 25% різниці.</li> </ul>
Менше 75%	Сплачується тільки податок на прибуток. Ясно, що в цій галузі активи не корелюють із реальним доходом

Доцільно, щоб додаткові авансові платежі по податку на активи індексувались відповідно до росту інфляції і обліковувались як необмежені платежі майбутніх періодів. Ще, слід відмітити, що використання податку на активи як авансового податку для податку на прибуток може впливати на можливість іноземних інвесторів сплачувати у вигляді авансу податковий податок в Україні порівнюючи із тим порядком, який застосовується в їх країнах. Тому, деякі аналітики наполягають на гарантуванні того, що порядок сплати податку на прибуток, використовуючи при цьому податок на активи як аванс, не робив ризикованими доходи іноземних інвесторів.

Існує певна проблема, щодо наповнення місцевих бюджетів, яка пов'язана із тим, що юридичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності намагаються не створювати у

**регіонах повноцінних філій із веденням балансів, а використовують різні безбалансові форми такі, як агентства, представництва** тощо. Це дає змогу уникнути сплати податків на території регіону, від чого страждають місцеві бюджети.

Необхідно зробити більш жорсткими правила щодо створення відокремлених підрозділів на території регіонів. Зокрема, будь-який підрозділ, який буде вести господарську діяльність, має вести баланс, звітувати перед місцевими фінансовими органами та платити всі податки в тому регіоні, де він зареєстрований. У статусі безбалансового можуть залишатись тільки ті відокремлені підрозділи, які не ведуть господарської діяльності, а виконують тільки представницькі функції. Такі представництва можуть отримувати на свої рахунки тільки кошти від своєї вищестоящої організації, а робити виплати тільки згідно спеціально затвердженого кошторису. По приблизним оцінкам введення більш жорстких норм щодо відкриття відокремлених підрозділів на території регіонів дозволить додатково залучити до місцевих бюджетів близько 15% від сьогоденішнього рівня отримуваних доходів.

У ряді країн, зокрема, Східної Європи застосовувався інший підхід, а саме - для кожного офісу, що представляє якусь юридичну особу на території регіону, незалежно від того, чи це балансова чи безбалансова установа, встановлюється фіксований процент із загальних податкових платежів головної організації, що направляється до бюджету регіону. Тобто, якщо головна організація платить на рік, наприклад, 100 одиниць податку, то 20 одиниць вона має вносити до місцевих бюджетів пропорційно кількості таких офісів у регіонах. Тоді відпадає проблема безбалансових представництв. Інший можливий підхід - це встановлення такого нового виду місцевого податку, як плата за роботу представництв на території регіону. Тобто, якщо представництво є безбалансовим, то головний офіс сплачує фіксований податок за його функціонування на території регіону.

Використання такого чинника як **надання комунального майна в заставу під отримання кредитних ресурсів** також має широке використання в багатьох країнах.

Вище уже був даний короткий аналіз тим обмеженням, які передбачає Бюджетний кодекс при отриманні кредитів для фінансової підтримки розвитку регіону. Настав час щодо деякого послаблення цих досить жорстких норм для чого, слід внести зміни до самого кодексу. Зокрема, планку у 10% ресурсів власного бюджету, що можуть виділятися на погашення кредитів варто підняти до рівня 25% для основної частини бюджетів регіонів та до 20% бюджетів тих регіонів, які мають статус депресивних. Потребує спрощення також система погодження таких запозичень, де для прийняття рішення досить було відповідного рішення місцевої ради та погодження на рівні того органу виконавчої влади в області, яке відповідає за питання розвитку території.

Досвід багатьох розвинутих країн надає приклади більш широкого використання залучених коштів через механізм застави та оренди комунальної власності. Зокрема, можна запропонувати підхід, що в разі, коли в якості застави вноситься комунальна власність, що повністю належить місцевій громаді, то не потрібно виконувати вимоги Бюджетного кодексу стосовно обмежень на залучення коштів. Тобто, якщо громада буде розплачуватись своєю власністю за неповернення кредитів, то механізм кредитування має бути максимально спрощений і не містити серйозних обмежень. Питання тільки має бути в тому, яку власність можна вносити у якості застави. Потрібно прийняти відповідну урядову постанову, яка б встановила перелік такого майна, яке забороняється вносити як заставу. До такого переліку повинне бути включено все майно, що знаходиться у користуванні закладів охорони здоров'я, освіти, культури, закладів, що належать до системи Міністерства молоді та спорту, майно організацій інвалідів та ветеранів. Також не можна вносити в якості застави все, що належить до житлового фонду громадян. Варто також заборонити використання як заставного майна, що знаходиться в довгостроковому користуванні або оренді підприємств комунальної власності до того часу поки не прийнято рішення про ліквідацію цих підприємств. Також у такий перелік має потрапити майно, використання якого забезпечує головні життєві потреби населення регіону – водо-, тепло-, енерго-, газо- та інше постачання.

Другим важливим чинником у цьому питанні є регулювання порядку використання таких кредитів. Спільним рішенням Міністерства економіки (або нового міністерства, яке буде відповідати за регіональну політику) та Мінфіну має бути затверджено положення щодо умов використання кредитів. У першу чергу, мають бути чітко прописані програми розвитку, під які направляються кредитні ресурси. Ці програми мають бути обов'язково затверджені на сесії місцевої ради, і при цьому в самій програмі цілі, куди направляються кредити, умови їх повернення та особливості використання, також мають бути прописані. Іншою умовою повинно бути обов'язковість проведення тендеру при виборі комерційного банку, який має видавати кредит із метою досягнення найбільш вигідних умов та високого ступеню надійності. Важливо передбачити запобіжні заходи, щоб механізм видачі кредитів під заставу комунального майна не перетворився у спосіб незаконної приватизації цього майна, коли кредити ніхто не думає повертати і майно іде спочатку у власність банку, а потім іншим суб'єктам по ланцюжку.

Своєрідну форму кредитування можна застосувати через оренду комунального майна. Цей досвід також використовується в ряді країн. Різниця із звичайною орендою полягає у тому, що орендна плата вноситься за рік або кілька років уперед за умови повернення орендодавцем по закінченню цього періоду експлуатації частини дисконтного доходу. Тобто, виникає ситуація, коли орендар фактично спочатку кредитує орендодавця, а потім орендодавець повертає орендарю частину недоотриманого доходу. Перевагою такого способу є те, що орендодавець, а це і будуть місцеві органи влади, зразу отримують досить велику суму для цілей розвитку регіону, хоча через певний час частково повертають частину доходів.

Важливим напрямом модернізації та удосконалення бюджетних відносин у справі створення ефективного механізму регіонального розвитку є проведення **комплексу організаційних заходів**. Вони повинні включити в себе ряд конкретних заходів і, зокрема:

- отримання права бути також розпорядником бюджетних коштів з боку місцевих владних структур при реалізації інвестиційних програм за кошти державного бюджету;
- оптимізація роботи в питаннях регіонального розвитку через створення агентств регіонального розвитку;
- залучення до активної участі в регіональних програмах місцевої громадськості, неурядових організацій, бізнесу та його об'єднань, і т.п. як розпорядника бюджетних коштів, так і члена у складі агентств регіонального розвитку;
- ефективна реалізація принципу договірних відносин між центром та регіонами, закладеного в програмних урядових документах.

Як бачимо, всі вище перераховані заходи практично є направленими на виконання одного завдання - організаційної перебудови системи функцій, компетенції, прав та обов'язків регіонів по виконанню політики регіонального розвитку. Почнемо із питання **участі місцевої влади у реалізації проектів (програм), що проводяться за рахунок коштів державного бюджету**. Як уже зазначалося вище, на сьогоднішній день місцеві структури практично не беруть участь у всьому комплексі робіт, пов'язаному із виконанням таких програм. Окрім того, місцева влада повинна мати право один раз на півроку проводити власний аудит витрат коштів щодо реалізації проекту і в разі виявлення порушень направляти матеріали до КРУ чи Рахункової палати. Виконавці проекту не мають права відмовити у проведенні аудиту та зобов'язані надавати всі необхідні для цього матеріали.

## ***Розширення форм і методів залучення недержавних структур до процесів, пов'язаних із фінансовим забезпеченням програм регіонального розвитку***

На нашу думку, центральне місце в організаційній перебудові взаємовідносин між самими регіональними інституціями та по лінії “регіон – центр” займає створення нового типу органів на місцях, які мають ввібрати в себе позитивний досвід Канади та інших розвинутих країн. Ці органи повинні забезпечити поєднання інтересів центральної та місцевої влади, громадськості, як місцевої, так і представників загальнодержавних громадських організацій, а також бізнесу також як місцевого, так і центрального. Відповідно до існуючої законодавчої бази та уже напрацьованих традицій це мають бути **агентства регіонального розвитку нового типу**.

Пропонується, щоб Уряд прийняв відповідне положення про агентство регіонального розвитку, в якому визначив головні функції, права, обов'язки, повноваження та порядок здійснення своєї діяльності цим агентством. Серед базових положень, на нашу думку, мають бути такі. Агентство регіонального розвитку повинно складатись із виконавчої ради та апарату. Виконавча рада є керуючою ланкою, яка приймає колегіально всі необхідні рішення, затверджує плани діяльності та звіти про роботу, виступає як представник агентства у відносинах із усіма зовнішніми інстанціями, дає доручення та контролює роботу апарату. Апарат, відповідно, опрацьовує всі питання та доручення від виконавчої ради, має право вносити свої пропозиції щодо питань, які розглядаються, є підзвітним до виконавчої ради. Апарат утримується за рахунок місцевого бюджету в розмірі не більше 10% від витрат, передбачених у бюджеті на утримання органів влади. Іншу частину бюджету агентства може бути дозволено формувати за рахунок відрахувань від бюджетів громадських організацій та об'єднань підприємців у строго визначених розмірах. Склад виконавчої ради формується таким чином - одну четверту частину (бажано 7 осіб) складають депутати місцевої ради, другу четверту частину представники органів державної влади - відповідних управлінь та департаментів, що діють як правило на принципах подвійного підпорядкування на території регіону. Це повинні бути представники управління економіки, фінансів, підприємництва, капітального будівництва, регіонального фонду державного майна, підрозділу, що відповідає за інвестиції та інновації, місцевого КРУ. Іншу чверть мають складати представники місцевого бізнесу, обрані у демократичний спосіб підприємницькими колами. І, нарешті, останню чверть мають формувати представники громадських неурядових організацій, що функціонують на території цього регіону. Зокрема, бажано, щоб до цієї групи увійшли представники екологічних рухів, організацій, що опікуються соціальним захистом, жіночих та дитячих організацій. Також до цієї чверті може ввійти представник регіональних профспілкових організацій. Свої рішення виконавча рада має приймати більшістю не менш ніж у дві третини голосів, щоб уникнути різних змов з боку двох груп. Такий же має бути і кворум для проведення засідань. Неучасть у засіданнях з боку тих, хто має статус державного службовця, має розглядатися як підстава для відповідного покарання, а для депутатів як початок процедури відкликання.

Агентства регіонального розвитку в описаній вище формі мають бути створені на базових рівнях - територіальних громад районів, міст, селищ. На рівні села доцільно створити громадську комісію регіонального розвитку у складі голови сільради та двох виборних людей від громади. Така комісія, на відміну від агентств, має виконувати тільки дорадчі функції. При цьому в разі розбіжностей між головою сільради та двома виборними від громади, рішення не приймаються, а передаються на розсуд районного агентства.

На рівні області також не доцільно створювати окреме обласне агентство регіонального розвитку. Тут органом, що виконує подібні функції, має бути рада агентств регіонального розвитку області із таким представництвом - по 2 особи від кожного агентства, що створені на території області, незалежно від розміру територіальної громади, на території якої створено це агентство. Плюс один представник від кожних 15 тисяч жителів регіональної одиниці - району, міста, селища, якого також направляє відповідне

регіональне агентство, якщо на території цієї одиниці проживає така кількість жителів. Обласна рада агентств регіонального розвитку не є прямим вищестоящим органом для агентств, створених на рівні територіальних громад, але прийняті нею рішення підлягають обов'язковому обговоренню в агентствах. Крім того, рада уповноважена приймати рішення щодо програм регіонального розвитку обласного масштабу в разі, коли програма буде виконуватись на території кількох територіальних громад. Ці рішення вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість у дві третини делегатів. В разі їх прийняття вони обов'язково повинні направлятися до облдержадміністрації.

Агентство регіонального розвитку є установою із спеціальним статусом, якій держава повинна делегувати функції виступати **співрозпорядником бюджетних коштів**, якщо: а) на території регіону здійснюється виконання інвестиційних програм за рахунок коштів державного бюджету; б) на території регіону виконуються інвестиційні проекти за рахунок субвенцій із держбюджету; в) регіон проводить інвестиційні програми за рахунок власного бюджету, але із залученням коштів бізнесу, кредитних ресурсів або коштів від емісії регіональних цінних паперів. Функції співрозпорядника передбачають таке: а) участь у формуванні та розробці бюджетного запиту, програми, плану і т.п., опрацюванню всіх варіантів, проведення розрахунків, підготовці обґрунтування; б) участь в процесах узгодження та відстоювання проектів на всіх рівнях, починаючи від місцевої ради та, закінчуючи, інстанціями вищої ланки, зокрема галузевими міністерствами та відомствами, Міністерством економіки та Міністерством будівництва та архітектури; в) після затвердження інвестиційної програми (проекту) - участь у підготовці всіх необхідних кошторисів, планів закупок, визначенні підрядників тощо; г) проведення контролю за ходом реалізації програми (проекту), зокрема контролю за витрачанням коштів, виконанням тендерних та закупівельних процедур, ведення обліку та звітності; д) відповідальність за зв'язки із громадськістю, забезпечення оприлюднення та публікації всієї необхідної інформації щодо реалізації проектів, забезпечення контролю з боку громадських організацій; е) виконання функцій куратора як внутрішнього, так і зовнішнього контролю та аудиту, допомога у проведенні контрольних заходів з боку Рахункової палати, КРУ, аудиторськими компаніями. При цьому, слід зазначити, що агентство повинно мати виключно дорадчі функції по програмам (проектам), які здійснюються виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Порядок виконання своїх функцій та повноважень як розпорядника бюджетних коштів має бути таким: агентство має право та зобов'язане розглядати всі ті ж самі питання стосовно регіонального розвитку, які розглядає сесія місцевої ради, а також орган виконавчої влади у цьому регіоні при підготовці бюджетного запиту та пропозицій щодо надання субвенцій. В ході своєї участі у підготовці бюджетного запиту воно проводить взаємні консультації, обміни думками, конференції, слухання тощо. На етапі прийняття рішень щодо запровадження того чи іншого проекту розвитку регіону, порядку виконання цього проекту, включаючи розробку кошторисів, проведення тендерних торгів, визначення підрядників із виконання робіт, здійсненню контролю за витрачанням коштів тощо, агентство повинно робити все можливе щодо прийняття узгодженого рішення із органами влади. В разі, якщо органи влади приймають рішення, яке не співпадає із більшістю представників у виконавчій раді агентства, агентство приймає своє власне рішення і воно в офіційно оформленому вигляді направляється в органи представницької та виконавчої влади регіону. Органи влади регіону не повинні мати право проігнорувати це рішення, а навпаки, мають бути зобов'язані у короткий, не більш ніж 10-денний, термін розглянути рішення агентства з метою можливого внесення змін у власне рішення. Якщо такий компроміс не приймається, то орган влади має офіційно направити до агентства аргументовану відмову. В разі, якщо рішення стосувалось програм (проектів), де залучаються кошти із державного бюджету, включаючи і субвенції, цю відмову з боку органів влади разом із власним рішенням та аргументами на його користь, агентство направляє в обласний департамент економіки або відповідний регіональний департамент нового міністерства, що буде відповідати за регіональну політику.

Паралельно такий самий пакет документів має бути направлений до обласної ради агентств регіонального розвитку. Остаточне рішення приймає обласна виконавча влада за погодженням із обласною радою агентств. У разі, якщо рішення стосувалося програм (проектів), де залучались кошти як місцевого бюджету, так і приватні кошти бізнесових структур або громадських організацій, то рішення приймається виключно в регіоні. Якщо агентство регіонального розвитку двома третинами голосів підтвердить своє попереднє рішення, то воно буде остаточним і місцева влада має його дотримуватись. Як уже зазначалося вище, в разі виконання проекту виключно за кошти місцевого бюджету агентство виконує тільки дорадчі функції.

Крім того, агентство регіонального розвитку може виконувати консультативно-асистуючі функції щодо розробки майбутніх інвестиційних проектів. Агентство повинно стати своєрідним проектно-дизайнерським центром для юридичних та фізичних осіб, що перебувають на території регіону та мають пропозиції щодо його розвитку як у близькій, так і у далекій перспективі. Саме тут мають формуватися стратегічні плани щодо розвитку свого регіону, під які потім буде підводитись фінансова база.

Досвід цілого ряду країн свідчить, що структури, подібні агентствам регіонального розвитку, повинні активно впливати на політику суб'єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на території регіону, з точки зору забезпечення дотримання регіонального вектора у їх соціально-економічній діяльності. У зв'язку із цим у багатьох країнах представників організацій, подібних до агентств, вводять до складу наглядових рад таких суб'єктів. Вважаємо за доцільне ввести таку ж практику і в Україні. При цьому, в разі, коли підприємство має в статутному фонді державну або комунальну власність, то участь представників агентства у наглядових радах повинна бути обов'язковою. У наглядових радах приватних підприємств участь представників агентств може бути тільки добровільною.

Однією із головних функцій, які мають бути покладені на **агентства регіонального розвитку є функція організаційного забезпечення та контролю за проектами, де можуть спільно брати участь як бюджетні кошти, так і кошти суб'єктів підприємницької діяльності, іноземних інвесторів, громадян, громадських організацій тощо.**

Реалізація таких проектів у найближчий період повинна стати одним із головних завдань удосконалення системи фінансової підтримки регіонального розвитку. До таких проектів можна віднести:

- створення спільних інвестиційних фондів за участю як бюджетних, так і приватних, корпоративних, громадських коштів;
- внесення коштів із бюджетів розвитку до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності, які реалізують програми, що сприяють розвиткові регіонів;
- оформлення статусу інвестицій для коштів, що вносяться на підтримку проектів, що виконуються місцевими органами влади;
- випуск та купівля цінних паперів, що емітуються суб'єктами підприємницької діяльності під програми, направлені на розвиток регіонів.

Створення венчурних інвестиційних фондів за участю різних джерел, включаючи бюджетні кошти, має здійснюватись під конкретні проекти інвестиційного характеру, що передбачають концентрацію ресурсів на будівництво, реконструкцію, переобладнання потужностей у тих чи інших галузях виробництва або сфери послуг. Досвід роботи таких фондів є практично в усіх розвинутих країнах світу. Зокрема, така практика поширена на рівні регіонів у Канаді. Відповідно до українського законодавства реалізація проектів через венчурні інвестиційні фонди має цілий ряд переваг, зокрема, у можливості оперативної емісії цінних паперів, відносно спрощеної реєстрації, фактичного звільнення від сплати податків під час виконання робіт.

У той же час Закон щодо інститутів взаємного інвестування, прийнятий у 2001 році, потребує внесення змін щодо визначення норм для такої форми венчурних фондів, як **регіональний венчурний фонд.**

Схема створення та роботи такого фонду має реалізовуватись таким чином. На першому етапі місцева влада разом із агентством регіонального розвитку приймає рішення щодо розвитку тої чи іншої сфери діяльності. Проводиться конкурсний відбір різних проектів, де по кожному із них визначаються: обґрунтування значимості виконання даного проекту з точки зору досягнення для регіону певних результатів у його розвитку; кінцеві параметри щодо обсягів виробництва (послуг) у вартісному та кількісному вимірах; термін реалізації даного проекту; необхідний обсяг інвестицій для реалізації проекту, включаючи інвестування на кожному із етапів реалізації; загальний дохід, що може бути отриманий після інвестування після того, як об'єкт такого інвестування почне працювати у заданих параметрах; термін окупності проекту та доходи, що можуть отримати інвестори венчурного фонду. Всі ці обґрунтування та розрахунки мають здійснюватись ініціативною групою, яка повинна бути створена під егідою агентства регіонального розвитку за обов'язкової участі місцевої влади.

Далі проводиться робота із створення компанії із управління активами. Оскільки частка держави у такій компанії не може перевищувати 10%, то агентством регіонального розвитку визначається коло засновників такого фонду, яким надається відповідна пропозиція. Як правило, це мають бути місцеві бізнес-структури, які проявили себе як патріоти свого регіону і уже мають репутацію людей, що працюють на для розвитку регіону. Після створення регіонального КУА, ця компанія розробляє всю необхідну документацію для створення фонду, проводить його реєстрацію та забезпечує емісію цінних паперів цього фонду. На етапі заснування фонду засновницькі внески з боку місцевої влади вносяться за рахунок коштів бюджету розвитку.

Далі фонд випускає свої сертифікати, які шляхом відкритої підписки купуються інвесторами. На жаль, існуюче законодавство забороняє органам місцевого самоврядування викупати сертифікати фонду. Тому, до внесення змін до законодавства важливою функцією місцевої влади на цьому етапі є проведення агітаційно-просвітницької роботи серед представників місцевого бізнесу. Аналогічну роботу мають виконувати також і агентства регіонального розвитку на місцях. Завдання полягає у тому, щоб забезпечити надходження якомога більше коштів до фонду.

По мірі накопичення коштів на рахунках фонду починається виконання намічених робіт. Тут важливе значення має формування наглядової ради проекту, яка б забезпечувала, з одного боку, контроль за його реалізацією, а з іншого - надавала допомогу фонду. Створення наглядової ради повинно бути функцією агентства регіонального розвитку, яке має забезпечити пропорційне представництво у ній місцевої влади, бізнесу, громадських організацій.

Після завершення реалізації проекту, установчими документами остаточно встановлюється його статус як підприємства у формі того чи іншого господарського товариства, чітко фіксується власність кожного із суб'єктів.

**Внесення бюджетних коштів до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності**, як уже відмічалось вище, хоча і дозволяється Бюджетним кодексом, у той же час має знаходитись під особливим контролем, у першу чергу громадськості. В той же час такий захід може мати певний ефект, якщо за участю місцевого бюджету буде створюватись відповідна структура, діяльність якої буде безпосередньо направлена на сприяння розвитку регіону. До таких структур можна віднести:

- компанії по використанню наявних у даному регіоні природних ресурсів;
- підприємства агропромислового профілю, в першу чергу ті, що направлені на використання землі і вирощування сільгосппродукції;
- підприємства, діяльність яких пов'язана із розвитком туризму та рекреаційної сфери;
- спільні підприємства за участю іноземного капіталу;
- підприємства, що сприяють масовому залученню незайнятого населення і скороченню безробіття.

У разі створення таких суб'єктів, місцеві ради повинні намагатись мати контрольний пакет у статутних фондах цих суб'єктів підприємницької діяльності. В деяких ситуаціях можна погоджуватись на блокуючий пакет (25%), зокрема в тому разі, коли інший пакет диверсифікований між цілим рядом засновників. Погоджуватись на пакет нижче 25% не варто. Стосовно форм господарських товариств, то це не є принциповим моментом, оскільки головне - це контрольні функції щодо власності. Роль місцевої влади в першу чергу повинна реалізовуватись у формуванні стратегії роботи таких підприємств, яка забезпечує розвиток регіону, його природних та трудових ресурсів. Місцева громада як власник повинна запобігати утворенню монополій, які отримують за рахунок такого становища прибуток. Також участь місцевих органів влади має перешкодити можливому застосуванню тіншових схем, незаконних операцій тощо.

Місцеві органи влади повинні самі ініціювати створення таких підприємств та залучати приватний бізнес до участі у них. Більше того, створення таких підприємств на консолідованій основі із приватним бізнесом має бути означена як окрема позиція у програмі розвитку регіону, де на основі проведеного аналізу повинен бути намічений конкретний перелік таких підприємств із указанням їх профілю, сфери діяльності, розміру статутного фонду, приблизної кількості та складу учасників, а також обов'язково долі власності місцевої громади у кожному із них. Повинні бути уповноважені структури в системі органів місцевої влади, які б конкретно займалися питанням створення таких суб'єктів підприємницької діяльності. В разі ж, якщо до місцевої влади надійде пропозиція від підприємницької структури щодо участі у створенні такого спільного підприємства, то це питання має розглянути і сесія місцевої ради, і агентство регіонального розвитку, щоб прийняти спільне узгоджене рішення із цього питання.

Крім створення нових підприємств за участю місцевої влади шляхом внесення коштів місцевих бюджетів до статутних фондів цих підприємств, у ряді випадків місцева влада може **направляти частину бюджетних коштів на купівлю цінних паперів ряду емітентів**. Тут обов'язковими повинні бути дві умови. Перша - цей емітент є суб'єктом підприємництва, діяльність якого сприяє розвитку даного регіону. Друга - ця діяльність має бути прибутковою, щоб забезпечити доходи на вкладені кошти і у подальшому використати ці доходи на реалізацію регіональних програм розвитку. Операції із купівлею цінних паперів потребують відповідного фахового рівня і тому, варто, щоб такою діяльністю займалася спеціалізована компанія із управління активами, або спеціально створена у регіоні, або обрана місцевою владою спеціально для проведення таких операцій, взаємовідносини із якою мають вестись на договірній основі. А суб'єктом придбання таких цінних паперів має стати спеціально створений корпоративний інвестиційний фонд, серед засновників якого, в межах, що дозволяє чинне законодавство, має бути місцева влада, використовуючи при цьому кошти місцевого бюджету.

Важливе значення для фінансового забезпечення програм регіонального розвитку, враховуючи досвід інших країн, має створення **страхових організацій** за участю місцевих органів влади.

Місцеві органи влади можуть виступати як засновники страхових організацій (компаній), які будуть страхувати так звані муніципальні ризики, але, найголовніше, зможуть використовувати накопичені резерви, а також свої доходи на реалізацію регіональних програм розвитку. Слід відмітити, що найбільш оптимальною схемою є така, що передбачає участь як засновників не тільки місцеві органи влади, а також на паритетних засадах місцевий бізнес. У світі накопичений великий досвід роботи таких регіональних „муніципальних” компаній. Основними видами ризиків, які вони страхують, є такі:

- страхування збитків від аварій, що можуть виникнути в системі житлово - комунального господарства, тобто страхування збитків від аварій в системі газо-, електро- та теплопостачання, тобто прорив мереж, аварії на передаючих та накопичувальних станціях тощо. Завдяки такому страхуванню кошти на подолання наслідків таких аварій будуть направлятись страховою компанією. В разі, коли за

результатами року виникла економія коштів у страхової компанії, ця економія буде направлятися на розвиток цих газо-, тепло- та електромереж. Місцева влада в цьому напрямі повинна врахувати досвід ряду європейських країн, де частина коштів, отриманих від населення як плата за житлово - комунальні послуги використовується як страховий платіж. Іншу частину платежу повинні становити спеціальні внески від підприємств, установ та організацій, розташованих на території регіону, які також є користувачами газу, тепла та електрики. Але отримувачем такого платежу має бути компанія частково або повністю заснована на комунальній власності, щоб можна було контролювати грошові потоки та управляти із вигодою для регіону використанням резервів та доходів;

- страхування як комунального, так і особистого майна від пожеж. Завдяки такому страхуванню місцеві бюджети будуть економити кошти на ліквідацію наслідків пожеж. Кошти ж, зекономлені у вигляді резервів, можуть бути направлені по закінченню річних договорів на підтримку та розвиток пожежної охорони регіону, а також на виконання інших регіональних програм. Місцева влада повинна вживати всіх заходів, щоб заохочувати підприємства, установи та організації платити страхові премії на страхування від пожеж. Що стосується населення, то розумна політика врахування невеликої частини від плати за комунальні послуги як страхової премії (не більше 0, 5% від вартості комунальних послуг), дозволить масово захистити населення від втрат при настанні пожеж, а також створити значні резерви для виконання регіональних програм (по нашим розрахункам це може становити до 1 млн. грн. на середній обласний центр на території України);
- страхування відповідальності при проведенні робіт із реконструкції та перебудови житлового і нежитлового фондів у населених пунктах. Цей вид страхування забезпечує компенсацію збитків в разі, коли після проведення реконструкції та перепланування будівель, відбуваються обвали, проломи та інші подібні явища, що несуть за собою як матеріальні збитки, так і, на жаль, нещасні випадки, травми. Місцеві органи, що проводять експертизу проектів по будівництву та реконструкції, можуть не врахувати всі можливі ризики, оскільки у населених пунктах щоденно проводиться більше 2 робіт по реконструкції житлового та нежитлового фондів на один квадратний кілометр площі. Тому, просто нереально провести повноцінну експертизу по всім заявкам. Звідси і загроза виникнення аварійних ситуацій. Таке страхування, крім економії коштів у місцевих бюджетах, також дозволяє провести накопичування ресурсів для робіт по удосконаленню житлового та нежитлового фондів;
- страхування відповідальності учасників масових заходів, що проводяться в регіоні щодо не нанесення шкоди комунальному майну, а також страхування від нещасного випадку учасників цих масових заходів. У цьому виді страхування мова йде про ризики, які виникають під час проведення масових святкових концертів, народних гулянь, спортивних змагань, громадсько-політичних заходів. Для вищенаведених заходів характерна велика масовість народу, збуджена атмосфера, пристрасті. В результаті можливе нанесення збитків комунальному майну, а також травмування людей. Тому, учасники таких заходів мають застрахувати свою відповідальність перед регіоном як власником цього майна, а також застрахуватись від збитків для свого здоров'я, оскільки лікування все одно буде проходити в комунальних закладах охорони здоров'я. Тим самим не будуть витрачатись бюджетні кошти на подолання наслідків таких масових заходів. Також місцева влада, як власник може отримати кошти на цілі свого розвитку.

Також можна здійснювати ще ряд видів страхування, зокрема,:

- страхування екологічних ризиків. Під цю категорію підпадають власники заправок, перевізники та зберігачі небезпечних речовин, підприємці, що працюють із шкідливими речовинами тощо;
- страхування орендованого комунального майна. Всі, хто бере в оренду комунальне майно мають застрахувати його на випадок нанесення шкоди цьому майну;
- страхування автомобілів на стоянках та парковках від угону та пошкоджень;
- медичне страхування у комунальних закладах охорони здоров'я;
- страхування комерційних ризиків при укладенні угод щодо приватизації чи купівлі майна.

У цілому участь у заснуванні та управлінні страховими компаніями на рівні органів місцевої влади може мати великий позитивний ефект з точки зору розвитку регіонів і як засіб соціального захисту, і як засіб отримання додаткових ресурсів для розвитку.

**Недержавні пенсійні фонди** також відповідно до сучасного світового досвіду можуть відігравати помітну роль в системі фінансового забезпечення регіонального розвитку. Адже пенсійні фонди на відміну від страхових компаній мають ту перевагу, що виплати будуть здійснюватись через багато років і за цей час можна накопичити значні ресурси, які використовувати на довгострокові інвестиції для розвитку регіону. Учасниками таких фондів можуть бути: а) працівники підприємств та установ комунальної власності; б) бюджетники - вчителі, лікарі, працівники культури і т. п.; в) державні службовці - працівники органів місцевої влади; г) приватні підприємці, які працюють у малому та середньому бізнесі; д) інші жителі регіону.

Проблемним моментом в утворенні муніципальних пенсійних фондів є те, що перераховані вище категорії, як правило, не відносяться до дуже забезпечених верств населення і тому не можуть робити великі за розміром пенсійні внески. Але з іншого боку, до перерахованих категорій належить приблизно 20% працюючого населення регіону. Тому, завдяки великій кількості учасників активи пенсійного фонду, заснованого на регіональних засадах можуть бути значні і не поступатися пенсійним фондам, створеним на базі великих корпорацій. Головне, щоб місцеві відповідальні особи приділили цьому питанню потрібну увагу, провели агітаційні та роз'яснювальні заходи, створили всі необхідні умови для розвитку. Бажано, щоб до участі у пенсійних програмах залучались люди у молодому віці до 30 років. Велике значення має заохочення внесення додаткових коштів на пенсійні внески з боку спонсорів, пошук можливостей для виплати премій та бонусів.

Пенсійний фонд, створений на описаних вище засадах, може накопичити дуже значні фінансові ресурси. Тому, важливе значення має пошук професійного управляючого активами. Таку компанію по управлінню активами в межах діючого законодавства можна створити за участю місцевих органів влади. Важливо, щоб за участю цих органів була розроблена ефективна програма інвестування, в якій з одного боку намічались стратегічні цілі довгострокового регіонального розвитку, а з іншого - чітко прораховувалась окупність таких інвестицій, прибутковість програм, що мають реалізовуватись. В принципі кошти пенсійних фондів мають бути диверсифіковані на три - чотири довгострокових проекти, які мають забезпечити значний прибуток регіону. Це, зокрема, розвиток рекреаційної зони, мережі автомобільних доріг, комунікації та засобів зв'язку, сільськогосподарська переробка продукції. Тому, кожне місто із населенням більше 50 тисяч жителів має поставити собі за мету створити такий пенсійний фонд. Також такий фонд можна створювати в одному чи декількох районах. Компанія із управління активами має бути одна - дві на область, бо ця сфера діяльності потребує певної концентрації зусиль, активів, знань, а також повинна оперувати в дещо більших масштабах, ніж район чи місто.

**Кредитні спілки**, звичайно, не відіграють у фінансовому забезпеченні регіонального розвитку таке місце як страхові організації або пенсійні фонди. В той же час їх роль може бути більше як заохочуюча для розвитку місцевого бізнесу. Досвід багатьох країн світу

говорить про те, що місцева влада для створення сприятливих умов місцевим виробникам, що працюють у даному регіоні, розвиває різні форми кредитування. Так, виступаючи організатором для заснування кредитної спілки при регіональних виробниках, місцева влада дає можливість їм працювати у більш сприятливих умовах, ніж їхні конкуренти. Іншим видом кредитної спілки, заснованої за сприяння місцевої влади, може бути спілка, що спеціалізується на видачі мікрокредитів для малого та середнього підприємництва у регіоні. У першому випадку членами спілки будуть покупці продукції, а в другому - місцеві підприємці. В обох ситуаціях здійснюється хоч і не пряма, але фінансова підтримка регіональному розвитку.

### **2.3. Висновки щодо пропозицій із удосконалення системи фінансової підтримки розвитку регіонів та впровадження ряду конкретних заходів, які враховують досвід провідних країн світу**

Загалом можна виділити ряд найважливіших напрямів щодо удосконалення системи фінансової підтримки розвитку регіонів, виходячи із аналізу досвіду, що застосовується в інших країнах світу, та специфічних чинників, що мають суттєвий вплив на подібні процеси в Україні, зокрема:

1. Удосконалення організаційних та методологічних підходів щодо державного регулювання та управління процесами регіонального розвитку і, зокрема, процесами фінансової підтримки впровадження програм регіонального розвитку.
2. Проведення комплексу організаційних заходів, що дозволять залучити на взаємовигідних засадах до процесів реалізації програм регіонального розвитку місцевий бізнес та місцеву громадськість, зробити цей процес більш прозорим та більш ефективним.
3. Забезпечення реальної участі регіонів у реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та конкретно реалізуються на території того чи іншого регіону, а також удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються із державного бюджету регіонам.
4. Посилення фінансових можливостей та потужності місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини, а також можливостей запозичень та іншими формами залучення коштів.
5. Суттєве посилення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) щодо накопичення фінансових ресурсів та їх застосування для фінансування програм регіонального розвитку.

У рамках **першого напрямку** можна виділити такі головні сфери діяльності:

а) створення та забезпечення ефективного функціонування нового органу влади – Міністерства регіонального розвитку та житлово–комунального господарства.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- розробка та затвердження положення про міністерство, яке б визначило його основні функції, повноваження, права та обов'язки;
- створення регіональних підрозділів цього міністерства на основі попереднього затвердження положення про ці регіональні підрозділи, оптимальне розмежування функцій між центральним апаратом та регіональними підрозділами;
- підбір кадрів для нового органу влади, проведення навчання, підвищення кваліфікації, тренінгів із використанням зарубіжного досвіду.

б) розробка та прийняття в установленому порядку програми розвитку та паспорту кожного регіону.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- розробка та прийняття методичних рекомендацій щодо створення паспорту регіонів, які б враховували всі необхідні параметри, що дають повну характеристику соціально – економічному, демографічному, екологічному та іншим станам регіону;
- підготовка та затвердження методики розробки програми розвитку регіонів, включаючи проведення всіх необхідних розрахунків щодо прогнозу розвитку показників виробничої та невиробничої сфер, рівня забезпеченості ресурсами, виділення перспективних напрямів тощо;
- проведення конкретної роботи по створенню паспорту та програми розвитку регіону на базі 2-3 пілотних областей України із залученням вітчизняних та зарубіжних фахівців, міжнародного досвіду;
- висвітлення та широке ознайомлення громадськості із проведеною роботою через конференції, семінари, створення робочих груп;
- створення механізму постійного моніторингу та коригування програмних документів відповідно до нових обставин, що можуть виникати в процесі регіонального розвитку.

в) розробка та запровадження спеціальних програм щодо отримання депресивними регіонами статусу вільної економічної зони або території пріоритетного розвитку.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- вивчення досвіду реалізації подібних проектів у ряді країн, зокрема Південно – Східної Азії;
- розробка конкретного механізму переходу депресивних регіонів у новий статус, включаючи порядок оцінки наявних ресурсів у регіоні, а також оцінки рівня розвитку та перспектив поліпшення ситуації завдяки новому статусу, порядок розрахунку планових параметрів (орієнтирів), які необхідно буде досягти, щоб розглядалося питання про надання нового статусу;
- встановлення головних параметрів в сфері оподаткування, стягнення різного роду платежів, доведення різних нормативів, які може отримати вільна економічна зона або територія пріоритетного розвитку, в разі надання цього статусу для депресивних регіонів.

У рамках **другого напрямку** можна виділити такі головні сфери діяльності:

а) створення агентств регіонального розвитку (АРР) нового типу.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- прийняття нормативного акту, який би регулював питання функцій та повноважень таких агентств, формування їх складу, регламентні норми щодо прийняття окремих рішень, взаємодію із органами державної влади на місцях, порядок побудови таких агентств по «вертикалі», інші питання;
- визначення механізму участі АРР у процесі планування заходів, де використовуються бюджетні кошти, як державного, так і місцевих бюджетів, а також у процесі використання цих коштів. Отримання АРР частково функцій розпорядників бюджетними коштами при виконанні загальнодержавних програм та використанні субвенцій та коштів місцевих бюджетів;
- визначення АРР як провідної установи щодо опрацювання, надання висновків із впровадження інвестиційних та інноваційних проектів на території регіонів, забезпечення моніторингу, фінансового контролю та аудиту при здійсненні таких проектів;
- запровадження механізму, що передбачає включення до складу наглядових рад підприємств, установ та організацій, що знаходяться на території регіону,

представників АРР з метою забезпечення дотримання представниками бізнесу регіонального вектора у своїй політиці;

- відпрацювання механізму взаємодії АРР із громадськими організаціями регіону з метою забезпечення прозорості рішень, що приймаються.

б) розробка впровадження цілого ряду заходів, що дозволяють акумулювати для виконання важливих програм розвитку регіонів, спільно кошти місцевих бюджетів разом із коштами, що належать бізнесу, іноземним інвесторам, спонсорам, громадянам, громадським та іншим організаціям.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- внесення змін до чинного законодавства, що знімають обмеження для участі в інвестиційних фондах комунальної власності та суб'єктів комунальної власності;
- розробка системного підходу щодо порядку внесення, використання та розподілу доходів бюджетних коштів, що вносяться до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності. У цьому процесі важливе значення мають напрями використання цих коштів, а саме залучення їх у ті сфери виробництва та послуг, що забезпечують всебічний розвиток регіону, повноцінне використання трудових та природних ресурсів, які є привабливими для вітчизняних та іноземних інвесторів. Важливо також забезпечити збереження певних важелів контролю з боку місцевої влади через мінімальний рівень акцій, що мають їй належати, а також контроль з боку громадських організацій не тільки за проведенням фінансових операцій, а й шляхом проведення аудиту, що дасть можливість здійснювати аналіз ефективності використання ресурсів, відповідності досягнутих результатів соціальним, екологічним та іншим параметрам;
- врегулювання питання щодо можливості направлення коштів, як бюджетних, так і тих, що належать підприємствам, заснованим на комунальній власності, на купівлю цінних паперів тих емітентів, діяльність яких направлена на розвиток регіону.

У рамках **третього напрямку** можна виділити такі головні сфери діяльності:

а) забезпечення більш активної та реальної участі регіонів у процесі реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються на цій території за рахунок коштів державного бюджету.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- внесення змін до діючого законодавства і, зокрема, до Бюджетного кодексу щодо посилення участі регіонів у підготовці загальнодержавних програм, включаючи участь у підготовці бюджетних запитів, проектів програм на рівні центральних органів влади, узгодженню фінансових показників;
- прийняття нормативних актів, які б посилювали вплив регіонів при конкретній реалізації тих чи інших програм, зокрема у виборі партнерів серед регіональних компаній, проведенні тендерів по закупівлі товаро-матеріальних цінностей, використанню місцевих ресурсів;
- реформування системи фінансового контролю використання бюджетних коштів при реалізації загальнодержавних програм;
- розробка конкретних механізмів щодо більш широкого залучення регіональної громадськості до процесів підготовки та реалізації таких програм.

б) посилення прав та створення більш ефективних механізмів щодо участі регіонів при формуванні та розподілі субвенцій.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- розробка та прийняття відповідного документу щодо запровадження конкурсних засад при прийнятті рішень про включення до запиту пропозицій щодо субвенцій, в першу

чергу, інвестиційної та на соціальний розвиток, як в масштабах держави при оцінці пропозицій окремих областей, так і в масштабах області при оцінці пропозицій районів, міст, селищ;

- створення централізованого фонду розподілу субвенцій на державному рівні, який би забезпечував виділення централізованих коштів на найбільш важливі напрями, визначення критеріїв розподілу цих коштів, розробка принципів демократичної участі всіх регіонів при прийнятті відповідних рішень;
- запровадження громадського контролю за плануванням та, особливо, використанням виділених субвенцій, внесення змін у чинне законодавство та підготовка відповідних методичних рекомендацій.

У рамках **четвертого напрямку** можна виділити такі головні сфери діяльності:

а) суттєва реконструкція діючої системи податків та зборів, що забезпечують надходження доходів до регіональних бюджетів.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- внесення змін до податкового законодавства щодо введення нових податків, зокрема, податку на активи (в інших варіантах на нерухомість, на основні засоби тощо), що дозволить відповідно до світового досвіду створити головне джерело фінансових надходжень до місцевих бюджетів чітко прив'язане до активів, розташованих в даному регіоні;
- розробка механізму проведення на базі прийнятої Урядом постанови експерименту, що дозволить деяким регіонам отримувати стабільну частку від загальнодержавних податків із одночасною відмовою від повного або часткового отримання субвенцій. При прийнятті відповідного урядового рішення необхідно врахувати порядок обчислення часток із податків, що будуть направлятися у регіони, критерії вибору регіонів для проведення експерименту, механізми компенсації можливих соціальних втрат при відмові від субвенцій;
- збільшення прав регіонів по впровадженню місцевих податків і зборів шляхом внесення змін у відповідний декрет Кабміну, зокрема щодо повного права на вибір податків та зборів із переліку, затвердженого декретом, а також права на встановлення додаткових податків і зборів, на що необхідно запровадити у законодавчому порядку спеціальний механізм погодження.

б) створення дієвих механізмів та відповідної нормативно-правової бази прав регіонів із об'єднання коштів бюджетів кількох регіонів для виконання спільних програм.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- розробка відповідного положення, яке регламентує вимоги та критерії до проектів, під які дозволяється об'єднувати кошти кількох бюджетів;
- розробка відповідного положення, яке регламентує вимоги та критерії щодо об'єднання коштів, що виділяються у вигляді субвенцій;
- створення на рівні області відповідних механізмів щодо фінансування та управління програмами регіонального розвитку, які б передбачали об'єднання коштів кількох бюджетів.

в) підвищення рівня податкової дисципліни в регіонах, зокрема встановлення умов, коли будь – які підрозділи (філії, представництва, агентства) компаній, що не зареєстровані у цьому регіоні, мають платити податки до місцевих бюджетів.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- внесення змін до податкового законодавства щодо запровадження принципу – «отримуєш доход в даному регіоні – плати необхідні податки»;

- опрацювання пропозиції щодо введення універсального податку – плата за роботу представництва у регіоні;
- опрацювання пропозиції щодо введення відрхувань регіонам від сукупних податкових платежів центральних офісів, що не розміщені у регіоні.

г) прийняття ряду заходів, що дозволять залучати більше ресурсів у вигляді кредитів та за рахунок проведення емісії цінних паперів.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- внесення змін до чинного законодавства щодо збільшення «порогу» у 10% ресурсів власного бюджету, що можуть виділятися на погашення кредитів та щодо спрощення системи погодження таких запозичень;
- опрацювання питання з метою прийняття нормативних актів щодо механізму надання кредитів під заставу комунального майна, визначення при цьому переліків майна, які можна та які не можна вносити як заставне;
- визначення на рівні Міністерства економіки та нового Міністерства регіонального розвитку порядку використання таких кредитів з метою гарантій від втрат коштів місцевих бюджетів.

д) створення окремих механізмів, коли місцеві бюджети отримували би право залучати кошти комерційних структур, розміщених на території даного регіону.

У рамках **п'ятому напрямку** можна виділити такі сфери діяльності.

а) реалізація конкретних цільових програм розвитку регіонів через створення та функціонування венчурних інвестиційних фондів.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- визначення умов та процедури для організації і проведення конкурсу проектів, що мають забезпечити розвиток виробництва та сфери послуг у регіоні, збільшити зайнятість населення, задіяти місцеві природні ресурси тощо. В подальшому такі проекти можуть реалізовуватись через створення венчурних інвестиційних фондів;
- підготовка статутних документів для створення венчурного інвестиційного фонду та компанії із управління активами (КУА), де були б враховані особливості того, що ці структури будуть працювати, в першу чергу, на виконання регіональних програм, попередньо відібраних на етапі конкурсного відбору;
- визначення умов щодо відбору кола засновників таких фондів та КУА, в першу чергу, визначення критеріїв, згідно яких регіональні та інші компанії (у тому числі іноземні) можуть бути залучені до складу засновників;
- затвердження умов та порядку випуску сертифікатів фонду і після того емісії таких сертифікатів. Розробка та затвердження рекламно-роз'яснювальних заходів з метою залучення якомога більшої кількості інвесторів для купівлі сертифікатів фонду;
- встановлення і запровадження системи контролю та моніторингу за діяльністю фонду, зокрема за виконанням завдань щодо реалізації намічених проектів.

б) накопичення фінансових ресурсів для підтримки впровадження регіональних програм шляхом використання резервних фондів страхового бізнесу.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- визначення переліку видів страхування, які забезпечують захист від ризиків, що мають місцеву, регіональну природу та характер (муніципальне страхування), зокрема аварій у системі житлово-комунального господарства, пожеж житла та майна громадян та комунального майна, наслідків екологічних та санітарно-епідемічних катастроф, відповідальності за виникнення загроз життю, здоров'ю та майну громадян при проведенні робіт із реконструкції та перебудови житлового та нежитлового

фондів, проведення медичного страхування в системі комунальних закладів охорони здоров'я, а також цілого ряду інших видів страхування;

- встановлення базових умов для проведення вищезазначених видів страхування, зокрема страхових тарифів, розмірів страхового відшкодування, порядку укладання договорів та визначення розмірів збитків тощо;
- визначення головних параметрів роботи страхових компаній, що будуть страхувати муніципальні ризики, зокрема підготовка бізнес-планів на період не менше трьох років, розробка правил страхування, форм договорів та страхових полісів, конкретних розмірів тарифів, системи контролю та управління роботою компанії, в першу чергу, з боку місцевих інституцій, як влади, так і АРР;
- розробка положення про порядок формування та розміщення страхових резервів, що будуть накопичуватись у страхових компаній. Цей документ має особливо важливе значення, оскільки страхові резерви мають стати одним із головних джерел інвестицій у розвиток регіону. Тому, в ньому мають бути передбачені конкретні напрями інвестування із урахуванням того, що частина резервів має бути у дуже ліквідній формі і в будь-який момент може знадобитись для виплат страхового відшкодування;
- створення або купівля акцій (часток) у вже діючих компаній як за рахунок коштів місцевих бюджетів, так і підприємствами, заснованими на комунальній власності, із метою безпосередньої реалізації програм по соціальному захисту та програм по накопиченню необхідних інвестиційних ресурсів.

в) створення недержавних пенсійних фондів та кредитних спілок з метою реалізації соціальних програм та інвестування коштів у програми регіонального розвитку.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- підготовка типових пенсійних програм, які б були привабливими для залучення коштів із боку т. з. «місцевого контингенту» - працівників бюджетної сфери, підприємств, установ і організацій комунальної власності, приватних підприємців сфери малого та середнього бізнесу, державних службовців, що працюють в органах місцевої влади;
- визначення перспективних для регіону напрямів кредитування, на які можуть бути залучені кошти кредитних спілок, зокрема ті напрями, які сприяють розвитку місцевого малого та середнього бізнесу;
- розробка умов та порядку розміщення коштів, що накопичуються на пенсійних рахунках та у кредитних спілок, передбачивши використання цих коштів для реалізації довгострокових інвестиційних проектів із розвитку регіону, визначення прибутковості таких вкладів та умов їх повернення;
- підготовка статутних документів та проведення процесів заснування регіональних пенсійних фондів та регіональних кредитних спілок за участю або безпосередньо органів місцевої влади або підприємств, установ, організацій, заснованих на комунальній власності;
- створення відповідних механізмів контролю з боку громадськості за роботою пенсійних фондів та кредитних спілок, а також за процесом інвестування накопичених коштів у відповідні інвестиційні програми.

г) розвиток іпотечного будівництва в регіоні.

При цьому, важливе значення має реалізація таких заходів:

- розробка та затвердження на рівні місцевих органів влади за участю АРР регіональних іпотечних програм, що мали би враховувати місцеву специфіку (середній рівень достатку населення регіону, співвідношення сільського, міського та населення, що живе у селищах міського типу, рівень розвитку у сфері фінансових структур, в першу чергу, банківського сектору);

- розробка заходів щодо залучення місцевого бізнесу до процесів рефінансування іпотечних кредитів;
- впровадження програм розвитку місцевого фінансового сектора, включаючи відділення Державної іпотечної установи, а також регіональних банків для реалізації проектів, пов'язаних із іпотекою.