

УДК 330.101

В.А. Жаворонков

**ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

V.A. Zhavoronkov

FINANCIAL PROBLEMS OF UKRAINE'S REGIONS

Рассмотрен ряд актуальных проблем, решение которых позволит превратить региональные финансы из инструмента поддержания бюджетной сферы в инструмент действенной финансовой политики, способной удовлетворять запросы населения соответствующей территории. Обоснована необходимость проведения институциональных изменений в финансово-бюджетном регулировании, в налоговой политике, государственной политике, в сфере расходов, заимствований, государственного долга.

ФИНАНСЫ; УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ; РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ; ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ; ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ.

The given paper considers a number of urgent issues allowing transforming the regional finance instrument to maintain the public sector into an effective financial policy tool that can meet the demands of the population of a particular region. Based on the strategy of the development of the economy in a transitive period it is necessary to conduct institutional changes in the financial and fiscal management, tax policy, public policy and in the area of spending, borrowing and a public debt.

FINANCE; MANAGEMENT DECISIONS; FISCAL POLICY REFORM; INSTITUTIONAL ASPECT; DECENTRALIZATION.

Состояние региональных финансов Украины характеризуется сегодня большой зависимостью от финансирования государством, что не позволяет в полной мере реализовывать преимущества децентрализации. На порядке дня стоит ряд актуальных проблем, решение которых позволит превратить региональные финансы из инструмента поддержания бюджетной сферы в инструмент действенной финансовой политики, способной удовлетворять запросы населения соответствующей территории.

Решающее значение для построения рациональной системы региональных финансов имеет, прежде всего, набор полномочий органов управления. Оценка перечня функций управления региональной власти позволяет сделать следующие выводы: во-первых, отсутствует четкое распределение полномочий между уровнями власти на основе экономических критериев; во-вторых, имеет место значительное доминирование делегированных центральной властью полномочий.

Региональные финансы – это часть экономических отношений, благодаря которым

распределяется и перераспределяется национальный доход, фонд денежных средств, которые используются для экономического и социального развитие региона. Исходя из ресурсной концепции региона, под региональными финансами можно понимать достаточно широкий спектр средств, а именно: бюджетные и внебюджетные средства; деньги юридических лиц, которые расположены или зарегистрированы на данной территории; деньги физических лиц.

Для совершенствования управления финансовыми ресурсами региона необходимо определить основные направления и разработать мероприятия для реализации, которые, по нашему мнению, должны включать [5]:

- регулирование бюджетно-финансовых потоков: нацеленность на бездефицитность бюджетов, внедрение единых правил и норм формирования собственных доходов и расходов бюджетов, изменение схемы финансовой поддержки из государственных источников и региональных внебюджетных фондов;
- формирование финансовых ресурсов: ресурсы прямого доступа (местный бюджет,

государственные внебюджетные средства региональных финансовых организаций), доходы юридических и физических лиц, средства нерезидентов;

– использование инвестиционных форм и методов финансовой поддержки региона: поддержка локальных инвестиционных проектов и программ, прямое финансирование затрат общего плана, поддержка за счет альтернативных источников;

– систематизация проблем социально-экономического развития, разработка системы мониторинга для определения состояния региона, комплексная оценка результативности вариантов прогнозирования, внесение дополнений в порядок разработки комплексных прогнозов развития, формирование территориального разреза целевых программ, инициирование и участие в разработке и реализации проектов и программ, создание методик оценки приоритетности и поддержки программ и проектов.

Бюджетная система является одной из основных составляющих механизма регионального регулирования экономики. Применение институционального подхода предполагает рассматривать бюджетное регулирование как динамическую систему, которая постоянно совершенствуется и адаптируется к основным задачам социально-экономического развития. Институциональная архитектура бюджетной системы определяет как наиболее оптимальные бюджетные соотношения (удельный вес доходной и расходной части, дефицит/профицит бюджета, структуру доходов/расходов бюджета, источники финансирования дефицита, уровень бюджетной централизации и т. д.), так и основные положения бюджетного процесса, содержащиеся в нормативно-правовых актах [7].

Институциональные изменения в бюджетном процессе предусматривают введение ряда ограничений соответственно этапу экономического развития общества. Исходя из стратегии развития экономики в переходный период, необходимо проведение институциональных изменений в финансово-бюджетном регулировании, в налоговой политике, государственной политике, в сфере расходов, заимствований, государственного долга.

Проблемой бюджетов территориальных образований в Украине является, прежде

всего, то, что практически все экономические показатели и инструменты формирования ресурсов определяются центральными государственными органами. База налогообложения, ставки, правила администрирования и отчетности определяются на высшем государственном уровне, и органы местного самоуправления реального влияния на каждую из этих позиций не имеют.

Необходимым условием экономического роста региона является обеспечение его финансовой стабильности. Она характеризует соотношение между объемами доходов соответствующих бюджетов, полученных за счет собственных средств финансирования (налоговые, неналоговые поступления, доходы от операций с капиталом и т. д.), и одолженных средств, которые пополняют эти бюджеты в виде трансфертов, субсидий, дотаций и других финансовых поступлений.

Формирование региональных и местных бюджетов идет не снизу, что было задекларировано в Законе Украины «Про местное самоуправление в Украине», а сверху. За период с 2008 по 2011 г. расходы местных бюджетов покрывались собственными доходами на уровне 58,2–48,6 %, и этот показатель постоянно снижался. При этом доходная часть местных бюджетов по отношению к доходной части сводного бюджета Украины уменьшилась с 24,8 до 21,7 %. Финансово устойчивым считается регион, в котором часть внутренних источников финансирования местных бюджетов составляет не менее 80 % доходов. Только шесть регионов Украины, т. е. 22 % от общей численности, можно считать финансово устойчивыми с точки зрения упомянутого выше критерия. В 16 областях Украины, что составляет почти 60 % от их большего количества, часть собственных доходов в структуре местных бюджетов находится на уровне, меньшем, чем показатель, который считается оптимальным.

Данные приведенной таблицы свидетельствуют, что основу местных бюджетов составляют налоговые поступления. Основные из них:

– налог с доходов физических лиц – в 2011 г. составил 74 %, что на 3,4 % меньше, чем в 2008 г., абсолютная цифра налога увеличилась на 8169,3 млн грн.;

Динамика и структура доходов (без официальных трансфертов) местных бюджетов в 2008–2011 гг.

Вид поступлений	2008		2009		2010		2011	
	Фактически, млн грн.	Удельный вес, %						
Всего доходов	73872,1	100	71035,7	100	80515,8	100	86655,3	100
Налоговые поступления	59281,4	80,4	59157,6	77,8	67575,6	77,6	73086,9	76,4
Неналоговые поступления	7689,4	9,6	7759,1	11,7	8769,2	12,0	10915,9	11,1
Другие поступления	6901,3	10	4119,0	10,5	4171,0	10,4	2652,6	12,5

Источник: рассчитано по [9].

– налог на прибыль предприятий – в 2011 г. составил 0,5 %, в 2008 г. – 0,7 %. Произошло уменьшение поступлений на 43 млн грн. Удельный вес этих поступлений уменьшился с 0,7 % в 2008 г. до 0,5 % в 2011 г., или на 0,2 %.

Удельный вес неналоговых поступлений в структуре доходов местных бюджетов уменьшился с 80,4 % в 2008 г. до 76,4 % в 2011 г. В структуре неналоговых поступлений основу составляют собственные поступления бюджетных организаций и государственная пошлина. Собственные поступления формируют специальный фонд местных бюджетов, что дает возможность свободнее использовать их на финансирование приоритетных направлений.

Необходимо выделить следующие проблемы формирования региональных бюджетов [3]:

- наличие существенных противоречий в нормативно-правовой базе, которая регулирует формирование и использование ресурсов региональных бюджетов;
- чрезмерная централизация управления региональных бюджетов и отсутствие четкого разделения компетенций относительно решения конкретных задач между центральными органами и органами регионального самоуправления;
- нестабильность источников формирования доходов региональных бюджетов и отсутствие эффективного механизма межрегионального перераспределения государственных доходов;
- несовершенство межбюджетных отношений, что определяется их несоответствием происходящим быстрым изменениям.

Вызовы современности требуют реализации в Украине стандартов развитых демократических стран мира, что предусматривает, в частности, усиление роли регионального уровня и его основы – региональных финансов. Самодостаточная региональная финансовая система способна более полно учитывать интересы граждан, адекватно реагировать на современные вызовы и риски.

Только при уменьшении влияния государственных финансов на финансы региональные появляется возможность в полной мере реализовать преимущества децентрализации. Для этого необходимы существенные трансформации межбюджетных отношений, которые предусматривают выделение территориальной составляющей во всех видах и формах управленческих решений. Концепция межбюджетных отношений должна основываться на консолидации всех потенциально возможных ресурсов. Новая модель бюджетно-налоговой политики должна основываться на фискальной децентрализации усовершенствования системы налогообложения местными налогами и сборами.

Необходимым условием обеспечения стабильного роста территорий является внедрение программно-целевых методов в регулирование расходов бюджета. Использование программно-целевых методов в процессе создания и выполнения бюджета дает возможность достичь [4]:

- четкого определения потребностей и конкретных целей, на которые выделяются определенные деньги, и результатов, по которым можно оценивать эффективность их выполнения;

- усиления прозрачности бюджета и его контролируемости как за конечными, так и промежуточными результатами;
- качественного и взвешенного распределения бюджетных средств с учетом позиции ответственности этого процесса общественным ожиданиям;
- повышение эффективности использования средств за счет конкретизации целей и широкого использования в бюджетной практике сравнительного анализа «затраты – достигнутые цели»;
- усиление ответственности исполнителей за достижение предполагаемого конкретного результата.

Современный бюджетный процесс в Украине можно охарактеризовать лишь как формальный подход реализации программно-целевого метода разработки бюджета, когда имеет место форма подготовки бюджетных запросов по новым стандартам, а содержание работы по их использованию ведется по-старому.

В то же время государственные целевые программы являются наиболее отработанным инструментом государственной политики, которая реализуется путем использования программно-целевого метода. Они дают возможность направить ресурсы на решение приоритетных комплексных задач, имеют средне- или долгосрочный горизонт планирования, используют системный подход к формированию взаимосогласованных по срокам и ресурсам мероприятий, помогают сконцентрировать средства бюджета и внебюджетные ресурсы. Программное и сметное финансирование расходов бюджета – это альтернативные методы финансирования, решение относительно выбора одного из них должно осуществляться в каждом конкретном случае отдельно, но с обязательным учетом результативности.

Необходимым условием повышения эффективности использования программно-целевого метода в среднесрочном бюджетном процессе является разработка и внедрение системы многоуровневого стратегического планирования. Она предполагает определение средне- и долгосрочных стратегических задач развития экономики и социальной сферы. Это касается структурно-инвестиционной, инновационной и бюджетной по-

литики и разработки на этой основе приоритетных направлений социально-экономического развития региона.

Одной из важных составляющих регионального финансирования является налоговая политика. Основной теоретический постулат государственной налоговой политики заключается в том, что налоги не должны препятствовать росту эффективности производства [11]. Налоговая политика региона включает систему мероприятий, направленных на усовершенствование налогообложения, обеспечение интересов государства по отношению к регионам и внутренних интересов самих регионов. Основными задачами региональной налоговой политики являются: создание правовой базы; поддержка регионов, которые требуют финансовой помощи; привлечение налоговых инструментов для развития регионов; обеспечение финансовой стойкости местных бюджетов.

Институционализм исследует проблемы формирования налоговой системы с точки зрения отдельных институциональных факторов, а именно: законодательно-нормативной базы налогообложения; организационных форм налоговой системы; регламентации работы налоговой службы и т. д.

С позиций институциональной архитектуры налог – это целостный, обладающий внутренней структурой институт, который является составной частью, фрагментом общего институционального каркаса [2]. Архитектоника института налога характеризуется следующими пропорциями: соотношением между формальными и неформальными элементами, распределением и оптимизацией налоговой нагрузки, балансом интересов участников налоговых отношений. Эти отношения обеспечивают равновесие среды, которая определяется в том числе и поведенческими характеристиками.

В разработках теоретических основ налогообложения выделяют такие понятия, как «налогоспособность» и «налоговый потенциал» [10]. Реальная налогоспособность показывает фактические налоговые поступления от налогоплательщиков, расположенных на территории данного региона или под его юрисдикцией. Потенциальная налогоспособность региона – это возможность региона относительно мобилизации налоговых доходов в

бюджеты разных уровней при условии привлечения всех региональных ресурсов. Оценка налогоспособности крайне важна для определения территориальной справедливости налогообложения и предоставления регионам финансовой поддержки со стороны государства.

Совершенствование финансового регулирования социально-экономического развития территорий на современном этапе является одним из наиболее актуальных вопросов экономического развития. Его решение зависит от качественной работы механизмов, моделей и методов осуществления финансового регулирования институциями региональной власти.

Финансовый механизм — это совокупность форм, методов, рычагов и инструментов, которые используются в финансовой деятельности государства, регионов и предприятий в контексте соответствующей финансовой политики на микро- и макроэкономическом уровнях.

Категория «финансовый механизм» раскрывается в экономической науке на методологической основе теории экономического механизма. Финансовый механизм можно рассматривать как составную часть экономического механизма. Структурными подсистемами финансового механизма на уровне государства выступают источники финансового обеспечения и модели финансового регулирования. Финансовое обеспечение и финансовое регулирование можно рассматривать как два метода финансового механизма [6].

Модель финансового регулирования социально-экономического развития Украины формируют многочисленные методы, инструменты и рычаги финансового регулирования, которое, в свою очередь, выступает основной составляющей финансового механизма. Механизм финансового регулирования разделяется на методы регулирования и способы регулирования. В свою очередь, методы разделяются на нормативный и сальдовый, а способы — на финансовые инструменты и финансовые рычаги [1].

В условиях нехватки собственных средств для развития экономики на региональном уровне большое значение приобретает привлечение инвестиций. Рыночный механизм сам по себе не способен обеспечить стойкое макроэкономическое равновесие между ин-

вестиционным спросом и предложением накоплений и автоматически не создает системы аккумуляции свободных инвестиционных средств. Поэтому реализация инвестиционной политики является важным фактором развития экономики региона.

На региональном уровне легче установить доверие инвесторов к партнерам и органам государственного управления в рамках соответствующего инвестиционного климата в регионе. В связи с этим разделяют понятия «инвестиционный климат» и «инвестиционная привлекательность». Понятие «инновационный климат» целесообразно использовать при проведении мониторинга инвестиционной ситуации всей страны, он не может четко определить информацию по определенным регионам. Необходимо также разделять понятия «инвестиционный потенциал региона», «инвестиционный имидж региона» и «инвестиционная конкурентоспособность региона», которые формируют инвестиционную привлекательность региона (рис. 1) [8].

Общая характеристика инвестиционной привлекательности региона предусматривает пять основных составляющих, которые характеризуют соответствующее направление инвестиционной конкурентоспособности региона: ресурсная конкурентоспособность; инфраструктурная конкурентоспособность; фискальная конкурентоспособность; регуляторная конкурентоспособность; экономическая конкурентоспособность.

Большинство полномочий по управлению инвестиционной деятельностью на региональном уровне сконцентрировано в области. Главным источником инвестирования в регионах за последние годы стали собственные средства, а объемы инвестиций в основной капитал за счет госбюджета значительно сократились. В частности, инвестиции из средств местных бюджетов в регионах на сегодня составляют не более 5 %. Задачей региональных органов власти является создание условий для маневра собственными инвестиционными ресурсами для эффективного их использования и привлечения иностранных инвестиций. При проведении инвестиционной политики должен присутствовать принцип: ограниченные инвестиционные ресурсы используются там, где обеспечивает жизнедеятельность региона.

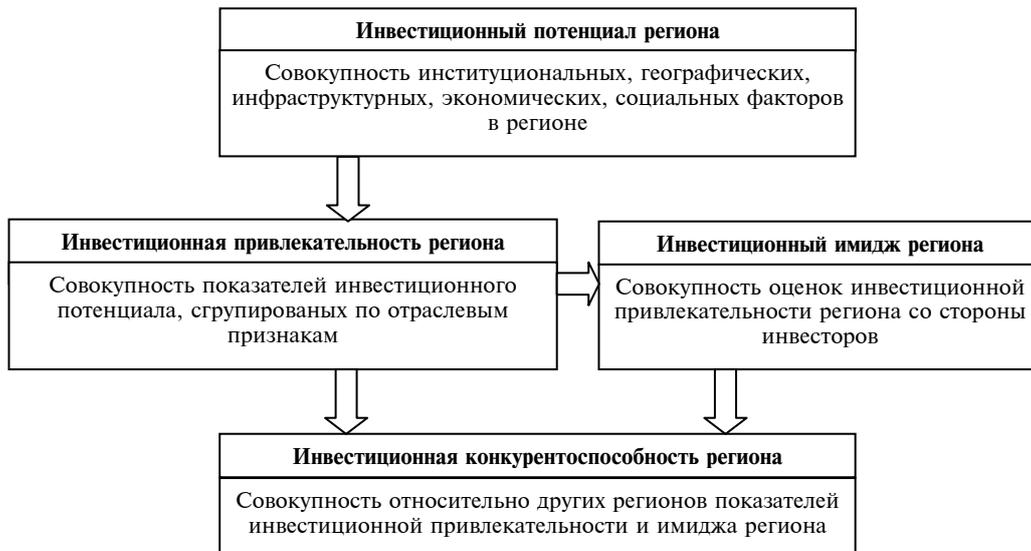


Рис. 1. Определение и связь основных понятий инвестиционного потенциала региона

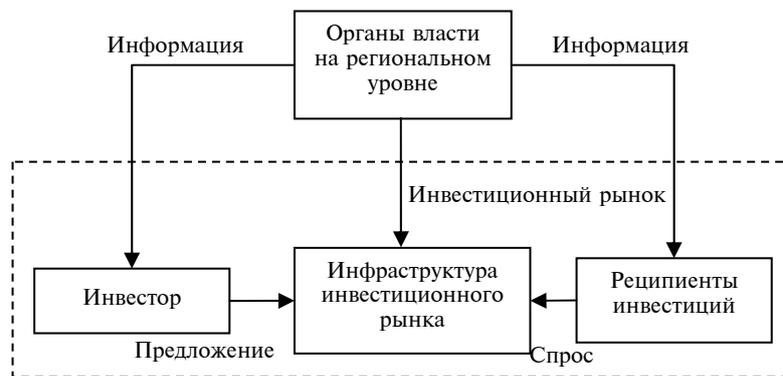


Рис. 2. Концептуальная схема влияния органов региональной власти на рынок инвестиций

Региональные органы власти должны стимулировать деятельность отраслей региона таким образом, чтобы содействовать эффективному использованию имеющихся инвестиционных ресурсов через создание инфраструктуры и согласования спроса и предложения на рынке инвестиций (рис. 2).

На протяжении последних лет ряд региональных органов власти начали выпуск долговых обязательств (облигационных займов) с целью привлечения дополнительных ресурсов для финансирования бюджетных затрат. Развитие рынка региональных облигаций должен быть нацелен не на приоритетное использование ресурсов, малодоступных для негосударственного сектора физических лиц и нерезидентов, что должно обеспечить максимизацию эффекта частных инвестиций.

Для привлечения альтернативных финансовых ресурсов органам власти в регионах

необходимо применять креативный подход, что позволит исключить использование шаблонных методов управления развитием региональных экономических систем. Необходима имплементация экономического инструментария современного менеджмента, маркетинга, логистики, проектного менеджмента, инновационного менеджмента и т. д.

Таким образом, приближение к стандартам развитых демократических стран требует усиления роли региональных финансов, создания самодостаточной региональной системы, которая способна полнее учитывать интересы граждан, адекватно реагировать на современные вызовы и изменения социума. Но это возможно только при уменьшении влияния государственных финансов на финансы региональные, что в полной мере поможет реализовать преимущественно децентрализации. Существенной трансформации требуют межгосударственные

отношения, которые предполагают выделение территориальной составляющей во всех видах и формах управленческих решений. Концепция межбюджетных отношений должна основываться на консолидации всех потенциально

возможных ресурсов. Необходимо реформирование бюджетно-налоговой политики на основе фискальной децентрализации, усовершенствование системы налогообложения местными налогами и сборами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Барабаш І.Г.** Методи та моделі фінансового регулювання соціально-економічного розвитку в країнах світу // Становлення економіки України у після кризовий період: ризики та проблеми розвитку / під ред. професора О.О. Непочатенко (Ч. 2). Умань: Видавць «Сочинський», 2012. 416 с.
2. **Гриценко А.А.** Наука и искусство институционального строительства / Институційна архітектура та механізм економічного розвитку: матеріали наукового симпозиуму. Харків: ХНУ, 2005. С. 21.
3. **Гузар Б.С., Ільницька Н.П.** Проблеми формування місцевих бюджетів // Становлення економіки України у після кризовий період: ризики та проблеми розвитку : колективна монографія. Ч. 1. Умань: Видавць «Сочинський», 2012. С. 213–216.
4. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / за ред. В.М. Гейця. Київ: Наук. думка, 2008. 383 с.
5. **Жаворонков В.О., Жаворонкова Г.В., Жмуденко В.О.** Стратегічне управління регіоном:

- економічна безпека, планування та розвиток: монографія. Умань: Видавць «Сочинський», 2010. 270 с.
6. **Измалков С., Сонин К., Юдкевич М.** Теория экономических механизмов // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 426.
 7. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований : моногр. / под ред. А.А. Гриценко. Харків: Форт, 2008. 938 с.
 8. Маркетинг регіонів: інвестиційні аспекти / В. Щелкунов, В. Бондаренко, Ю. Каракай, В. Матвеев. Київ: Наук. думка, 2005. 176 с.
 9. Статистичний щорічник за 2011 рік. Державна служба статистики України. Київ: ТОВ «Август Трейд», 2012. 558 с.
 10. **Толстая О.В.** Особенности формирования налогового потенциала региона и основные направления его дальнейшего развития // Финансы и кредит. 2009. № 34.
 11. Экономика налоговой политики : пер. с англ. / под ред. М.П. Деверез. М.: Филинь, 2001. С. 25–26.

REFERENCES

1. **Barabash I.G.** Metodi ta modeli finansovogo reguluvannya sotsial'no-ekonomichnogo rozvitku v kraïnah svitu. *Stanovlennia ekonomiki Ukraïni u pislia krizovii period: riziki ta problemi rozvitku*. Pid red. profesora O.O. Nepochatenko (Ch. 2). Uman': Vidavets' «Sochins'kii», 2012. 416 s. (ukr)
2. **Gritsenko A.A.** Nauka i iskusstvo institutsional'nogo stroitel'stva. *Institutsiina arkhitektonika ta mekhanizm ekonomichnogo rozvitku: materialy naukovogo simpoziumu*. Kharkiv: KhNU, 2005. S. 21. (ukr)
3. **Guzar B.S., Il'nyts'ka N.P.** Problemi formuvannia mistsevikh biudzhetyv. *Stanovlennia ekonomiki Ukraïni u pislia krizovii period: riziki ta problemi rozvitku: kolektivna monografiia*. Ch. 1. Uman': Vidavets' «Sochins'kii», 2012. S. 213–216. (ukr)
4. Derzhavni tsil'ovi programi ta uporiadkuvannia programnogo protsesu v biudzhetsnii sferi. Za red. V.M. Geitsia. Kiiv: Nauk. dumka, 2008. 383 s. (ukr)
5. **Zhavoronkov V.O., Zhavoronkova G.V., Zhmudenko V.O.** Strategichne upravlinnia regionom:

- ekonomichna bezpeka, planuvannia ta rozvitok: monografiia. Uman': Vidavets' «Sochins'kii», 2010. 270 s. (ukr)
6. **Izmalkov S., Sonin K., Iudkevich M.** Teoriia ekonomicheskikh mekhanizmov. *Voprosy ekonomiki*. 2008. № 1. S. 426. (rus)
 7. *Institutsional'naia arkhitektonika i dinamika ekonomicheskikh preobrazovaniï* : monografiia. Pod red. A.A. Gritsenko. Kharkiv: Fort, 2008. 938 s. (rus)
 8. *Marketing regioniv: investsiini aspekti*. V. Shchelkunov, V. Bondarenko, Iu. Karakai, V. Matveev. Kiiv: Nauk. dumka, 2005. 176 s. (ukr)
 9. *Statistichnii shchorichnik za 2011 rik*. Derzhavna sluzhba statistiki Ukraïni. Kiiv: TOV «Avgust Treid», 2012. 558 s. (ukr)
 10. **Tolstaia O.V.** Osobennosti formirovaniia nalogovogo potentsiala regiona i osnovnye napravleniia ego dal'neishego razvitii. *Finansy i kredit*. 2009. № 34. (rus)
 11. *Ekonomika nalogovoi politiki* : per. s angl. Pod red. M.P. Deveree. M.: Filin", 2001. S. 25–26. (rus)

ЖАВОРОНКОВ Владимир Александрович — доцент Национального авиационного университета, кандидат экономических наук.

03058, пр. Комарова, д. 1, г. Киев, Украина. E-mail: s1208@yandex.ru

ZHAVORONKOV Vladimir A. — National Aviation University.

03058. Komarova av. 1. Kiev. Ukraine. E-mail: s1208@yandex.ru