

АННА МУНЬКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**РЕГІОНАЛЬНІ ФОНДИ РОЗВИТКУ ЯК СКЛАДОВА
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Досліджуються регіональні фонди розвитку як складова частина системи управління місцевими фінансами. Доводиться актуальність їх впровадження в умовах децентралізації влади як способу фінансового забезпечення регіонів, на який органи місцевого самоврядування безпосередньо впливатимуть. Визначається стратегічна мета функціонування регіональних фондів розвитку та відповідні завдання щодо її досягнення. Розробляються пропозиції щодо порядку створення фонду та джерел його наповнення. Формується система управління коштами фонду з урахуванням принципів і постулатів децентралізації влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, регіональний фонд розвитку, система управління місцевими фінансами, інструменти управління, соціально-економічний розвиток.

Anna Munko. The regional development funds as a component of the local finances management system in the conditions of decentralisation

The regional development funds as a component of the local finances management system are researched. The necessity of their implementation in the context of decentralization of a power as instruments in which local governments have a direct impact is grounded. Strategic objective functioning regional development funds is determined and targets to achieve it are corresponded. Proposals on the creation of a fund and sources of content are developed. System management of the fund on the basis of the principles and tenets of decentralization is created.

Key words: local government, fiscal decentralization, regional development fund, local finances management system, management tools, socio-economic development.

Принцип превалювання рішень центральних органів влади пронизував усю систему державного управління України з дня проголошення незалежності. На сучасному етапі управлінські можливості органів місцевого самоврядування та застарілість механізмів фінансового забезпечення внутрішнього розвитку регіонів помітно підвищують ризики виникнення й загострення соціально-політичного конфлікту в державі. Механізм децентралізації дозволяє вдосконалити систему управління місцевими фінансами, яка більшою мірою буде спрямована на потреби муніципальних утворень регіону і включатиме органи місцевого самоврядування в процеси демократичного управління ресурсним потенціалом територій.

Одним із першочергових завдань на шляху до фінансової децентралізації є вирівнювання фінансового потенціалу регіонів шляхом активації та створення «точок зростання» джерел продукування їх фінансових ресурсів. У результаті з'являться повноцінні можливості щодо закріплення власних джерел доходів за муніципальними утвореннями регіонів і формування їх самодостатності. Наявність лише державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) не забезпечує повною мірою реалізацію пріоритетних для кожного регіону інвестиційних напрямів і суттєво обмежує вплив органів місцевого самоврядування на розвиток внутрішнього фінансового потенціалу регіону.

Тому у відповідь на зміни, які відбуваються в системі місцевого самоврядування

Local Government

Україні упродовж останніх років, у контексті децентралізації актуалізується необхідність створення регіональних фондів розвитку (РФР).

Процеси управління коштами фондів розвитку в Україні є малодослідженими, на що вказує невелика кількість вітчизняних наукових напрацювань із зазначеного питання. О. В. Шипко основну увагу приділив дослідженню механізмів розподілу коштів ДФРР, а не їх створенню [5, с. 34 – 35]. Механізмам розподілу коштів у системі цільових фінансових фондів ЄС для забезпечення реалізації регіональної політики присвячені дослідження С. Марковського [1; 2] та М. Трещова [3; 4]. М. Трещов у своїх роботах розглядає можливість застосування практики ЄС до розподілу коштів ДФРР між регіонами України, суть якої полягає у спрямуванні більшої частини коштів фонду на розвиток регіонів, рівень соціально-економічного розвитку яких є суттєво нижчим за середній у країні.

Європейський досвід та практика фінансового забезпечення місцевого самоврядування показали, що на поточному етапі трансформацій у системах фінансового забезпечення регіонів України невідповідність більшості існуючих методів та інструментів управління місцевими фінансами вимогам сучасності фактично досягла критичної точки. Це вимагає оновлення та розширення управлінського інструментарію органів місцевого самоврядування (ОМС) для ефективного генерування та використання власних доходів, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нового потенціалу в межах кожного муніципального утворення на території регіону.

Метою статті є дослідження РФР як складової частини системи управління місцевими фінансами, розробка пропозицій щодо порядку його створення та формування системи управління коштами фонду з урахуванням принципів і постулатів децентралізації влади.

РФР пропонується визначати як спільну добровільну ініціативу, організовану ОМС для інноваційного розвитку шляхом формування кумулятивного ресурсу розвитку за рахунок цільових вкладів і спрямовану на сприяння використанню новітніх та інноваційних фінансових інструментів для сталого розвитку територій у контексті внутрішньої політики регіонального розвитку та стратегій розвитку муніципальних громад у межах області.

Стратегічна мета створення РФР полягає в підтримці та стимулюванні сталого розвитку регіону та його муніципальних утворень на основі ефективного управління власним фінансовим потенціалом.

Основними завданнями РФР як інструменту підвищення рівня фінансового забезпечення регіонів в умовах децентралізації є:

- оцінювання фінансового потенціалу регіону та визначення джерел утворення його фінансових ресурсів;
- визначення інвестиційних пріоритетів у регіоні;
- об'єднання в межах системи фонду – внутрішньої економічної інфраструктури регіону із зовнішньою економічною інфраструктурою (національною та інших регіонів, міжнародною), що забезпечує взаємодію муніципального та приватного секторів, інтегрування в межах складників фінансового потенціалу регіону, забезпечення доступу до них, можливості оцінювання ефективності їх використання;
- створення ефективно діючого механізму відбору, фінансового забезпечення та реалізації пріоритетних проектів розвитку регіону;
- подолання нерівності в можливостях фінансового самозабезпечення регіонів шляхом створення «точок зростання»;
- підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів, їх конкурентоспроможності;

- залучення населення регіону до вирішення проблем регіонального та місцевого значення;
- відхід від принципу «державного патерналізму» у фінансовому забезпеченні розвитку регіонів;
- скорочення частки «регіонів-реципієнтів» в економіці країни та укріплення їх фінансової самодостатності.

Методичні та організаційні аспекти створення та управління РФР можуть бути поєднані в наборі основних структурних елементів, які є фундаментом створення цього фінансового інструменту (рис. 1).

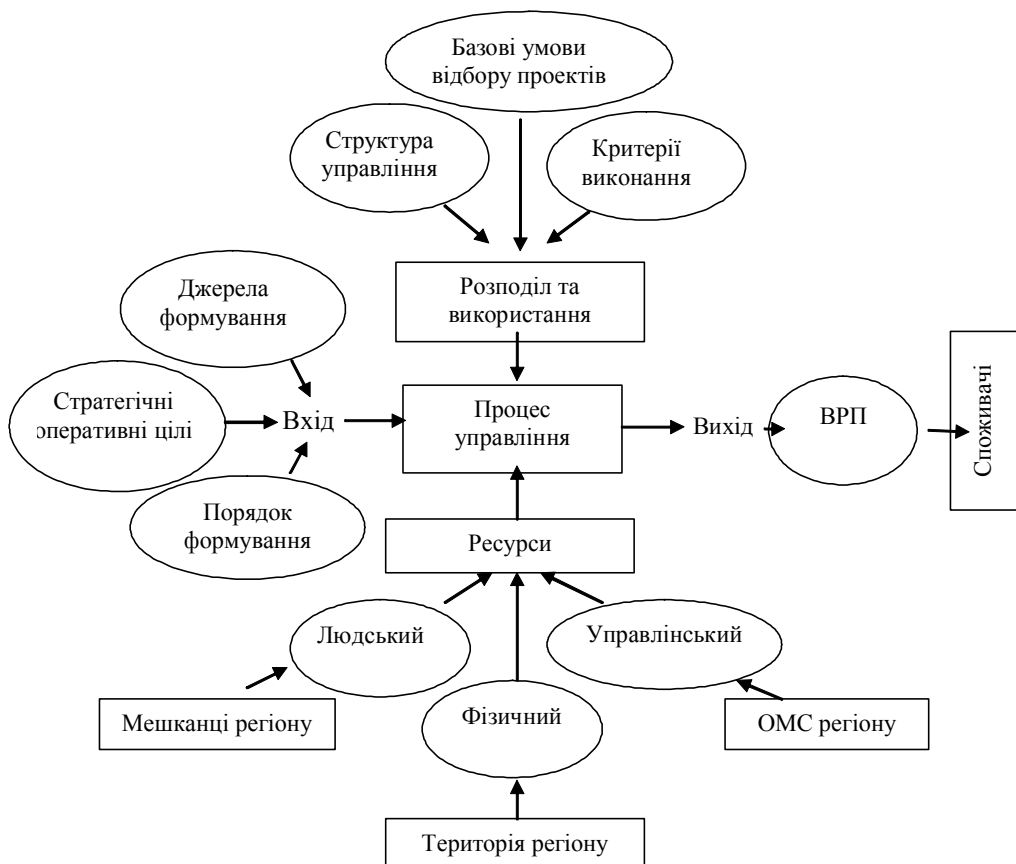


Рис. 1. Блок-схема організації процесу управління РФР

Створенню РФР передують аналіз фактичного стану фінансів регіону, оцінювання його фінансового потенціалу та визначення джерел утворення фінансових ресурсів. За джерелами фінансування можна виокремити два основні сценарії формування РФР: мінімальний сценарій (тільки капітал муніципальних утворень) та максимальний сценарій (співфінансування з ДФРР, капітал від муніципально-приватного партнерства, кредити та приватні інвестиції).

Пріоритетними джерелами формування РФР повинні, насамперед, стати власні фінансові ресурси муніципальних утворень регіону, продукування яких буде

Local Government

прямим наслідком діяльності ОМС. Найбільшу питому вагу в РФР повинні займати кошти, мобілізовані за рахунок підвищення якості управління муніципальними активами, прибутки від муніципально-приватного партнерства та отримані доходи від уже реалізованих проектів за рахунок коштів РФР (рис. 2).

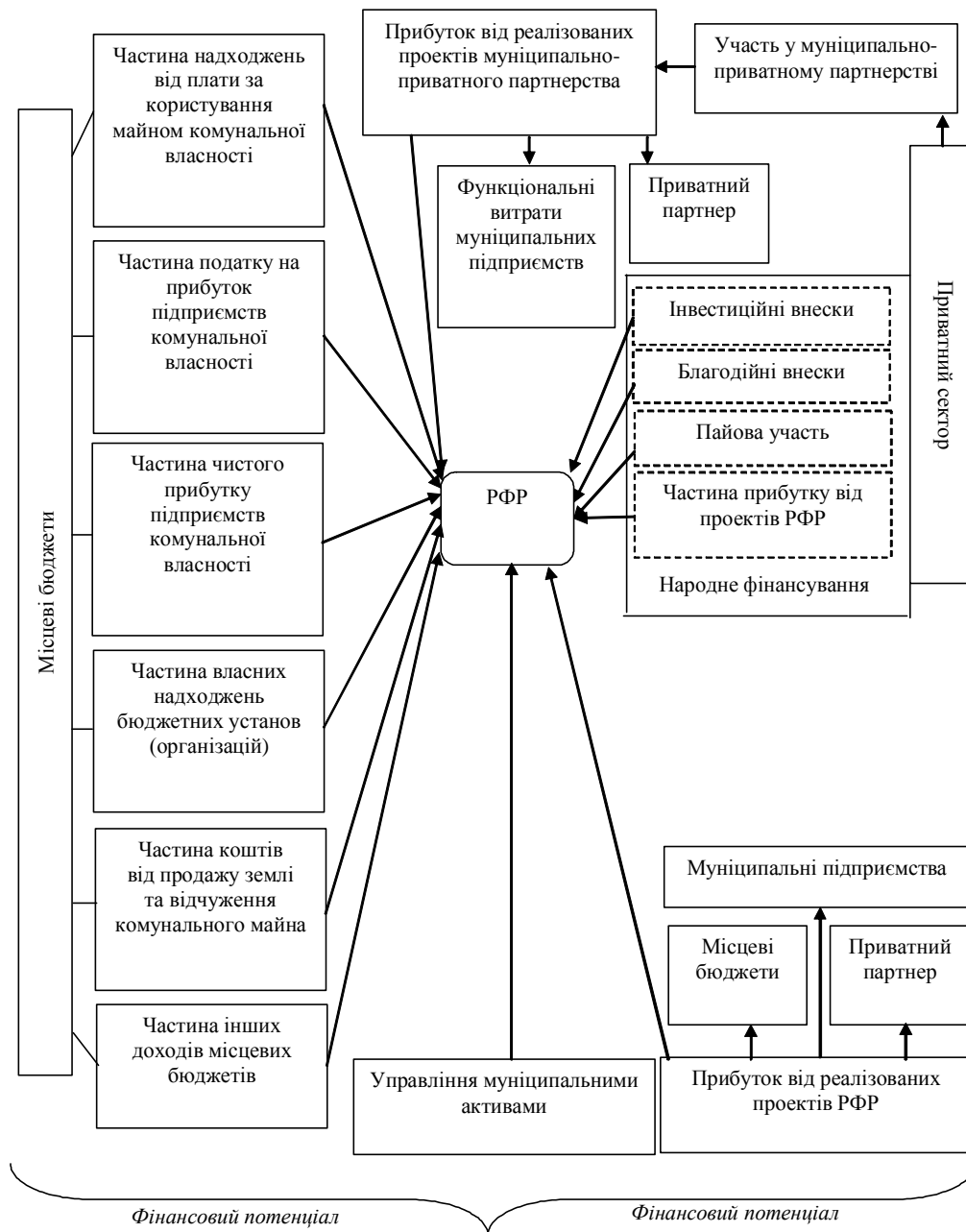


Рис. 2. Джерела формування РФР

РФР обов'язково повинен мати структуру управління. Суб'єктами управління РФР повинні бути наглядова рада, керівник фонду, менеджер фонду, консультативний комітет, ОМС та зовнішні консультанти. Їх вибір, обов'язки, повноваження і відповідальність, чисельний і професійний склад затверджується положенням про РФР згідно з чинним законодавством у місцевому самоврядуванні.

Порядок формування РФР за етапами, змістом, учасниками, структурами розробляється органом управління фондом і затверджується ОМС відповідно до чинного законодавства. Створення та забезпечення функціонування РФР передбачає певні заходи (таблиця).

Заходи щодо створення та забезпечення функціонування РФР

Найменування заходу	Короткий опис	Відповідальний виконавець
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Призначення голови фонду	Головою фонду є голова відповідної обласної ради	–
Формування наглядової ради фонду	Формується із представників органів місцевого самоврядування районного рівня за принципом один представник з кожної районної ради (голова – виборна особа із членів наглядової ради шляхом голосування)	Голова обласної ради
Створення консультативного комітету	До складу комітету включаються працівники органів місцевого самоврядування та зовнішні консультанти (на громадських засадах), які здійснюють супровід проектів. Зовнішніми консультантами можуть бути представники громадських організацій, наукових та інших установ	Наглядова рада
Конкурсний відбір менеджера фонду	На конкурсних засадах залучається приватна компанія на умовах аутсорсингу, яка оцінює та відбирає проекти на фінансування з РФР під заставу відповідальності за прийняте рішення (відсоток від обсягу РФР на звітний рік)	Наглядова рада
Розробка порядку формування РФР	Порядок розробляється та затверджується наглядовою радою на основі пропозицій консультативного комітету та включає інформацію: про перелік та відсоток відрхувань податків і зборів із бюджетів територій відповідної області; фінансову участь приватного сектору; розподіл прибутку від реалізованих проектів РФР та муніципально-приватного партнерства (поза РФР); відсоток співфінансування проектів розвитку	Консультативний комітет, наглядова рада
Розробка порядку конкурсного відбору проектів	Передбачається формування переліку обов'язкових та базових умов для відбору проектів. Базові умови формуються секторально відповідно до цілей розвитку регіонів та інвестиційних пріоритетів. Їх дія поширюється не тільки на проекти, а й на муніципальні утворення, органи місцевого самоврядування яких подають ці проекти. Додатково може передбачатися оцінювання економічної, бюджетної, фінансової та соціальної ефективності проектів за кількісними показниками	Консультативний комітет, наглядова рада, менеджер фонду

1	2	3
Розрахунок прогнозних обсягів РФР на бюджетний період	Фінансові управління місцевих рад здійснюють прогнозні розрахунки обсягів РФР на бюджетний період, наступний за звітним, та подають інформацію профільному структурному підрозділу обласної ради (департамент економіки)	Фінансові управління місцевих рад
Затвердження планового обсягу РФР на рік	Профільний структурний підрозділ обласної ради опрацьовує інформацію, надану місцевими фінансовими управліннями, узагальнює та подає на затвердження наглядовій раді та голові фонду	Профільний структурний підрозділ обласної ради
Конкурсний відбір проектів	Відбір проектів здійснюється менеджером фонду та погоджується з наглядовою радою та головою РФР	Менеджер фонду
Реалізація проектів	Відібрані проекти реалізуються заявниками відповідно до укладених договорів між заявником та обласною радою. Контроль за процесом здійснює менеджер фонду	Заявники, менеджер фонду
Оцінювання результативності РФР	Пропонується дві групи показників: загальна характеристика фінансування з РФР та за окремими напрямками (дослідження та інновації; інформаційно-комунікаційні технології; транспортна інфраструктура; навколишнє середовище; енергетика; соціальна інфраструктура; ринок праці та професійне навчання; інші показники муніципального розвитку)	Профільний структурний підрозділ обласної ради

Система розподілу коштів РФР має суттєво відрізнятися від тієї, яка застосовується для ДФРР. У регіонах відкриваються набагато ширші можливості щодо раціонального розподілу коштів РФР і формування більш конкретних умов їх використання.

Умови відбору проектів для фінансування із РФР доцільно сформувати за двома блоками: загальнообов'язкові та базові. Базові умови відбору проектів формуються секторально відповідно до цілей розвитку регіонів та відповідних інвестиційних пріоритетів. Вони повинні урахувати:

- стратегії розвитку муніципального утворення;
- наявність бюджету і муніципального плану інвестиції;
- план заходів щодо залучення витрат на дослідження та інновації.

Розподіл коштів РФР не здійснюється на основі гарантованого надання коштів кожному муніципалітету чи району. Кошти РФР розподіляються виключно між проектами на конкурсній основі згідно із встановленими умовами.

РФР поєднує в собі постулати реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Управління фондом належить безпосередньо ОМС. Стратегічна мета та цілі створення і функціонування РФР визначаються насамперед внутрішніми політиками та стратегіями регіонального розвитку, стратегіями розвитку муніципальних утворень конкретної області. Це розширює можливості для збільшення обсягів власного фінансового ресурсу регіону та ефективності його використання.

Очікувані результати від упровадження РФР у практику місцевого самоврядування України:

- підвищення ефективності управління регіональним розвитком;

- територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- скорочення розривів у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;
- забезпечення якості та доступності публічних послуг населенню;
- розвиток муніципально-приватного партнерства;
- підтримка стійких інвестицій у розвиток кожного регіону;
- підвищення рівня професійності працівників органів місцевого самоврядування в розробці та реалізації їх проектів розвитку територій;
- стимулювання місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу муніципальних утворень та максимальна мобілізація власних фінансових ресурсів;
- ефективний розподіл та використання місцевих фінансових ресурсів;
- забезпечення постійного розвитку муніципальної економічної інфраструктури з метою нарощування місцевого фінансового ресурсу.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на вирішення питання побудови системи оцінювання фактичної результативності проектів, реалізованих за кошти РФР.

Список використаних джерел / List of references

1. **Марковський С. С.** Моделювання механізму фінансового забезпечення державної регіональної політики / С. Марковський // *Наук. вісн. акад. муніцип. упр.* – 2011. – Вип. 4. – С. 439 – 447 [Markovskiy S. S. Modeliuvannya mekhanizmu finansovoho zabezpechennia derzhavnoi rehionalnoi polityky / S. Markovskiy // *Nauk. visn. akad. munitsyp. upr.* – 2011. – Vyp. 4. – S. 439 – 447].
2. **Марковський С. С.** Фонди регіонального розвитку як механізм фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики / С. Марковський // *Наук. вісн. акад. муніцип. упр.* – 2011. – Вип. 2. – С. 370 – 378 [Markovskiy S. S. Fondy rehionalnoho rozvytku yak mekhanizm finansovoho zabezpechennia realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky / S. Markovskiy // *Nauk. visn. akad. munitsyp. upr.* – 2011. – Vyp. 2. – S. 370 – 378].
3. **Трещов М. Н.** Современные инструменты регионального развития Российской Федерации и Украины: сравнительный анализ / М. Трещов // *Государственное управление : электрон. вестн. МГУ им. М. В. Ломоносова.* – 2014. – Вып. 46. – Режим доступа : e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/46_2014treshov.htm [Treshchov M. N. Sovremennyye instrumenty regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii i Ukrainyi: sravnitelnyiy analiz / M. Treshchov // *Gosudarstvennoe upravlenie : elektron. vestn. MGU im. M. V. Lomonosova.* – 2014. – Vyp. 46. – Rezhim dostupa : e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/46_2014treshov.htm].
4. **Трещов М. М.** Фонди регіонального розвитку: європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні / М. Трещов // *Ефективність держ. упр.* – 2014. – Вип. 39. – С. 420 – 426 [Treshchov M. M. Fondy rehionalnoho rozvytku: yevropeyskyi dosvid ta neobkhdnist yoho vprovadzhennia v Ukraini / M. Treshchov // *Efektivnist derzh. upr.* – 2014. – Vyp. 39. – S. 420 – 426].
5. **Шишко О. В.** Проблемні питання методики розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку / О. В. Шишко // *Фінанси України.* – 2012. – № 6. – С. 30 – 43 [Shyshko O. V. Problemni pytannia metodyky rozpodilu koshtiv derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku / O. V. Shyshko // *Finansy Ukrainy.* – 2012. – № 6. – S. 30 – 43].

Надійшла до редколегії 29.02.16