

Карп Г. В.,

директор Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України

ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ГІРСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Досліджується зарубіжний досвід фінансування територій зі спеціальним статусом, розглядаються питання реформування системи фінансового забезпечення гірських населених пунктів України на основі застосування сучасних форм та методів, містяться пропозиції щодо їх удосконалення.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансування гірських територій, небанківські фінансові установи.

Порядок формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів України потребує удосконалення шляхом використання нових форм фінансування. У сучасних умовах ці бюджети переважно фінансуються за рахунок субвенцій з державного бюджету, що не відповідає вимогам часу та гальмує розвиток зазначених територій. Залучення грантів та кредитів у межах європейських програм розвитку гірських населених пунктів, реалізація проєктів співфінансування за участю приватного сектора забезпечить достатній рівень надходжень місцевих бюджетів та сприятиме соціально-економічному розвитку гірських територій.

Окремі питання становлення та розвитку інститутів спільного інвестування як майнових комплексів довірчого управління розглядаються вітчизняними науковцями В. А. Вергуном, О. І. Ступницьким, В. М. Ковердою, Т. В. Волковинською¹. Однак ця проблематика є вузькоспеціалізованою і фахівці з державних фінансів приділяють недостатньо уваги дослідженню нових фінансових інструментів, які застосовуються у зарубіжних країнах для співфінансування соціально-економічного розвитку гірських територій.

Метою статті є розгляд питань реформування системи фінансового забезпечення гірських населених пунктів України шляхом узагальнення зарубіжного досвіду застосування сучасних форм та методів фінансування територій зі спеціальним статусом.

Проблеми підтримки інвестицій і розвитку гірських територій у зарубіжних країнах врегульовуються шляхом утворення “гірських фондів” для надання субсидій, позик, науково-дослідницьких стипендій. Джерелами фінансування таких фондів є внески урядів, процентні надходження, зокрема від погашення кредитів, благодійні внески та пожертвування, доходи від експлуатації місцевих ресурсів.

¹ *Вергун В. А.* Інститути спільного інвестування в умовах глобалізації світових фінансових ринків : моногр. / В. А. Вергун, О. І. Ступницький, В. М. Коверда. — К. : Вид.-полігр. центр “Київський університет”, 2009. — 512 с. — (Серія “Міжнародний бізнес”).

У галузі гірського сільського господарства на основі класифікації земель з метою їх збереження запроваджуються різні види фінансової допомоги або податкові пільги, стимулюється створення асоціацій фермерів гірських територій, встановлюються компенсаційні надбавки.

У сфері гірського туризму встановлюються обмеження або нагляд за діяльністю установ, розміщених у гірській місцевості, укладаються контракти між промоторами і місцевими органами влади, надається фінансова допомога у формі інвестицій і субсидійованих кредитів. При цьому уряд несе відповідальність за розвиток туризму (об'єкти і центри туризму).

На продукцію, виготовлену на територіях зі спеціальним статусом "гірської", наносяться спеціальні ярлики, що характеризують якість місцевого виробника, найменування місця її походження. Здійснюючи державні закупівлі, уряд платить вищі ціни за гірську сільськогосподарську продукцію.

На окрему увагу заслуговують положення законодавчих актів зарубіжних країн, якими встановлюється спеціальний статус гірських населених пунктів. Наприклад, у 2002 р. ухвалено Закон Киргизької Республіки "Про гірські території Киргизької Республіки", яким врегульовуються економічні та фінансові питання, а також закладаються основи міждержавного співробітництва.

У розділі IV "Економічні основи використання і захисту природних ресурсів у гірських територіях" закладено механізм державного регулювання. Зокрема, у ст. 25 "Економічне регулювання у сфері використання і захисту природних ресурсів у гірських територіях" зазначається, що таке регулювання проводиться за допомогою політики кредитування, страхування, стягнення грошових штрафів і збитків з власників природних ресурсів згідно із законодавством Киргизької Республіки.

Фінансові питання у цьому законі розглядаються з погляду захисту навколишнього природного середовища. Так, ст. 26 "Джерела фінансування діяльності у сфері використання і захисту природних ресурсів" встановлюється, що фінансова підтримка діяльності у сфері використання і захисту природних ресурсів, які перебувають у державній і муніципальній власності, здійснюється за рахунок бюджетів відповідних рівнів, фондів добровільних внесків та інших джерел, не заборонених законодавством.

Значну увагу питанням залучення інвестицій приділено у ст. 27 "Інвестиції в гірські території", де зазначено, що інвестування у гірські території здійснюється з метою економічного і соціального розвитку окремих регіонів і територій на основі залучення інвестицій (зокрема іноземних), нової техніки і технологій, а також створення сприятливих умов для розвитку туризму, інших форм дозвілля, активізації зовнішньоекономічної діяльності. Інвестор має право здійснювати інвестиції у будь-який не заборонений законодавством спосіб.

Уряду надано право проведення експертизи інвестиційних проектів на дотримання економічних, юридичних, екологічних, антимонопольних та інших вимог. Залучення іноземних інвесторів здійснюється тільки у разі створення сприятливого інвестиційного клімату й рівних умов з національ-

ними інвесторами. Пільговий режим для іноземних інвестицій визначається законодавством Киргизької Республіки.

Міжнародній співпраці присвячено ст. 38 розділу VI Закону про права і обов'язки іноземних громадян і юридичних осіб у галузі використання і збереження природних ресурсів у гірських територіях. Держава сприяє розвитку міжнародного співробітництва державних і недержавних структур, забезпечує виконання договорів Киргизької Республіки у сфері розвитку гірських населених пунктів. Міжнародна співпраця Киргизької Республіки з іншими державами в зазначеній сфері будується на основі врахування інтересів усіх сторін з дотриманням норм міжнародного права. Порядок міжнародної співпраці встановлюється законодавством республіки. Перевагу міжнародного законодавства над національним встановлено ст. 39, що сприятиме уніфікації та наближенню законодавства до міжнародних стандартів у сфері розвитку гірської місцевості. Якщо міжнародним договором, ратифікованим парламентом республіки, встановлено інші правила, ніж ті, які передбачені законодавством республіки у галузі розвитку гірських територій, то застосовуються правила міжнародного договору.

Державне регулювання у сфері захисту і використання природних ресурсів у гірських територіях здійснюється шляхом реалізації республіканських програм захисту і використання природних ресурсів у гірських територіях, які затверджуються урядом і фінансуються з республіканського бюджету. Реалізація республіканських програм захисту і використання природних ресурсів забезпечується спеціально уповноваженим органом управління гірськими територіями та органами місцевого самоврядування. Порядок формування бюджету для спеціально уповноваженого органу включає такі надходження: кошти республіканського і місцевих бюджетів; надходження від республіканських та іноземних інвесторів; добровільні платежі громадян, зокрема іноземних; інші джерела у разі, якщо це не суперечить чинному законодавству. Такий підхід є продуктивним, оскільки до джерел формування бюджету, з якого фінансуються відповідні заходи з розвитку гірських територій, включено різноманітні надходження — як бюджетні, так і позабюджетні, доходи від приватного сектора, благодійні внески, надходження з вітчизняних і зарубіжних джерел, що диверсифікує дохідну базу регуляторного органу та дає змогу акумулювати необхідний обсяг фінансових ресурсів.

Законодавством про спеціальний статус гірських територій Киргизії врегульовується також порядок формування бюджету органів місцевого самоврядування в гірських територіях. Тут він може формуватися з таких джерел: місцеві податки і збори; асигнування, які надаються спеціально уповноваженим органом управління гірськими територіями; податки і платежі за природокористування в гірських територіях; ресурси спонсорів і добровільні платежі громадян; інші засоби, якщо це не суперечить чинному законодавству. Заслугує позитивної оцінки можливість зосереджувати у місцевому бюджеті всі види надходжень, у тому числі з позабюджетних джерел та індивідуальні внески.

Законодавчо встановлений порядок розподілу платежів за природокористування в гірських територіях передбачає розподіл у таких пропорціях: на рахунок органу місцевого самоврядування, на території якого є об'єкти природокористування – 90 %; до республіканського бюджету – 10 %. Це дає змогу забезпечити переважну більшість видатків безпосередньо з місцевого бюджету, а також надавати необхідний мінімум фінансових ресурсів для реалізації загальнодержавної політики на центральному рівні.

Слід зауважити, що питання розподілу орендної плати в гірських територіях у зазначеному законі не врегульовано, лише констатується, що кошти згідно з орендними договорами про об'єкти і природні ресурси у гірських територіях надходять відповідно до чинного законодавства. Такий підхід свідчить про єдність регуляторної політики в галузі підприємницької діяльності, яка не ускладнює законодавчого забезпечення підприємницької діяльності, у тому числі на територіях зі спеціальним статусом.

Згідно із законом науково-дослідна і освітня діяльність у гірських територіях здійснюється державними і громадськими організаціями коштом державного бюджету, а також суспільних та інших фондів, що засвідчує демократичний підхід, який унеможливорює залучення до соціальної та гуманітарної сфери необмеженого обсягу фінансових ресурсів із законних джерел.

Однією з форм фінансування розвитку гірських населених пунктів є утворення спеціалізованих небанківських фінансових установ – фондів. Фонди фінансування гірських територій надають позики органам місцевого самоврядування гірських областей, районів, інших адміністративно-територіальних одиниць, які мають статус гірських. Такими фондами пропонуються великі можливості для інвестицій як для підприємців, так і для малих та середніх підприємств, що діють у межах зазначених територій. Донорами фондів можуть виступати уряд та міжнародні організації, уряди інших країн. Фінансування дає змогу виконувати урядові програми соціального та економічного розвитку гірських місцевостей шляхом надання фінансових послуг, які забезпечують достатні доходи установ і прийнятні витрати клієнтів, мешканців гірських територій, підприємців і підприємств як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського спрямування. Основним фінансовим продуктом є позики на 3 – 5 років. Наприклад, в Албанії діє фонд фінансування гірських областей, який надає позики терміном до трьох років під 15 % річних, для позик на 3–5 років – 17 %, понад 5 років – 19 %. Додатковими умовами надання позик є обов'язкове страхування та сплата комісійних за подання заявок, для органів місцевого самоврядування – надання гарантій, іпотечної угоди, документів, що засвідчують право власності на землю чи будинки.

Гірський фонд у Південній Африці² було утворено з ініціативи неурядових та інших міжнародних організацій, що піклуються про збереження природного середовища. На початкових етапах управління діяльністю Фонду

² *Moye M. Preliminary Assessment: The Current Situation and Capacity Building Needs of Environmental Funds in Africa / M. Moye, R. Norris. – N.Y. : IPG, 2000. – P. 28–30.*

здійснювалося однією з установчих структур – Міжнародним фондом захисту природи Південної Африки, потім форма управління була змінена на траст, або довірче управління. У цьому зв'язку слід зазначити, що Цивільним кодексом України³ в частині другій ст. 316 право довірчої власності, яке виникає відповідно до закону або договору управління майном, визначено особливим видом права власності, а в ст. 1029 встановлено особливості договору управління майном, коли за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). При цьому договір управління майном може засвідчувати виникнення в управителя права довірчої власності на отримане в управління майно. Законом чи договором управління майном можуть передбачатися обмеження права довірчої власності управителя. Тобто правові передумови формування такої форми управління в Україні створено, однак з погляду інституціональності та організації утворення фондів розвитку гірських територій вони потребують серйозного наукового обґрунтування.

На прикладі згаданого Фонду у Південній Африці можна переконатися в ефективності діяльності таких фінансових структур, передусім у реалізації національних планів розвитку гірських територій шляхом залучення до процесів планування неурядових організацій, академічних установ, урядових організацій, суспільних груп та окремих осіб. З Фонду фінансуються проекти, узгоджені із загальнодержавними та місцевими програмами економічного розвитку. Початкова капіталізація Фонду склала 2 млн дол. США.

Іншою формою співробітництва у фінансуванні розвитку гірських територій в зарубіжних країнах є інтеграція фінансових потоків небанківських фінансових установ через сприяння спеціалізованим фінансовим установам, які фінансують різні галузі місцевого господарства – малий і середній бізнес, сільське господарство, соціальні проекти. Наприклад, у штаті Юта (США) запроваджено програму мікрокредитування, надання позик малому бізнесу, якщо підприємці не можуть одержати фінансування з інших джерел. Більшість позик – це “нові ринкові” позики, в яких власники – суспільні меншини. Фонд мікропозик Юти вклав кошти у проекти 450 малих підприємців. Фінансування цього фонду стало можливим завдяки залученню від Фонду малого бізнесу гірських територій як фінансової, так і оперативної підтримки на етапі подання та супроводження проектів.

Важливою складовою фінансового забезпечення розвитку гірських територій є інформаційні, аналітичні, кооперативні організації, які сприяють залученню додаткових фінансових ресурсів до реалізації місцевих програм соціально-економічного розвитку. До нових форм організації співробітництва слід віднести сучасний спосіб встановлення можливостей надання донорської фінансової допомоги через мережу інтернет. Наприклад, у США

³ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

в гірській місцевості утворено мережу бізнес-допомоги в гірських районах. Кожна з організацій, залучених до мережі, надає унікальні послуги, пропонуючи для всіх видів підприємницької діяльності й бізнес-структур фінансову підтримку незалежно, чи є вони стартовими бізнес-структурами, розвинутими чи конкуруючими. Членами такої мережі є: місцева торговельна палата, комісія регіонального планування і розвитку, університетський центр розвитку малого бізнесу, міська програма надання мікропозик та ін.

Фінансування організації та розвитку бізнесу зазвичай виявляється складною справою. Традиційні банки висувають суворі вимоги, які залишаються поза досяжністю для малого бізнесу. Саме мережеві організації задовольняють цю потребу, пропонуючи такі програми: колективні позики – до 50 тис. дол. США, позики для стартових компаній – до 25 тис. дол. США, на реалізацію інноваційних проектів – до 50 тис. дол. США, мікропозики – 5 тис. дол. США.

Вивчати зарубіжний досвід фінансування розвитку гірських населених пунктів необхідно на прикладах застосування органами місцевого самоврядування бюджетних механізмів. Наприклад, постійною комісією з надання міських послуг і бюджету м. Ванкувер (Канада) розглядалося питання фінансування програми перебудови маленького гірського будинку⁴. Було розроблено декілька варіантів фінансування, здійснено аналіз залучення диверсифікованих джерел: коштів фонду “Ініціатива суспільного розвитку”, інвестиційних субсидій, внесків провінції та міста, громадян, доходів від продажу нематеріальних активів (сайту), доходів від розміщення оборотного капіталу.

У процесі аналізу теоретичних та практичних засад формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах встановлено, що система формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів істотно відрізняється від порядку формування місцевих бюджетів в Україні. Такі відмінності зумовлені передусім тим, що зазначені території мають особливий правовий статус; їх соціально-економічний розвиток регулюється спеціальним законодавством. Місцевим бюджетам гірських населених пунктів надано певний рівень адміністративно-правової автономії.

Органи місцевого самоврядування гірських поселень в Україні повинні забезпечити диверсифікацію джерел фінансування програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом залучення коштів з державного бюджету та фінансових ресурсів з інших джерел, проведення фінансового моніторингу джерел фінансування у попередні роки, а також розробку стратегічних фінансових планів у середньостроковій перспективі.

Утворення спеціалізованої державної та недержавних фінансових установ, фондів спільного фінансування, інших видів фінансових небанківських організацій для реалізації спільних проектів у межах транскордонного, міжнародного та міжрегіонального співробітництва в галузі регіонального роз-

⁴ Financing for the Redevelopment of Little Mountain Neighborhood House : Administrative Report from Director of Social Planning to Standing Committee on City Services and Budgets // City of Vancouver. – 2005. – № 3. – 12 p.

витку гірських населених пунктів сприятиме зміцненню їх фінансового забезпечення.

Водночас необхідно вдосконалювати інформаційно-аналітичне забезпечення на основі запровадження загальнодержавних статистичних показників, що позитивно вплине на обґрунтованість бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування. Необхідно формувати статистичну звітність на рівні Державного комітету статистики України не тільки щодо областей, а й стосовно усіх адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі тих, яким надано статус гірських.