

Секція 2
**ЕКОНОМІКА ПІДПРИЄМСТВ
ХАРЧУВАННЯ ТА ТОРГІВЛІ**

УДК 336.77. 336. 71:

В.І. Оспішев, канд. екон. наук, проф.

Н.І. Кропівцова, доц.

О.М. Іванюга, асист.

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ
СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Розглянуто концептуальні підходи до вдосконалення вітчизняної системи міжбюджетних відносин, запропоновано модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій в Україні.

Рассмотрены концептуальные подходы к усовершенствованию отечественной системы межбюджетных отношений, предложена модель стимулирования развития регионов и депрессивных территорий в Украине.

Conceptual approach to the improvement of the domestic system of interbudgetary relations is examined, a model for stimulating the development of the regions and depressing territories is offered in Ukraine are defined.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні науковці та політики дедалі частіше розглядають економіку держави як мережу відкритих взаємопов'язаних місцевих і регіональних економічних систем. Те що роль держави в управлінні економікою скорочується, показує також світовий досвід. З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо вирішення соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України.

У нашій країні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі: на 01.01.12. 2007 налічувалось 12052 місцевих бюджетів. За кількістю місцевих бюджетів серед європейських країн Україна поступається лише Франції, де налічується 36 118 місцевих бюджетів.

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади постійно зростають (таблиця 1). Основу доходів місцевих бюджетів становить податок з доходів фізичних осіб,

який належить до закріплених за місцевими бюджетами доходів. За період 2002 – 2007 років зменшилася питома вага закріплених доходів у їх загальному обсязі – з 43,1 до 35,0%, а також питома вага власних доходів місцевих бюджетів. Водночас зросла питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів – із 31,2% у 2002 році до 45,5% у 2007. Це пов'язано, головним чином, з тим, що за порівняно постійних обсягів власних надходжень місцевих бюджетів весь час є потреба в підвищенні оплати праці працівників бюджетної сфери, що враховується Міністерством фінансів України при визначенні дотації на вирівнювання місцевих бюджетів.

Таблиця 1 – Обсяги місцевих бюджетів у 2000 – 2007 роках

Рік	Доходи, млрд грн		Видатки, млрд грн	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
2002	19,3	28,1	24,8	27,7
2003	22,6	34,3	31,4	33,8
2004	22,8	39,6	38,8	40,4
2005	30,3	53,7	52,1	53,5
2006	39,9	75,9	72,3	75,6
2007	58,3	107,1	96,4	104,8

В умовах, коли темпи зростання витрат випереджають темпи зростання доходів, і в територіальних бюджетах не вистачає засобів для забезпечення мінімальних витрат, ще більш актуальним стає питання про розподіл загальнодержавних фінансових ресурсів між бюджетами, про методи формування територіальних бюджетів і ефективне використання бюджетних засобів, що передбачає необхідність удосконалення міжбюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розвинених країнах сучасною базою для вирішення питання формування доходів місцевих бюджетів та вдосконалення відносин між ними є теорія бюджетного федералізму започаткована працями Д. Б'юкенена, Р. Масгрейва, М. Ослона, У. Оутса, Ч. Тібу. Ця проблема ґрунтовно досліджена в наукових працях російських вчених Л. Дробозіної, А. Ігудіна, В. Лексина, В. Панскова, Г. Поляка, А. Швецова. Ключові аспекти управління місцевими фінансами України розкрито у працях О.Д. Василика, О.П. Кириленка, В.І. Кравченка, І.О. Луїної, А.А. Максюті, К.В. Павлюк, О.О. Сунцової, В.М. Федосова, І.Я. Чугунова.

У вітчизняній науковій літературі приділяється багато уваги питанням перерозподілу доходів між різними видами бюджетів та державної підтримки розвитку регіонів. Водночас, як підтверджує практика, залишаються актуальними проблеми методології формування міжбюджетних трансфертів, розширення дохідної бази місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин.

Мета та завдання статті. Мета статті – визначення концепції реформування міжбюджетних відносин на сучасному етапі ринкових реформ. Від того, яким буде співвідношення функцій щодо регіонального розвитку між центральними і місцевими органами влади в Україні, а відтак і розподіл бюджетних коштів між ланками бюджетної системи, залежить якість та швидкість просування економічних реформ як у регіонах, так і в країні в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день перед Україною стоять важливі соціально-економічні проблеми, вирішення яких пов'язано із забезпеченням макроекономічної стабільності та економічного зростання, підвищення ефективності та якості надання послуг населенню. Однією з вагомих проблем є реформування міжбюджетних відносин, що так гостро обговорюються в політичних та економічних колах. Причинами виникнення таких проблем є існуюча стара бюджетна система й система міжбюджетних відносин, правова невідповідність норм законодавчих актів між собою, що створює у процесі формування, затвердження та виконання державного та місцевих бюджетів правові колізії і потребує щорічного їхнього врегулювання через Закон «Про державний бюджет України» на відповідний рік, прийняття додаткових законодавчих і нормативно правових актів.

Несталий характер економічного і соціального розвитку територій різного масштабу актуалізують пошук і використання сучасного наукового інструментарію (способів, методів, методик), здатного розглядати поелементно відповідний економічний простір, тобто здійснювати його економічну діагностику, основним завданням якої має стати виявлення проблем конкретного регіону, вироблення відповідних рекомендацій, вивчення позитивного досвіду з управління розвитком регіонів, вплив на формування цільової моделі для наступних років, адже сьогодні, під час впровадження тієї чи іншої моделі міжбюджетних відносин, центральна влада розв'язує проблеми, пов'язані зі значними територіальними відмінностями у рівнях економічного та соціального розвитку й добробуту населення, з економічним відродженням тих чи інших територій.

Керівною ідеєю політики фінансового вирівнювання в Україні в умовах транзитивного стану суспільного життя стало забезпечення

«єдиних стандартів та умов розвитку», проте реалізація цього принципу йде в розріз з метою забезпечення умов для швидкого виходу з кризи й забезпечення економічного зростання. Політика вирівнювання, яка здійснюється в Україні, не дає змоги реалізувати зазначені принципи, оскільки ані регіони – донори, ані регіони – реципієнти за сучасних умов фінансового вирівнювання не дають достатніх фінансових ресурсів для забезпечення економічного зростання.

Емпіричний досвід свідчить, що в різні періоди в різних країнах домінує одна із складових державної політики регулювання розвитку територій: за економічного зростання увага приділяється складовій вирівнювання, у кризовий період, навпаки, – стимулювання територій із значним ефектом поширення потенціалу зростання.

Посилення нині конкуренції, інтернаціоналізації, інтеграції та глобалізації викликало подальшу необхідність розвитку економічно могутніх, конкурентоспроможних на світовому ринку регіонів. Регіони стали набувати власної ідентичності не лише як адміністративно-територіальні одиниці, а як активні партнери на загальнодержавному та міжнародному рівнях.

Передумовою сталого економічного розвитку регіонів є:

- людські ресурси – якість, уміння та мобілізація робочої сили, здатність адаптуватися до технологічних й організаційних змін;
- інституції – здатність організаційних структур опановувати сучасне управління в умовах постійних змін;
- нематеріальні чинники, наприклад, соціальний капітал, що є складним переплетінням консолідованого знання та культури, інноваційної поведінки, підприємницького духу.

Отже, територія розглядається уже не просто як репіцієнт, де різні агенти діють незалежно один від одного, а й водночас як чинник, що впливає на розвиток. На базі такого підходу треба кардинально переглянути політику надання централізованої державної політики підтримки регіонів, або створити умови для активізації дій усіх ендогенних чинників розвитку. Адже, наявні механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували й далі використовують принципи централізованої системи відносин «згори донизу». Проте її можливості вичерпані.

Сьогодні, на наш погляд, політика підтримки регіонального розвитку повинна бути спрямована на активізацію усього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення й конкурентоспроможності. Кожен регіон повинен намагатися зміцнити свій економічний потенціал і може розраховувати на державну підтримку залежно від наявних ресурсів економічного розвитку території. При цьому державна під-

тримка має бути додатковим, а не головним джерелом фінансових ресурсів, що залучаються на регіональному та місцевому рівнях.

Фундаментом регіонального розвитку є самостійність регіонів у визначенні перспективних цілей та можливості фінансувати заходи для їх реалізації насамперед за рахунок власних джерел і залучених інвестицій.

Необхідно запровадити стимулювання територій, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території), шляхом запровадження спеціальних принципів відмінних від чинних, механізмів фінансового забезпечення та вирівнювання розвитку таких територій, визначення строків надання їм статусу депресивних.

Модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій України повинна передбачати:

- концентрацію обмежених державних ресурсів на вирішенні регіональних проблем з урахуванням пріоритетів просторового розвитку держави та завдань регіонального розвитку, що формулюються місцевими органами влади;

- запровадження принципу додатковості, коли державні ресурси для вирішення регіональних проблем розвитку розглядаються як додаткові до ресурсів, що акумулюються регіонами самостійно;

- встановлення правової відповідальності як центрального уряду, так і місцевих органів влади за виконання взятих ними зобов'язань щодо регіонального розвитку;

- запровадження партнерських, рівноправних відносин між центральним урядом та місцевими органами самоврядування у справі спільного вирішення завдань регіонального розвитку;

- стимулювання регіональних органів влади для ефективного використання коштів з метою розвитку місцевих бюджетів;

- координація діяльності центральних і місцевих органів влади з вирішення проблем регіонального розвитку;

- формування положень, згідно з якими визначаються території, котрим надається статус депресивних, опрацювання порядку надання такого статусу, впровадженні інструментів державної та регіональної підтримки розвитку цих територій;

- визначення фінансового механізму стимулювання регіонального розвитку в умовах жорстких бюджетних обмежень.

Висновки. Державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів має бути спрямована на підтримку «точок зростання», а не замикатися на вирівнюванні соціально-економічного роз-

витку регіонів, оскільки обмежена бюджетна спроможність держави може привести лише до «вирівнювання всіх у бідності». Пряма бюджетна підтримка усіх регіонів унеможливлена, джерела зростання треба шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їхні об'єднання, місцеве самоврядування, підприємницькі структури, формуючи для них сприятливі умови вирішення проблем. Для зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, слід збільшити дохідні джерела місцевих бюджетів. Щодо цього ми виокремлюємо заходи з пошуку додаткових резервів, які перебувають у компетенції вирішення місцевих органів місцевого самоврядування:

- збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб унаслідок вжиття заходів щодо легалізації заробітної платні, недопущення виплати суб'єктами підприємницької діяльності заробітної платні в розмірі меншому від встановленого чинним законодавством; налагодження співпраці з банківськими установами щодо здійснення ними контролю за повнотою перерахування платниками в бюджет податку з доходів фізичних осіб;

- збільшення надходжень плати за оренду землі та майна комунальної власності внаслідок проведення суцільної інвентаризації договорів оренди з фізичними та юридичними особами, перегляду розміру ставок, при цьому недопущення їх заниження при наданні в оренду землі під комерційну діяльність;

- оптимізація ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності, особливо на високорентабельні види діяльності, торгового патенту, місцевих податків і зборів;

- недопущення надання органами місцевого самоврядування необґрунтованих пільг та відстрочок від сплати податків і платежів до місцевих бюджетів;

- вжиття заходів спільно з податковими органами щодо скорочення податкового боргу.

Водночас існує низка проблем, вирішення яких потребує внесення змін до законодавства та неможливе без прийняття відповідних урядових рішень, зокрема:

- низький рівень надходжень та питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів. Вважаємо, що розрахунок розміру ставок місцевих податків і зборів має здійснюватися з огляду на фіксовані ставки або як відсоток до мінімальної заробітної платні;

– низькі граничні розміри ставок податків і зборів, які встановлюються місцевими органами влади (єдиний податок, вартість торгових патентів, фіксований податок);

– прискорення урядом запровадження і закріплення за місцевими бюджетами податку на нерухомість як постійного, надійного та стабільного джерела доходів загального фонду;

– збільшення доходів «другого кошика» місцевих бюджетів за рахунок пропорційного розподілу між бюджетами різних рівнів податку на прибуток підприємств (крім комунальної власності): 5% – до державного бюджету; 50% – до місцевих бюджетів за місцем розташування суб'єкта господарювання.

Економічне відродження регіонів може відбутися лише шляхом концентрації зусиль бізнесу, управлінської еліти, місцевого самоврядування, організованої громадськості.

На нашу думку, вирішити окреслені проблеми Україна може на засадах положень економічної теорії бюджетного федералізму, яка по суті є науковою базою для їх вирішення в умовах сучасного суспільства.

У межах цієї теорії, першим кроком на шляху до становлення економічно ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні має стати чіткий розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що виключає їх дублювання. По-друге, треба ширше використовувати механізм трансфертів у фінансуванні інноваційного розвитку регіонів, а для цього слід:

– мінімізувати вилучення коштів у регіонів-донорів та зумовити їх спрямування на фінансування технічного переоснащення галузей економіки регіону, що мають стратегічне значення;

– замість системи дотаційної підтримки більшу увагу приділяти цільовим інвестиційним субвенціям, які будуть спрямовані на фінансування заходів з подолання депресивності регіонів.

Список літератури

1. Барнз, В. Нові регіональні економіки [Текст] / В. Барнз, Л. Ледбург // Літопис. – Львів, 2003. – С. 9.

2. Лексин, В. Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России [Текст] / В. Лексин // Российский экономический журнал. – № 9-10. – 2003. – С. 65.

3. Максюта, А. А. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / А. А. Максюта // Україна: Формування основи для стабільного зростання. Світовий банк. – 2004. – С. 111.

Отримано 15.03.2009. ХДУХТ, Харків.

© В.І. Оспіщев, Н.І. Кропивцова, О.М. Іванюта, 2009.