

М.В. Гончаренко,
к.держ.упр., ст. викладач кафедри
економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ

БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ

Проаналізовано взаємозв'язок між показниками місцевого бюджету та ступенем депресивності території. Визначено роль окремих видів міжбюджетних трансфертів у фінансовій підтримці розвитку депресивних регіонів.

Ключові слова: бюджетне регулювання, депресивні регіони, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, дотації вирівнювання, цільові інвестиційні субвенції на фінансування заходів з подолання депресивності регіонів.

Нерівномірність регіонального розвитку і суттєва диференціація рівня життя мешканців по території країни створюють передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожують її територіальній цілісності та стримують динаміку соціально-економічного зростання країни, уповільнюють і знижують ефективність ринкових перетворень. За цих обставин державна регіональна політика повинна бути націлена на створення умов підвищення конкурентоздатності регіонів як основи динамічного розвитку та зменшення значних диспропорцій між ними у продуктивності, зайнятості та стандартами життя.

Ефективне управління регіональним розвитком потребує розробки адекватних методів і механізмів, серед яких важливе значення має система інструментів бюджетного регулювання. Упроваджуючи будь-яку модель міжбюджетних відносин, центральна влада вирішує проблеми, пов'язані зі значними територіальними відмінностями у рівнях економічного та соціального розвитку і добробуту населення.

Проблема подолання депресивності регіонів є досить новою у вітчизняній науковій літературі. Разом з тим окремі питання регіонального розвитку, способи подолання регіональних відмінностей розвитку, методика визначення ступеня депресивності території є предметом досліджень М. Данилишина, М. Долішнього, А. Новикової, Д. Стеценка та ін.

Законодавче забезпечення розвитку депресивних регіонів розглядалося в роботах І. Круп'як. У працях М. Барановського, Ф. Заставного причини виникнення та шляхи подолання депресивності регіонів аналізуються з точки зору економічної географії. Існує ціла низка досліджень з приводу державної фінансової підтримки депресивних регіонів, серед яких роботи Л. Задувайло, Л. Петкової, В. Швець, О. Шевченко та ін. Однак недостатньо вирішеними на даний час залишаються проблеми та перспективи бюджетного регулювання розвитку депресивних регіонів.

Метою даної роботи є дослідження ефективності системи міжбюджетних трансфертів в Україні з огляду на її роль у вирішенні проблем нерівномірного регіонального розвитку, а також визначення шляхів її вдосконалення.

Сьогодні не існує єдиного підходу до тлумачення терміна “депресивна територія” як у вітчизняному законодавстві, так і в науковій літературі. Терміном “депресивні регіони” позначається визначена стадія розвитку регіонів, коли на конкретній території складається ситуація, яка (порівняно з попереднім періодом) характеризується різким спадом виробництва, зростанням безробіття, зниженням рівня життя населення і при якій регіон втрачає інвестиційну привабливість [9, с. 151]. Опосередковані фактори, які завжди супроводжують регіональну депресивність, – висока смертність і низька народжуваність населення. Депресивні регіони не просто відстають у соціально-економічному розвитку від інших регіонів країни – на їх територіях виникають осередки соціальної напруженості, які приховують небезпеку для суспільних відносин і економічної системи держави. У депресивному стані можуть опинитися регіони різних масштабів. Найбільш розповсюдженими причинами появи депресивних регіонів є реформування виробничих відносин, загальна соціально-економічна криза в країні, відчутна зміна структури господарства, за якої традиційні для даної території галузі спеціалізації стають економічно неефективними і потребують технічного переоснащення або заміни новими.

Якщо депресія набуває стійкого характеру і супроводжується подальшим погіршенням основних соціально-економічних показників (що знаходить відображення в падінні виробництва і банкрутстві значної частини підприємств, масовому безробітті, різкому зниженні рівня життя, а також скороченні чисельності населення), то вона переходить у стадію кризи. На цій стадії ця територія не може самостійно подолати важку ситуацію і потребує зовнішньої допомоги з боку державних або регіональних органів влади, а у деяких випадках і міжнародних [9, с. 151].

За даними Інституту реформ, масштаби “регіональної ерозії” вітчизняної економіки України вражають: якщо в 1996 р. мінімальний (Закарпатська область – 0,7 тис. грн) і максимальний (м. Київ – 1,9 тис. грн) регіональний ВВП на душу населення відрізнявся у 2,7 рази, то у 2002 р. – уже в шість разів (Тернопільська область – 2,3 тис. грн та м. Київ – 13,4 тис. грн), що майже вдвічі перевищує показник міжрегіональних відмінностей країн ЄС [5].

В. Швець пропонує модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій, яка, на його думку, повинна передбачати:

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

– забезпечення стабільності відносин між місцевими і центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку;

– запровадження принципу додатковості, коли державні ресурси для вирішення регіональних проблем розвитку розглядають як додаткові до ресурсів, що акумулюються регіоном самостійно;

– установлення правової відповідальності як 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;

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

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

- визначення фінансового механізму стимулювання регіонального розвитку в умовах жорстких бюджетних обмежень [10].

У 2005 р. правова база, що регламентує процес створення фінансових основ місцевого розвитку, якісно змінилася. З прийняттям Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” (8 вересня 2005 р.) місцеві бюджети стають чинником стабілізації економічного розвитку регіонів. Так, згідно зі ст. 12 зазначеного Закону “обсяги фінансування реалізації угод щодо регіонального розвитку та виконання програм подолання стану депресивності територій щорічно передбачаються у проектах Державного бюджету України та рішеннях про місцеві бюджети бюджетними програмами”. Тим самим законом встановлюється чіткий мінімум фінансування програм подолання депресивності – сума коштів на цю мету не може бути меншою, ніж 0,2 % дохідної частини Державного бюджету за відповідний період. Крім того, під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих Законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

Фінансове забезпечення реалізації угод щодо регіонального розвитку та виконання програм подолання стану депресивності територій за необхідності щорічно уточнюється після набрання чинності Законом України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік та затвердження відповідних місцевих бюджетів. Головними розпорядниками коштів Державного бюджету України, що виділяються для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, є центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади.

Ступінь депресивності регіону віддзеркалюється в показниках місцевого бюджету відповідної території. Для бюджетів депресивних територій характерні низький рівень доходів порівняно з необхідним обсягом видатків, брак коштів для видатків розвитку, і, як результат, високий рівень залежності від Державного бюджету.

Сьогодні для України характерна значна регіональна диференціація доходів та видатків місцевих бюджетів разом з трансфертами як взагалі, так і в розрахунку на одну особу. У 2005 р. доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одну особу були максимальними в м. Києві (2163,30 грн) та Дніпропетровській області (800,01 грн), а мінімальними – в Тернопільській області (302,63 грн), тобто розрив становив 7,15 раза (без урахування м. Києва – 2,64 раза). Для порівняння: у 2004 р. доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одну особу були максимальними у м. Києві (1614,85 грн), м. Севастополі (603,24 грн), АР Крим (574,66 грн), а мінімальними – у Тернопільській області (226,19 грн), тобто розрив становив 7,14 рази (без урахування міст Києва та Севастополя – 2,54 раза). Починаючи з 1995 р., розриви між показниками доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одну особу становили 3,58 – 7,15 рази [1]. Таким чином, тенденція є незмінною упродовж тривалого часу, хоча звертає на себе увагу той факт, що з 2002 р.,

коли набули чинності всі статті Бюджетного кодексу, ситуація з нерівномірностями почала поліпшуватися. Сучасна трансфертна політика деякою мірою покращує загальну ситуацію з нівелюванням надмірних різниць у зазначених показниках місцевих бюджетів (збільшується загальна сума доходів та видатків у розрахунку на одну особу), але це збільшення відбувається нерівномірно.

Отже, основним інструментом фінансової підтримки депресивних територій з боку держави є міжбюджетні трансферти. У Бюджетному кодексі України передбачено, що з Державного бюджету України місцевим бюджетам може надаватися дотація вирівнювання, а також субвенції на здійснення програм соціального захисту, субвенція на виконання інвестиційних програм та інші субвенції.

Очевидним є те, що депресивні регіони вимагають кардинальних заходів у соціальній та економічній сферах. Однак з огляду на обмеженість бюджетних ресурсів в Україні, Уряду буде не під силу реалізувати такий комплекс заходів, та ще й на значних територіях. Таким чином, враховуючи величезні диспропорції між самими територіями, варто диференціювати напрями і вагу державної підтримки та роль місцевих органів влади в цьому процесі. З огляду на це, корисним буде проведений О. Шевченко та І. Івановою розподіл депресивних регіонів за ознакою проблемності.

У тлумаченні класиків економічної теорії “депресія” є завершальним етапом кризових явищ, який характеризується “пригніченим” станом виробництва та високим рівнем безробіття. Депресія обов'язково передбачає наявність попередніх (“криза”) і наступних (“реcesія”, “бум”) фаз економічного циклу [11]. За такою логікою, територія може визнаватися депресивною, якщо в попередніх періодах (скажімо, за радянських часів) вона мала певний рівень економічного розвитку (у першу чергу, за рахунок сфери матеріального виробництва), який у результаті трансформаційних процесів та зміни ринкової кон'юнктури був частково чи повністю втрачений. Водночас, на території збереглися виробнича інфраструктура та кадрові

ресурси. Якщо ж на певній території, через історичні причини, не було розміщено виробничих об'єктів, тоді слід говорити про інший тип проблемності території: “слаборозвинена”, “відстала”, “проблемна”. Відповідно, заходи державної політики для таких територій матимуть інший характер (соціальна допомога, субсидії тощо), аніж для тих, які борються з проблемами занепаду основних галузей місцевої/регіональної економіки (бюджетні інвестиції, стимулювання малого підприємництва для зменшення безробіття тощо).

Неефективність політики бюджетного вирівнювання порушує питання про необхідність реформування механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Основним заходом у цьому є формування зацікавленості бюджетів-донорів передавати кошти з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Ці заходи мають прискорити процес побудови бюджетно-фінансової системи, відповідної демократичним принципам існування, із відповідністю фінансових ресурсів повноваженням усіх ланок управління. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує, крім змін у законодавчій системі, формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до Державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів з низькими фінансовими можливостями. Необхідно припинити практику масштабного вилучення фінансових ресурсів у регіонів з наступним їх перерозподілом і надати перевагу методам стимулювання економічної ініціативи на місцях. У такий спосіб можна уникнути утриманських настроїв у регіонів-реципієнтів. Позитивними результатами від запропонованих змін стануть оптимізація і стабілізація фінансових потоків у країні; зростання наповненості дохідної частини місцевих бюджетів і розширення законодавчих рамок, у межах яких місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення; розвиток місцевої ініціативи; вирівнювання соціальних показників; зменшення соціальної напруженості.

Визначення обсягів державної підтримки депресивних територій у формі дотації вирівнювання базується на нормативах бюджетної забезпеченості населених пунктів. Разом з тим дотації вирівнювання, на наш погляд, не можна вважати дієвим інструментом подолання депресивності, оскільки вони направлені на подолання диспропорцій лише у фінансуванні поточних потреб. Але деякі науковці вважають, що для стимулювання територіальних громад до збільшення дохідної частини місцевих бюджетів доцільно зафіксувати обсяг дотації вирівнювання з поступових підвищенням у майбутньому при зростанні рівня цін та збільшенні розмірів соціальних стандартів. Перегляд обсягів трансфертів варто робити не частіше, ніж раз на п'ять років, адже тоді з'явиться реальна можливість проводити політику довгострокового планування розвитку території [7, с. 54].

Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено порядок, що визначає механізм надання та використання у 2007 р. субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів, у т. ч. депресивних територій. Субвенція для розвитку територій, що мають статус депресивних, надається місцевим бюджетам відповідно до програм подолання стану депресивності території. Субвенція спрямовується на фінансування окремих заходів, передбачених програмами подолання стану депресивності території за пріоритетними напрямками, серед яких:

- реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для її диверсифікації на новій технологічній основі;
- розбудова і модернізація виробничої та соціальної інфраструктури для сприяння підвищенню інвестиційної привабливості регіонів;
- упровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій;
- забезпечення повної зайнятості працездатного населення;
- соціальна та економічна реабілітація передусім малих шахтарських міст і селищ, де закрито вугільні шахти, а також гірських населених пунктів та інших територій, що потребують державної підтримки для вирішення проблем розвитку;

- розвиток соціально-культурної сфери, охорони здоров'я та охорони навколишнього природного середовища;
- покращання екологічної ситуації [8].

Аналіз наданих програм соціально-економічного розвитку здійснюється міжвідомчою робочою групою, яка утворюється Міністерством економіки, і до складу якої входять представники Міністерства фінансів, Міністерства будівництва та інших заінтересованих центральних органів влади.

Відповідно до Порядку [8], розподіл субвенції здійснюється за певними критеріями, серед яких названо розвиток основної галузі економіки регіону, розвиток інфраструктури регіону, завершення будівництва пускових і перехідних об'єктів з високим ступенем готовності, створення та оновлення основних фондів суб'єктів господарювання комунальної форми власності, концентрація фінансових ресурсів на порівняно невеликій кількості територій. На наш погляд, наведене доцільно назвати не критеріями, а напрямками надання субвенції, а “концентрація фінансових ресурсів на порівняно невеликій кількості територій” взагалі випадає з наведеного ряду, і скоріш є принципом надання субвенції.

Об'єктом державної підтримки депресивних регіонів мають бути не місцеві органи влади, а підприємства та населення, що знаходяться на даній території. Така підтримка має спрямовуватись на пом'якшення негативних соціальних процесів і прискорення структурної перебудови економіки регіону. Через загрозу розпорошення коштів, як це було на практиці, сьогодні видається доцільним також надання регіонам конкретної адресної допомоги, в обхід місцевих органів влади більш високого рівня (обласних, районних). Необхідно повністю виключити механізм посередників при розміщенні бюджетних коштів, що мають проходити каналами Державного Казначейства.

Державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів не повинна замикатися на вирівнюванні соціально-економічного розвитку

регіонів, а має бути спрямована на підтримку "точок зростання", оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання всіх у бідності" [10].

Отже, дотації вирівнювання та субвенції на здійснення програм соціального захисту є опосередкованими засобами впливу на стан розвитку регіонів, оскільки за їх допомогою робиться спроба урівняти рівень надання поточних послуг населенню. Між тим, цільові субвенції на виконання інвестиційних програм, а також субвенції на стимулювання розвитку регіонів можуть стати прямим і дієвим засобом покращання стану депресивних регіонів.

Таким чином, створення стимулів розвитку регіонів через регулювання державних заходів підтримки депресивних територій неможливе без вагомої зміни системи міжбюджетних відносин у цілому. Йдеться про різке підвищення відповідальності місцевих органів самоврядування за виконання властивих їм функцій, з одного боку, і розширення їх власної дохідної частини – з іншого. Реальна дія закону про стимулювання розвитку регіонів не буде відчутною до того, як будуть проведені вагомні заходи зі зміни системи міжбюджетних відносин в Україні. З метою підвищення конкурентоспроможності депресивних регіонів необхідно ширше використовувати механізм трансфертів у фінансуванні інноваційного розвитку регіонів, а саме більшу увагу приділяти цільовим інвестиційним субвенціям на фінансування заходів з подолання депресивності. Напрямок подальших досліджень у цій сфері може стати розробка ефективних механізмів їх обчислення та надання, а також контролю за їх використанням.

Список використаних джерел

1. Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. – К.: Міністерство фінансів України, 2006. – 296 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – № 37-38. – С. 189.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. / Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // www.zakon.rada.gov.ua
5. *Семена М.* Депресивні регіони: як викликати “швидку допомогу”? // Дзеркало тижня. – 2004. – № 13 (488). – 3 – 9 квітня.
6. Концепція реформування місцевих бюджетів / Схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308 // www.minfin.gov.ua
7. *Петкова Л.О., Задувайло Л.М.* Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 47 – 55.
8. Порядок надання та використання у 2007 році субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій / Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 396 // www.zakon.rada.gov.ua
9. Территориальное управление экономикой: Словарь-справ. – 2-е изд., доп. и перераб. / Гл. ред. В.П. Колесов, В.М. Шупыро. – М.: Экономический факультет, ТЕИС, 2001. – 642 с.
10. *Швец В.Я.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23 – 31.
11. *Шевченко О., Іванова І.* Бюджетне регулювання регіонального розвитку // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 / За ред. А.С. Гальчинського. – К.: НІДС, 2006. – С. 399 – 408.

Goncharenko M.V. Budget regulation of depressive regions development.

The interconnection between the local budget figures and the level of regional depression is analyzed. The role of different types of intergovernmental transfers in financial support of depressive regions is determined.

Key words: budget regulation, depressive regions, local budgets, intergovernmental relations, budget grants, investment subventions for financing actions supporting the depressive regions development.

Гончаренко М.В. Бюджетное регулирование развития депрессивных регионов.

Проналізована взаємозв'язок між показателями місцевого бюджету і ступенем депресивності території. Визначено роль окремих видів міжбюджетних трансфертів в здійсненні фінансової підтримки розвитку депресивних регіонів.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, депрессивные регионы, местные бюджеты, межбюджетные отношения, дотации выравнивания, целевые инвестиционные субвенции на финансирование мероприятий по преодолению депрессивности регионов.