

УДК 35.077.6

О. О. ЄРОШКІНА

УПРОВАДЖЕННЯ ОСОБЛИВИХ БЮДЖЕТНИХ РЕЖИМІВ ЗАДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТА ВІДСТАЛИХ ТЕРИТОРІЙ

Проаналізовано світовий досвід упровадження особливих бюджетних режимів розвитку депресивних і депресивних територій, запропоновано шляхи вирішення проблем депресивності для України.

World experience of introduction of the special budgetary modes of development of the depressed and backward territories is analysed in the article, the ways of decision of problems of depressed are offered for Ukraine.

Ключові слова: бюджетні режими, депресивні регіони, соціально-економічний розвиток регіону.

Процеси трансформаційного поступу ринкових відносин в економіці України значною мірою визначаються економічним розвитком як держави в цілому, так і її регіонів зокрема. Тому особливій актуальності набуває проблема розробки цілісного механізму та виявлення тих його складових, які забезпечують успішний регіональний економічний розвиток депресивних територій. Унаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних, економічних факторів, а також неоднакових темпів проведення реформ, змін у системі господарювання та структурі власності в регіонах України значно збільшилася територіальна диференціація рівня економічного розвитку територій і можливостей соціального забезпечення громадян, що призводить до суттєвих негативних наслідків. Значною мірою розвиток такого процесу пов'язаний також із відсутністю до цього часу ефективних бюджетних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку депресивних регіонів на основі використання особливих бюджетних режимів.

Характер і актуальність проблеми значною мірою визначається тим, що особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджетних інструментів, спрямованих на створення в депресивних і депресивних регіонах сприятливого інвестиційного клімату з метою активізації приватного національного та залучення іноземного капіталу.

Стрімко зростаюча національна економіка та політично стабільне суспільство неможливі без рішення проблем диференціації міжрегіональних розбіжностей, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений закордонний досвід застосування в цих напрямках особливих бюджетних режимів може бути корисним і для України.

У ході дослідження було узагальнено розробки таких видатних учених, як

М. Барановською, В. Василенко, Ф. Заставною, В. Лексіна, В. Коломійчук, Г. Саймон, Є. Смирнова, А. Швецова.

Однак, не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних науковців і незважаючи на їх широкий спектр досліджень, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти особливих бюджетних режимів розвитку депресивних регіонів досліджені недостатньо.

Метою статті є дослідження світового досвіду впровадження особливих бюджетних режимів розвитку депресивних територій, та запропонування шляхів вирішення проблем депресивності для України.

Проблеми розвитку депресивних територій нерідко більш ефективно вирішуються шляхом установаження особливих бюджетних режимів. Уведення їх звичайно регламентується загальнонаціональними законами й припускає наявність відповідного бюджетного й податкового законодавства, а також спеціальних розділів права – договірного, контрактного, інвестиційного. Іноді практикуються індивідуально-договірні форми таких режимів, які не мають міцної правової основи та постійно переглядаються.

Характер особливого бюджетного режиму, види і набір податково-бюджетних переваг залежать від правового й господарського статусу одержувача, причин і цілей їхнього введення. Особливі бюджетні режими можуть поширюватися як на території, що охоплюють цілі регіони країни, так і на невеликі за площею адміністративно-територіальні одиниці (наприклад, райони в місті). Природно, особливі бюджетні режими для них будуть різними.

Великим регіонам і територіям країни особливі бюджетні режими надаються тільки у виняткових випадках, обумовлених важкорозв'язними політичними протиріччями, етнічними й економічними проблемами. Суть цих режимів – у розширеній бюджетній автономії регіональної влади, більших повноваженнях по оподатковуванню й фінансуванню витрат, більш пільгових умовах розподілу доходів від збору національно-регіональних податків. Місцеві влади також зберігають права на одержання загальних і спеціальних трансфертів, нерідко досягаючи при цьому обліку своїх специфічних інтересів.

Так, наприклад, філіппінські провінції Мінданао та Кордильєра одержали особливі бюджетні режими внаслідок повстання їх мусумальманського населення, що забажало відділення [1, с. 134]. Малайзія утримала у складі федерації два заможних на природні ресурси штати – Сабах і Саравак, запропонувавши їм особливі податкові режими, що включають право на стягнення мит і акцизів і збереження у своїх бюджетах суми всіх податків, що надходять із їхніх територій [Там же, с. 135]. В Австралії статус самоврядування одержали Північні території, на яких в основному проживає корінне населення із властивим йому образом і рівнем життя. Це економічно відсталий район із ще не розвинутою промисловістю, для якої характерні також специфічні демографічні проблеми (зокрема, незвичайно молодий склад населення). Відповідно до закону про самоврядування, Північні території одержали право втримувати, збирати всі податки, робити позики й активно проводити свою бюджетну політику. Крім того, вони беруть участь у розподілі між австралійськими штатами загальних і спеціальних бюджетних трансфертів. При цьому в розрахунках трансфертів

ураховуються особливі умови Північних територій (зокрема, віддаленість, низька щільність населення, відносно високі частки в ньому дітей і молоді та ін.), що підвищують їхні потреби в бюджетному фінансуванні [Там же, с. 134].

Як показує світовий досвід, у більшості країн особливим бюджетним режимом користуються тільки обмежені регіони. Більше широке застосування цього методу має негативні наслідки: звуження сфери державного макроекономічного регулювання, загострення проблем вертикальної й горизонтальної незбалансованості бюджетної системи, посилення тенденцій до суверенізації територій.

Прикладом є Китай, що широко використовує індивідуально-договірні відносини між центром і регіонами. У цей час багато процвітаючих провінцій Китаю за прикладом Гуангдонга уклали із центральними органами влади індивідуальні угоди про одноканальну бюджетну систему, що припускає перерахування фіксованої квоти їхніх бюджетних доходів у центральний бюджет [3, с. 56]. Хоча такі угоди створили стимули до підвищення податкової активності місцевої влади й поліпшили їхнє бюджетне положення, але при цьому вони привели до значного скорочення припливу доходів у центральну скарбницю, створили проблему пошуку нових джерел бюджетних доходів і обмежили можливості центра впливати на господарські процеси в регіонах.

У більшості країн метод особливих бюджетних режимів активно використовується стосовно до відносно невеликих територій (частина регіону, місто, район у місті), на яких створюються економічні зони [2]. Зональна політика в індустріально розвинених країнах переважно виступає інструментом згладжування регіональних розходжень, підйому економіки відстаючих і депресивних територій і меншою мірою використовується з метою зовнішньоекономічної експансії. У країнах, що розвиваються, вона спрямована головним чином на створення анклавів економічного зростання, які повинні сприяти прискоренню загальноекономічного розвитку, інтеграції у світове господарство, і в меншому ступені підлегла рішенню місцевих соціально-економічних проблем [4, с. 46].

Особливості господарського режиму, в яких функціонують зони, визначаються їхнім типом і призначенням. Зони розрізняються між собою насамперед тим, чи зберігаються вони в кордонах національної митної території або одержують статус екстериторіальності. У США та Великобританії використовуються обидва варіанти зон, які створюються відповідно до національних законів про зони [3, с. 149].

Зони, що не мають статусу екстериторіальності, називаються підприємницькими [5, с. 251]. Статус підприємницької зони одержують території (в основному райони в містах), що відповідають певним критеріям депресивності і відсталості. У США такими критеріями є такі: рівні бідності та безробіття, які вищі за середнє, а також чисельність населення (не менше 4 тис. жителів) [3, с. 149]. У Великобританії ці критерії чітко не визначено, що, як вважається, повинно забезпечувати проведення більш гнучкої зональної політики [Там же, с. 149]. В обох країнах створення підприємницьких зон вимагає проведення переговорів і висновку контракту між центральними й відповідними місцевими органами влади. Спочатку центральними органами пропонується стандартний набір податково-бюджетних пільг і стимулів для знову утвореної підприємницької зони. У процесі переговорів він

конкретизується у зв'язку із пропозиціями місцевої влади, що стосуються розмірів їхніх власних витрат у зоні. Масштаби компенсації центром витрат місцевого бюджету залежать від активності місцевої влади по висновку економіки території з депресивного стану. В обох країнах пільги направлені переважно на стимулювання дрібного й середнього підприємництва (вони передбачають, зокрема, тимчасове звільнення або скорочення податків, насамперед, на нерухомість і землю, субсидії по інвестиціях в основні виробничі фонди, витратам на НІОКР, на оплату праці й погашення кредиту, прискорену амортизацію встаткування аж до стовідсоткового відрахування витрат на покупку встаткування в перший рік його функціонування). Але, на відміну від Великобританії в США, пільги також поширюються на населення, що проживає в такій зоні. Громадяни з низьким рівнем доходу можуть одержати додаткову допомогу з державного бюджету у вигляді ваучерів на оплату житла, установлення негативних ставок прибуткового податку. У США підприємницькі зони можуть утворюватися відповідно як із загальнонаціональним законом, так і законами окремих штатів. Масштаби пільг, якими користуються підприємницькі зони штатів, визначаються їхніми бюджетними можливостями.

Зони з екстериторіальним статусом, або спеціальні економічні зони (СЕЗ), одержали у світі більш широке поширення, чим підприємницькі [5, с. 252]. Особливо успішно вони функціонують у нових індустріальних країнах Південно-Східної Азії, у Бразилії та Мексиці. Взагалі розрізняють чотири основних типи СЕЗ: торговельні, промислово-виробничі, техніко-впроваджувані та сервісні. Як і підприємницькі зони, вони найчастіше створюються в економічно відсталих і депресивних регіонах, але за винятком найпростіших (торговельних) СЕЗ їхня роль виходить за межі врегулювання місцевих проблем. Передбачається, що вони стануть крапками, полюсами економічного зростання, що роблять потужний вплив, що модернізує, на суміжні території, цілі галузі національної економіки, а також “воротами” країни у світовий ринок, забезпечать значний приплив іноземної валюти. Тому критеріями для вибору місця створення СЕЗ стають такі: вигідне географічне положення; доступність факторів виробництва (трудових і матеріальних ресурсів) і наявність інфраструктури; близькість до міжнародних торгових центрів і ринків збуту.

Розвиток СЕЗ, що орієнтовані на іноземний капітал, вимагає особливо сприятливого інвестиційного клімату, створюваного за допомогою системи пільг: податково-бюджетних, фінансових і адміністративних. Для кожного типу СЕЗ характерний свій набір пільг і стимулів. До найпоширеніших податкових преференцій відносять такі: повне звільнення від мит та інших зборів імпорту встаткування, сировини й компонентів, необхідних для організації виробництва; податкові “канікули” по сплаті податку на прибуток іноземних інвесторів, а надалі – знижений рівень обкладання; повне або часткове звільнення юридичних осіб від більшості інших прямих і непрямих податків; пільги по амортизаційних списаннях. Велике значення мають також фінансові стимули: субсидії по кредитах і оренді, пільгові тарифи на комунальні послуги.

Інвестори у відносно великих багатофункціональних СЕЗ користуються податковими пільгами по лінії як центрального, так і місцевого бюджету. Це

припускає введення особливого бюджетного режиму для адміністративно-територіальних одиниць (міста, регіону), у межах яких перебувають зони. Місцеві влади наділяються розширеними бюджетними й іншими повноваженнями. При збігу границь зони із границями адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, міста, мер останнього стає одночасно головою адміністрації зони, а міський бюджет – бюджетом зони. Адміністрація зони прямо підкоряється державному відомству в центрі, що контролює розвиток цих зон.

Хоча виробничі СЕЗ функціонують на принципах самооплатності, це не виключає здійснення великих інвестицій із центра на будівництво в них об'єктів інфраструктури. Наприклад, облаштованість зон у Південній Кореї вироблялося за рахунок центрального бюджету. СЕЗ “Масан” обійшлася корейському уряду в 28 млн дол., а “Ири” – у 5 млн дол. [1, с. 154].

Крім того, з метою прискорення створення зон місцевій владі може надаватися така бюджетна пільга, як тимчасове втримання загальнонаціональних і регіональних податків, які збираються на території. Центральні та регіональні органи влади можуть також частково компенсувати первісні втрати в доходах місцевого бюджету, завдяки податковим та іншим пільгам, наданих зональним підприємствам. Але, як показує досвід успішно функціонуючих зон, ці втрати з лишком окупаються надходженнями в їхні бюджети в результаті загальної активізації інвестиційного й споживчого попиту на їхніх територіях.

Отже, в умовах гострого дефіциту державних бюджетних ресурсів при рішенні проблеми розвитку депресивних і відсталих регіонів може виявитися корисним метод особливих бюджетних режимів. Він перспективний стосовно до окремих регіонів України, в яких існують специфічні етнічні проблеми й умови господарювання. Однак більш широке його використання приведе до втрат доходів державного бюджету, порушенню регулюючих функцій центральних органів влади й ослабленню цілісності держави. У той же час великий інтерес може представляти метод особливих бюджетних режимів, який застосовують для відносно невеликих “проблемних” територій. В Україні можуть знайти застосування зони як з екстериторіальним статусом (СЕЗ), так і без цього статусу (за типом підприємницьких зон в індустріально розвинених країнах).

СЕЗ викликали підвищений інтерес із боку регіональної влади в Україні, хоча вони являють собою більш коштовні та ризикові проекти порівняно з підприємницькими зонами, здатними не менш ефективно вирішувати локальні проблеми. СЕЗ економічно виправдані тільки у випадку, якщо вони створюються для використання порівняльних переваг даних територій, а не для компенсації відсутніх факторів економічного зростання.

Пільги по загальнонаціональним податкам, які відіграють головну роль у системі фіскальних стимулів у СЕЗ, можуть приводити до істотних чистих втрат доходів центрального бюджету, особливо на початковому етапі утворення зон і при значних їхніх територіях. Тому до створюваної системи податкових пільг повинні пред'являтися тверді бюджетні вимоги. Крім того, варто мати на увазі, що якою б вигідною не була система пільг для інвестора, особливо закордонного, її привабливість може переважуватися такими негативними факторами, як політична

нестабільність і часті зміни в податковому законодавстві країни.

Створення зон веде до певних змін у структурі управління й характері бюджетних взаємин між територіальними та центральним бюджетами, особливо при організації багатофункціональних виробничих СЕЗ. Це додатково ускладнить і без того непростий шлях становлення бюджетного процесу в Україні.

Таким чином, проблема загострення в Україні міжрегіональних розходжень і впровадження особливих бюджетних режимів робить необхідним вирішення питань розмежування бюджетних повноважень і компетенції між всіма рівнями влади, глибоке пророблення бюджетного законодавства та розвитку регіональної статистики.

Література:

1. *Игнатов В. Г.* Регионоведение и управление / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М. : Тесса, 2000. – 416 с.
2. *Коломійчук В. С.* Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону / В. С. Коломійчук, Л. Т. Шевчук, С. Л. Шульц. – Тернопіль, – 2002. – С. 71–72.
3. *Лексин В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – изд. стереотипное. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. *Лексин В.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – № 9. – 2001. – С. 41–47.
5. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект / за ред. Г. В. Балабанова, В. П. Нагірної, О. М. Нижник. – К., 2003. – 341 с.

Надійшла до редколегії 25.06.2009 р.