

УДК 331.101.3:658.512.62

Булеев И.П.,

д.э.н., профессор, Институт экономики промышленности НАН Украины, заместитель директора по научной работе (г. Донецк)

## ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА

### Анотація

*На прикладі міста Донецька розглянуто проблеми інноваційно-інноваційного розвитку території, громади, формування джерел фінансового забезпечення та відповідальність за їх раціональне використання. Обґрунтовано та надано практичні рекомендації щодо вдосконалення данної роботи на рівні всіх суб'єктів ринкових відносин.*

### Annotation

*On the example of city of Donetsk the problems of innovativno-innovative development of territory, mass, forming of sources of the financial providing and responsibility for their rational use are considered. Practical recommendations are given on perfection of this work at the level of all subjects of relations of markets.*

Проблемы инновационного социально-экономического развития городов, районов решаются на основе местных бюджетов и привлеченных средств, ответственности управленцев всех уровней, бизнеса, населения. Город Донецк в 2007-2008гг. возглавляет рейтинги социально-экономического развития крупных городов Украины и стран Содружества независимых государств. Положительным результатам предшествовала повседневная работа органов местного управления, предприятий и организаций города, значительной части населения по разработке программ, планов социально-экономического развития и их реализации на основе инноваций.

Научными организациями совместно с городскими и районными в городе Донецке органами управления разрабатывались текущие и перспективные планы (прогнозы, программы) инновационного и социально-экономического развития, которые после соответствующих экспертиз и утверждений на сессиях депутатов городского и районных советов, принимались к исполнению основной массой населения, предприятий и организаций города.

Одним из важнейших документов, координирующих развитие города сегодня и на перспективу стала «Стратегия социально-экономического развития города Донецка до 2020 года» [1], разработанная специалистами и руководителями города совместно с Институтом экономики промышленности НАН Украины. Стратегия одобрена сессией городского совета и принята к реализации.

Генеральная цель Стратегии – достижение европейских стандартов по показателям уровня и качества жизни населения города.

Генеральная цель детализирована в более конкретных целях и задачах, это:

- повышение уровня жизни и благосостояния населения;
- обеспечение устойчивого социально-экономического развития города на инновационной основе;
- интеграция города Донецка в систему товарных и финансовых обменов Украины;
- обеспечение совместных действий и поиск предметов партнерства органов исполнительной власти города, представителей бизнеса и общественных организаций – гражданских институтов.

В качестве важнейшей задачи, реализация которой может существенно влиять на достижение главной и конкретных целей, определено уменьшение социального неравенства путем перехода от социальной защиты населения к взаимной ответственности государства и бизнеса перед населением, а населения – перед субъектами управления и рыночных отношений, инновационное развитие экономики.

Это важнейшие направления формирования социально-ориентированных рыночных отношений на всех уровнях, в том числе и на уровне крупного города. Еще в середине XX века Л. Эрхард отмечал «Глубинный смысл социально-рыночной экономики состоит в том, чтобы соединить на рынке принцип свободы с

социальной ответственностью и нравственной ответственностью каждого человека перед обществом» [2, с.379], а её нынешний этап базируется на инновационном развитии, формировании общества знаний, самообучающихся организаций.

Как видим, ключевые слова и понятия, характеризующие социальную ориентацию экономики в условиях рыночных отношений а это «социальная защищенность» и «социальная ответственность», «инновационность».

Применительно к проблеме, рассматриваемой данной работой, категория «социальная ответственность» имеет самое непосредственное отношение, ибо инновативно-инновационное развитие городов, регионов и государства в целом невозможно без повышения социальной ответственности всех субъектов рыночных отношений.

Данные отношения следует расширить путем включения в проблему населения (работающего и неработающего). Относительно неработоспособного населения применимы со стороны других субъектов рыночных отношений как социальная ответственность, так и социальная защита. Применительно к работоспособному населению, бизнесу, городу, региону, государству и отношений между ними акцент следует делать на ответственности, социальной ответственности в инновативно-инновационном развитии.

Возвратимся к стратегии города, к главной цели – достижение европейских стандартов по показателям уровня и качества жизни населения. Исследования и расчеты показывают, что достижение поставленной цели реально при обеспечении разработанных стратегий, планов, программ материальными, трудовыми, финансовыми ресурсами, что возможно при использовании европейского опыта формирования местных бюджетов, что вполне вписывается в Концепцию реформирования местных бюджетов, одобренную распоряжением Кабинетом Министров Украины от 23 мая 2007г., №308 [3] и предусматривающую решение в 2007-2011 гг. следующих задач [4, с. 49]:

- укрепление финансовой основы местного самоуправления;
- повышение эффективности процесса формирования расходной части местных бюджетов и децентрализацию управления бюджетными средствами;
- совершенствование системы регулирования межбюджетных отношений;
- введение планирования местных бюджетов на среднесрочную перспективу;
- усиление инвестиционной составляющей местных бюджетов;
- повышение эффективности управления денежными средствами местных бюджетов и усиление контроля и ответственности за соблюдение бюджетного законодательства;
- обеспечение прозрачности процесса формирования и выполнения местных бюджетов.

Ныне действующая система формирования доходов местных бюджетов пока ещё недостаточно соответствует требованиям Конституции Украины и опыту европейских государств. В настоящее время главный источник формирования местных бюджетов – налоговые поступления (в 2007г. – 45,44%) и официальные трансферты от органов государственного управления (41,72%). При этом доля налоговых поступлений уменьшается (табл. 1), доля трансфертов возрастает [4, с.55].

**Таблица 1.**

**Структура доходов местных бюджетов Украины, %.**

Доходы бюджетов	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7
Налоговые поступления	58,26	54,20	46,23	43,95	40,76	45,44
Неналоговые поступления	7,34	7,10	5,53	6,60	6,32	6,02
Другие доходы	3,18	4,31	5,77	5,94	5,45	6,83
Официальные трансферты от органов государственного управления	31,22	34,19	42,47	43,52	47,47	41,72

В налоговых доходах, доля некоторых в доходах бюджета снижается (табл. 1), доля налогов на доходы физических лиц возрастает (табл. 2) [5, с. 46; 4. с. 56].

**Таблица 2.**

**Структура налоговых доходов местных бюджетов Украины (за 2002-2007гг.), %.**

Налоги	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7
Налог на доходы физ. лиц	65,8	72,7	68,7	69,9	73,1	72,9
Налог на прибыль предприятия	7,5	0,8	0,7	0,8	1,0	0,9
Налог с владельцев транспортных средств	3,6	3,2	3,6	3,5	3,5	3,5
Налог на землю	11,0	10,9	12,5	11,5	10,1	10,7
Внутренние налоги на товары и услуги	4,1	3,7	4,8	4,9	4,3	4,1
в т.ч. плата за лицензии на определенные виды деятельности	0,9	1,1	1,7	1,8	1,8	1,7
плата за торговый патент	1,9	1,9	2,8	2,8	2,5	2,4

Единый налог для субъектов малого предпринимательства	3,9	4,8	5,7	5,8	4,4	4,5
Местные налоги и сборы	3,3	3,2	3,0	2,5	2,1	2,7
Финансовый сельхозналог	0,8	0,6	0,6	0,7	0,4	0,4
Другие налоги	-	0,1	0,4	0,4	0,3	0,3
Налоги (всего)	100	100	100	100	100	100

Как видно из табл. 2, налог на прибыль предприятий в местный бюджет снижается и составляет менее одного процента. Это вызвано тем, что данный налог формируется за счет предприятий коммунальной собственности, которые в своём большинстве работают убыточно.

Незначителен удельный вес в местном бюджете малого бизнеса, составляя 3,9-5,8%. Налог на добавленную стоимость и налог на прибыль предприятий уходят в центральный бюджет. В г. Донецке остается 29% от налогов и отчислений, которые формируются по результатам работы субъектов хозяйствования, а 71% уходят в центральный бюджет, из которого лишь немногим более 40% поступлений местного бюджета возвращается в виде трансфертов, что составляет менее 20% изъятых из города централизованных налогов и отчислений. Но при этом город именуют дотационным, что не соответствует реальному положению вещей.

Исследователи [4; 5] установили, что в Украине налоговые доходы местных бюджетов снизились с 12,5% ВВП в 1998 г. до 5,6% в 2004-2005г. и 6,1% в 2006 г. при их абсолютном росте. При этом уровень налоговых доходов (по их удельному весу к ВВП – И.Б.) в Украине превышает средний показатель унитарных развитых европейских государств, который в 2005 г. достигал 5,1% ВВП, а по странам это выглядит, % от ВВП [5, с. 38]:

Греция – 0,8  
Ирландия – 2,2  
Нидерланды, Люксембург, Великобритания – менее 5,0  
Швеция, Испания – около 13,0

Согласно выводам финансовой теории, как утверждают отдельные авторы [5], децентрализация бюджетных систем обосновывается тем, что местные органы власти могут лучше обеспечить предоставление общественных благ в соответствии с местными потребностями и предпочтениями. Это достижимо при условии, если:

- местные органы власти знают, какие доходы необходимы для предоставления общественных благ с учетом интересов местных жителей;
- местные органы власти могут влиять на уровень доходов соответствующего местного бюджета [5, с. 38].

Широкие полномочия местных органов власти в формировании своих бюджетов посредством местных налогов имеют как положительные, так и отрицательные стороны. К положительным можно отнести возможность полной финансовой самостоятельности, но это реально лишь при соблюдении ранее названных условий.

К отрицательным следует отнести возможность неравной конкуренции, когда развитые регионы могут снизить налоги и привлечь к себе предпринимателей в ущерб другим регионам и местностям. Кроме того, может усугубиться ситуация неравномерного развития региона. Местные органы теоретически могут в соответствии с мировой практикой:

- устанавливать собственные дополнительные ставки (надбавки) по определенным общегосударственным налогам;
- иметь право на определенный процент доходов от налогов, собранных на соответствующей территории, или законодательно установленную долю общенациональных налоговых поступлений [6].

«Коридор» таких налогов определяет центральная власть. В Испании и Италии центральные органы власти согласовывают с властями регионов или муниципалитетов условия межбюджетного распределения налогов и это распределение считается механизмом, позволяющим обеспечивать определенный баланс между самостоятельностью местных органов власти в бюджетной сфере и стабильность национальной бюджетной системы [5, с. 40-41].

Считается нормальным доступ органов местного управления к общегосударственным налогам, если они отвечают за выполнение широкого перечня социально значимых функций (например, образование, здравоохранение).

В Украине доля в общей сумме доходов местных бюджетов налогов, по которым местные органы власти могут устанавливать ставки или предоставлять льготы, составляют менее 5%, в Польше – около 12%, во Франции – 48,9%, в Дании и Финляндии – свыше 60%, в Швеции – 74%. Однако в ряде стран установлены либо финансовые размеры изменений, либо налоговый «коридор» [5, с. 41].

Налог на доходы физических лиц формирует финансовые ресурсы местных органов власти [4. с. 56; 5, с. 43]:

Швеции – 100%  
Скандинавские страны – более 87%  
Исландия – 83%  
Польша – 43%  
Словакия – 42%  
Украина – 72,9%

Но если в европейских странах органы местного управления регулируют налог на доходы населения, то в Украине данный налог установлен

централизованно и орган местного самоуправления не имеет права его регулирования.

В европейских странах наблюдается процесс снижения доли местных бюджетов в налоге на прибыль. В Норвегии отменено с 1998 г. участие местных органов власти в формировании местных бюджетов за счет прибыли. В Финляндии доля местных бюджетов с начала 2000 г. уменьшена с 36,39% до 19,75%. В большинстве постсоциалистических государств налог на прибыль предприятий составляет свыше 10% налоговых доходов местных бюджетов. Однако разброс весьма значителен – от 26% в Чехии, до 1-2% в Венгрии. Налог на прибыль составляет значительную часть налоговых поступлений местных бюджетов и в ряде стран ОЭСР: Португалия – 12,4%, Турция – 9-11%, Финляндия – 8% [5, с. 44].

В большинстве унитарных государств ОЭСР налоги на недвижимость поступают только в местные бюджеты. В Великобритании и Ирландии налоговые доходы местных бюджетов обеспечиваются исключительно налогами на недвижимость, в Нидерландах, Франции и Германии – более чем на 40%. Даже в странах, где предпочтение отдается налогу на доходы физических лиц (Финляндия, Норвегия) налоги на недвижимость составляют до 5% налоговых поступлений.

В Украине в 2002-2006 гг. два общегосударственных налога на доходы физических лиц и на землю обеспечивали 76,8-83,8% налоговых доходов местных бюджетов. В отличие от стран Северной Европы, в Украине местные органы власти не имеют полномочий по определению ставок этих налогов, а сам налог на доходы физических лиц поступает в местные бюджеты по месту работы налогоплательщика, хотя важнейшие общественные услуги (по образованию, здравоохранению и социальной защите) предоставляются по месту жительства работника. Таким образом, стремясь в европейское сообщество, следует учитывать международный опыт формирования местных бюджетов. Высший уровень налоговой автономии достигается если [5, с. 47]:

- органами местного самоуправления могут без каких-либо ограничений изменять размер налоговых ставок и предоставлять налоговые льготы. Хотя во многих унитарных государствах их изменения возможны в установленных пределах («коридор»);
- органы местного самоуправления могут влиять на нормативы межбюджетного распределения общегосударственных налогов;
- имеются в распоряжении местных органов самоуправления высокодоходные налоги, взимание которых в достаточной мере гарантирует соблюдение принципа эквивалентности, устанавливает взаимосвязь между жителями административно-территориальных единиц и соответствующими местными бюджетами, а также между органами местного самоуправления и их избирателями. В европейских странах такими являются налоги: на доходы физических лиц (по которому может устанавливаться местная ставка или дополнительная ставка); на недвижимость, ставка которых во многих случаях определяется местными властями. Это реальная база возможности инновативно-инновационного развития местности, формирования современной местной инфраструктуры.

Достоинства налога на недвижимость отвечает принципам [5, с. 47]:

территориальной привязки, поскольку объекты недвижимости связаны с определенной территорией; получаемой выгоды. Его можно рассматривать как плату за местные общественные блага, увеличение и улучшение которых (местной инфраструктуры) обуславливает рост спроса на недвижимость в данном регионе (жилье, дачи и др.);

широкого распределения налогового бремени путем привлечения жителей и предпринимателей (бизнеса), являющихся собственниками или пользователями недвижимости (жилья, промплощадок, воды, воздуха и т.п.), к участию в формировании доходов местных бюджетов.

На начальном этапе введения налога на недвижимость определенные слои, нуждающиеся в социальной защите, получают льготы. А сам налог в Украине первоначально может быть невысоким. Вышеизложенное позволит повысить ответственность местных органов власти за предоставление местных общественных благ и использование бюджетных финансовых средств для инновативно-инновационного развития территорий и их громад.

Однако реализация теоретических и практических положений, направленных на укрепление местных бюджетов, во многом зависит от ответственности субъектов бюджетных отношений: населения, органов местного и регионального управления, государства.

Ответственность нужна для улучшения отношений с бизнесом, населением. К примеру, согласно рейтингу Всемирного банка и международной финансовой корпорации, в этом году среди обследованных 181 государства Украина занимает 145 место, находясь между Мадагаскаром и Ираном, Россия – 120-е, Беларусь – 85-е, Китай – 83-е, Германия – 25-е, Грузия – 15-е, Великобритания – 6-е, США – 3-е, Сингапур – 1-е.

На 145 место она попала в результате того, что имеет показатели конкурентоспособности:

получение кредитов – 28

обеспечение выполнения контрактов – 128

регистрация собственности – 140

защита инвесторов – 142

ликвидация предприятия – 143

получение разрешения на строительство – 179

налогообложение – 180.

Более конкретные цифры пути «жизненного цикла» средней украинской компании: 27 дней на создание; 93 дня на регистрацию собственности; 31 день на оформление продукции на экспорт; 86 дней на уплату налогов; 35 дней на закрытие компании [7]. Здесь кроме ответственности чиновников мало что нужно для улучшения ситуации.

Государство представлено госслужащими различного ранга, работающими в центральных органах управления, отраслевых, региональных и местных органах (районные администрации). Рядовые граждане могут влиять на органы государственного управления только в избирательные компании. Это опосредованное влияние: избирается президент, народные депутаты, которые формируют аппарат госуправления различных уровней. В период между выборами, из-за слабости гражданских институтов (профсоюзов, советов, общественных организаций и т.п.), практического отсутствия гражданского общества и среднего класса, госаппарат

остаётся бесконтрольным и не несёт реальной ответственности за свои действия и бездействия. Гражданин остаётся один перед мощным госаппаратом разного уровня. Нарушается общий принцип: «гражданину разрешено все, что не запрещено законом, а чиновнику, госслужащему, руководителю, запрещено все, что не разрешено законом». Поэтому граждане все чаще обращаются в европейский суд. Компенсация пострадавшим от произвола чиновников выплачивается из средств бюджета, который формируется за счёт средств налогоплательщиков. Вряд ли такое положение является нормальным. Следует ввести практику, чтобы кодекс госслужащего, руководителя предусматривал компенсацию пострадавшим гражданами от действий (бездействий) чиновников, за счёт личного имущества, личных доходов руководителей тех учреждений, в результате которых пострадал гражданин. Такая мера будет способствовать как совершенствованию работы аппаратов управления, так и борьбе с коррупцией, теневой экономикой, а также возможности получения дополнительных источников финансирования инновационного развития.

Таким образом, реализации планов социально-экономического развития городов, регионов, государства на инновационной основе существенно способствует стратегическое планирование, формирование местных бюджетов на основе теории финансов и налогообложения, европейского опыта, повышения ответственности руководителей, госслужащих, повышения материальной ответственности их за счёт личных доходов и имущества. А средства, получаемые местными бюджетами, должны всё больше быть ориентированы на финансирование инновативно-инновационного развития территорий, их громад.

#### Литература

1. Стратегия развития г. Донецка на период до 2020 г. Институт эконом. пром-сти, Донецк, 2007. – 329 с.
2. Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи / Пер. с нем. – М.: «Руссико Ордынка», 1993. – 608 с.
3. [www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=73747&cat\\_id=53608](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73747&cat_id=53608)
4. Клияненко Б., Гречаная С. Использование модели немецкого бюджетного федерализма в Украине // Экономика Украины. – 2008. - № 6. – С. 48-57.
5. Лунина И., Фролова Н. Бюджетные доходы и налоговые полномочия местных органов власти // Экономика Украины. - 2008. - № 6. – С. 37-47.
6. Joumard I., Kongstad P.M. Fiscal relations across government events. - “OECD Economic Studies”. - № 36. – 2003. - p. 184.
7. Снежко Е., Дежавю Райзера / Инвестгазета. – 2008. - № 36. - 15-21 сентября. – С. 20-23.

