

*О.М. Любченко, канд. екон. наук,  
Рада з вивчення продуктивних сил України  
Національної академії наук України*

## **ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ РЕГІОНУ**

*У даній статті досліджено проблеми розроблення і реалізації регіональної політики в Україні, розроблено механізм формування економічної самодостатності регіону, запропоновано методика оцінки фінансово-податкового потенціалу території.*

*Ключові слова: баланс доходів, економічна самодостатність, фінансово-податковий потенціал, компенсації, регіональна політика.*

**Постановка проблеми.** Вирішення проблем розроблення і реалізації регіональної політики в Україні, яка б забезпечувала зростання рівня соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення рівня життя населення, нерозривно пов'язане із забезпеченням ефективності господарської діяльності.

У контексті ринкових трансформацій все більшої актуальності набуває проблема забезпечення економічної самодостатності регіонів (територій) (можливості за рахунок власних ресурсів забезпечити сучасні стандарти життя людей) шляхом узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів і економічних пріоритетів.

В Україні поки що місцеве самоврядування є найслабшою ланкою в загальній системі влади. Держава втручається в його майнову, фінансову політику, в земельні й інші відносини. При цьому вона не забезпечує в повному обсязі виконання своїх функцій на місцях, недооцінює роль місцевих рад.

Практика регіонального розвитку та **аналіз наукових публікацій** провідних вітчизняних та зарубіжних науковців (В.В. Іванов, А.Н. Коробова, А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, О.П. Дудкіна, А.А. Мазур та ін.) свідчать про те, що муніципальні утворення до теперішнього часу ще не стали повною мірою об'єктом господарювання, а їх органи – адекватними суб'єктами управління місцевою економікою. Проблема полягає в тому, що муніципальні утворення не забезпечують поєднання народногосподарських, галузевих і регіональних інтересів, формування раціонального територіального господарства. Слід також відзначити, що отримання соціальних благ і в цілому життєвий рівень населення слабо пов'язані із результатами функціонування місцевої економіки.

**Метою даної статті** є розробка механізму формування економічної самодостатності регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Індустріально розвинені міста, перш за все великі і середні, сьогодні не зацікавлені в нарощуванні свого податкового

потенціалу і скороченні нераціональних доходів. Додаткові доходи, а також економія коштів вилучаються до вищестоящих бюджетів. Сільські райони і малі міста, особливо депресивні, також не поспішають розвивати свою власну економічну базу, оскільки в цьому випадку вони недоотримують дотацій і субвенцій з регіонального і Державного бюджетів. Тому в територіальних (міських і районних) органах управління відсутня пряма економічна зацікавленість в ефективному веденні місцевого господарства [1].

Перший і головний крок на шляху до вирішення даної проблеми – це недосконалість законодавчої бази, яка потребує вдосконалення. Це насамперед внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування” [4], які були б спрямовані на реформування державного управління, правового й організаційного забезпечення місцевого самоврядування з метою надання органам місцевої влади самостійності господарювання.

Завдання успішного соціально-економічного розвитку регіону спрямовує активізацію муніципальних утворень на ефективне використання територіального потенціалу, пошук власних джерел і економічних механізмів стійкого розвитку території. Розкриття і використання потенціалу саморозвитку муніципальних утворень вимагає підвищення економічної активності різних категорій населення та місцевих органів управління.

Перехід до стійкого економічного зростання передбачає для багатьох територій, перш за все, стабілізацію фінансово-економічного стану, а для деяких з них – вихід із депресивного стану.

Депресивність і нерозвиненість одних територій і нестабільність інших пов'язані із рядом причин. Економічна база більшості муніципалітетів не відповідає їх потребам. Обмежена муніципальна власність, механізми її розширення та розвитку не працюють. У багатьох регіонах мають місце конфлікти між владними структурами, місцевими органами управління та підприємствами різних форм власності. Крім того, надмірно централізований режим оподаткування та умови формування місцевих бюджетів.

У даному дослідженні слід зупинитися на особливостях взаємин між регіональними та місцевими бюджетами. Однією із основних проблем місцевого самоврядування є його слабка ресурсна і фінансова база. Стан фінансового забезпечення місцевих бюджетів – критичний. Під час їх планування і виконання на законодавчому рівні відсутнє чітке розмежування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування.

У таких умовах бюджетні відносини потребують подальшої оптимізації. Слід провести послідовну роботу із децентралізації податків. У зв'язку з цим доцільно частину повноважень держави передати органам місцевого і регіонального самоврядування з одночасним передаванням їм відповідних матеріальних і фінансових ресурсів.

На відміну від діючих на державному рівні єдиних нормативів податкових відрахувань до бюджету, нормативи відрахувань до місцевих бюджетів, що встановлюються регіональним законодавством, повинні відрізнятися залежно від податкового потенціалу конкретних муніципальних утворень. Диференціація нормативів для міст і районів певною мірою забезпечить деяку справедливість бюджетного регулювання, однак не дає

змоги чітко визначити місце і стан кожного місцевого бюджету в бюджетній системі регіону та намітити шляхи і можливості підвищення фінансової самодостатності.

Визначальне значення у вирішенні цього питання має відносне перевищення питомої бюджетної забезпеченості у витратах над прибутковою забезпеченістю. На основі цього усередині регіону зазвичай виділяють кілька типів муніципальних утворень залежно від ступеня їх бюджетної достатності. Так, економіст А.А. Мазур пропонує розмежовувати їх таким чином: основні донори; умовні донори; малодотаційні реципієнти; помірно дотаційні реципієнти; високодотаційні реципієнти [2]. На нашу думку, такий поділ є логічним і обґрунтованим, однак доцільно дану класифікацію доповнити ще одним типом – умовним реципієнтом, що рівнозначно поняттю “прихований донор”. Такі муніципальні утворення існують практично у всіх регіонах, однак вони мають при цьому прихований характер. Володіючи достатньою прибутковою базою, вони отримують дотації, посиляючись на різного роду “об’єктивні” чи “форс-мажорні” обставини та тимчасові труднощі. Досить часто території, не використовуючи повною мірою наявний потенціал, паразитують за рахунок інших муніципалітетів.

Щоб вирішити дану проблему, потрібна об’єктивна методика оцінювання податкового потенціалу територій. Слід прийняти закон “Про мінімальні державні соціальні стандарти”. У ньому має бути розроблений нормативно-правовий метод формування бюджетів, за якого видаткова частина розраховується на основі мінімальних державних соціальних стандартів. Саме державні стандарти відповідно до гарантій, визначених Конституцією країни, повинні стати критеріями для розрахунку видаткових статей місцевих бюджетів. Крім того, доцільно створити систему зацікавленості територій у нарощуванні власних ресурсів, без конфіскації всього приросту дохідної частини.

У зв’язку з цим відповідні зміни мають бути внесені в Бюджетний кодекс. Варто розглянути можливість розширення переліку дохідних джерел на фінансування власних повноважень місцевих рад, дозволити здійснювати фінансування окремих соціально значущих програм і проектів із бюджетів різних рівнів та інші зміни.

Разом з тим все ж таки слід відзначити, що дотаційність ряду муніципальних утворень часто має глибоке і об’єктивне коріння. Серед них найбільш істотними є такі: вузька податкова база і низький прибутковий потенціал ряду територій; депресивний стан промисловості або сільського господарства; віддаленість, складне географічне положення та ін. Все це утруднює раціональне формування прибуткової і витратної частин місцевих бюджетів. Водночас існує певна межа обсягів мінімально необхідних витрат місцевих бюджетів на соціальні потреби. За всієї об’єктивності витратних чинників, якщо їх дія не буде нормована, розрив між прибутковою і витратною бюджетною забезпеченістю може досягати будь-яких великих значень. При цьому проблеми залишаються, а дотаційність посилюється. Саме тому учені і фахівці за швидке розроблення і затвердження

мінімальних соціальних та фінансових норм і нормативів – державних стандартів, виходячи з яких і повинна формуватися витратна частина регульованих бюджетів [2].

Проблема впровадження норм і нормативів є актуальною, однак на першому місці все ж таки стоїть завдання поповнення місцевих бюджетів. Більшість муніципальних утворень не в змозі самотійно і стійко функціонувати, оскільки в своєму бюджеті мають менше 50 % власних доходів.

На сьогодні існують три групи фінансових ресурсів муніципальних утворень. Перша утворює ресурси прямого доступу, контролю та підзвітності їх використання. До неї належать:

- засоби місцевого бюджету;
- фінансові кошти, які передаються регіональними органами для здійснення державних повноважень;
- доходи від муніципальної власності;
- частина прибутку муніципальних підприємств;
- доходи від вкладення муніципального капіталу.

Друга група можливостей спирається на сукупний фінансовий потенціал муніципального утворення, який формують всі доходи юридичних та фізичних осіб, які за певних умов залучаються до фінансових ресурсів території (муніципальні проекти, позики, облігації). Третю групу складають кошти, що формуються за межами муніципального утворення.

У сучасних умовах органами муніципальної влади суттєва увага приділяється проблемі залучення зовнішніх фінансових ресурсів, тоді як першим двом напрямом (із зазначених вище) – використанню і поповненню фінансових коштів приділяють недостатньо уваги.

Однак закономірність і логіка ринкового розвитку така, що інвестиції, як правило, спрямовуються в перспективні швидкоокупні проекти і не залучаються до недіючих або малоактивних територій, які недостатньо використовують наявний потенціал. Тому завдання муніципалітетів, які прагнуть до саморозвитку, полягає не в дослідженні способів перекачування коштів з регіонального бюджету і пошуку багатих інвесторів, а в реалізації та розвитку власного економічного потенціалу, зокрема податкового.

Таким чином, основною ланкою економічного механізму саморозвитку території (району, міста) повинні стати важелі і стимули, які сприяють зростанню доходів всіх суб'єктів господарської діяльності (підприємств, індивідуальних підприємців, домашніх господарств), забезпечують розширення податкової бази, а також більш ефективну віддачу від експлуатації природних ресурсів, в першу чергу землі.

У зв'язку з цим ще більшого значення набуває потреба в облікові податкового потенціалу та оцінці економічної самодостатності кожної території.

Оцінювання податкового потенціалу території (міста, району) слід розглядати як один із найважливіших етапів розробки прогнозів соціально-економічного розвитку окремої території.

Слід виділити дві основні цілі розрахунку податкового потенціалу:

- визначення забезпеченості території власними податковими доходами відповідно до законодавчо закріпленої пропорції розподілу податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, виходячи з необхідності досягнення місцевими органами управління самофінансування витрат території;
- визначення розміру дотацій і субвенцій територіям, де самофінансування не проводиться тільки унаслідок відсутності достатньої кількості господарюючих суб'єктів, тобто наявні платники податків, за умови своєчасної і повної сплати податкових платежів, не забезпечують необхідної величини податкових доходів для фінансування бюджетних витрат.

Система розрахунку податкового потенціалу повинна забезпечувати, по-перше, об'єктивну оцінку податкової бази для бюджетів всіх рівнів; по-друге, оцінку фінансових ресурсів суб'єктів оподаткування, а також сукупних фінансових ресурсів території з метою визначення їх достатності для виконання податкових зобов'язань і покриття витрат території; по-третє, вирішення завдань оцінювання ефективності побудови і функціонування податково-бюджетної системи.

Результати оцінювання фінансово-податкового потенціалу можуть бути використані з метою вирішення завдань стратегічного управління податковим потенціалом; визначення граничних значень потенціалу бюджетних надходжень; ухвалення обґрунтованих рішень у сфері міжбюджетних відносин; вироблення рекомендацій щодо вдосконалення податкової системи.

Система розрахунку податкового потенціалу містить у собі складові елементи: інформаційну базу; організацію збору та обробки інформації; методичні та інструментальні засоби.

Процес аналізу починається із складання (оновлення) інформаційної бази, яка має суттєве значення з погляду повноти, релевантності і якості сформованої бази, оскільки від цього залежить якість і достовірність отримуваних результатів. Прибуткова частина місцевих бюджетів, як правило, складається в основному за рахунок надходжень податкових платежів і зборів від господарюючих суб'єктів (підприємств, підприємців та ін.) та фізичних осіб, що проживають на даній території (плата за землю та ін.).

Тут застосовуються такі методи оцінювання:

- систематизація і узагальнення вихідної інформації господарюючих суб'єктів-платників податків. Інформаційну базу при цьому можуть складати як фактичні звітні дані (бухгалтерська, податкова, статистична звітність), так і прогнозні дані підприємств на майбутній період;

- розрахунок податкового потенціалу території на основі даних про надходження податкових доходів та зміну величини недоїмки за обов'язковими платежами. Розрахований на основі цих даних показник збору податків може служити як індикатор стану господарюючих суб'єктів території.

Після розрахунку сум податкових надходжень території (за одним з вищевказаних методів) порівнюються суми надходжень до місцевого бюджету і податкові надходження до консолідованого бюджету, зібрані на даній території.

Виявивши суму витрат, яка не покривається податковими надходженнями, зібраними на даній території, необхідно розробити план заходів щодо збільшення надходження податків до місцевого бюджету.

Одним із основних завдань реформування внутрішньорегіональних міжбюджетних відносин в майбутні роки є скорочення дотацій місцевим бюджетам і забезпечення їх самодостатності. У зв'язку з цим наступним етапом роботи є виявлення тих статей доходів бюджету, за якими можливо (або необхідно) збільшити надходження з метою розширення прибуткової бази території. У даному випадку робота повинна проводитися в двох напрямках: збільшення надходжень доходів за рахунок розширення бази оподаткування – середньо- та довгострокова перспективи; збільшення надходжень до бюджету за рахунок скорочення недоїмок за обов'язковими платежами – короткострокова перспектива.

На даному етапі рекомендується здійснити розрахунок (за формою табл. 1) надходжень податків до місцевого бюджету виходячи із нормативів, встановлених законодавством України.

*Таблиця 1*

**Укрупнений баланс доходів і витрат місцевого бюджету**

Показник	Надходження до місцевого бюджету	Надходження до регіонального бюджету
Податкові надходження усього, в тому числі:		
Витрати бюджету		
Перевищення доходів бюджету (недоїмка) над витратами		

На основі сформованої інформаційної бази розраховуються такі показники: збір податків на даній території; частка надходжень податкових платежів грошовими коштами; величина податкових доходів на душу населення. У нинішніх умовах доцільно запропонувати таке ранжирування територій за показником збору податкових платежів: збір податкових платежів: до 30 % – низький A1 ; від 30 до 50 % – задовільний A2 ; від 50 до 70 % – середній A3 ; понад 70 % – високий A4 .

Частка надходжень податкових платежів грошовими коштами: до 40 % – низький *B1* ; від 40 до 60 % – середній *B2* ; понад 60 % – високий *B3* .

Іншим важливим показником податкового потенціалу території є величина податкових доходів (з урахуванням позабюджетних фондів), що припадає на одного жителя території. Може бути запропонована така шкала: менше 2 000 грн. на 1 людину в рік – низький *C1* ; від 2 000 до 3 000 грн. – середній *C2* ; понад 3 000 грн. – високий *C3* .

На основі даних рекомендацій складені спеціальні методичні таблиці для оцінювання податкового потенціалу регіону (табл. 2-4).

*Таблиця 2*

**Території з низьким надходженням податків на душу населення, %**

Показник	Збір податкових платежів			
	до 30 А1	30-50 А2	50-70 А3	понад 70 А4
Частка надходження податкових платежів грошовими коштами				
до 40 В1	-15	-15	-12	-5
40-60 В2	-15	-12	-10	-
понад 60 В3	-12	-10	-7	-

*Таблиця 3*

**Території з середніми надходженнями податків на душу населення, %**

Показник	Збір податкових платежів			
	до 30 А1	30-50 А2	50-70 А3	понад 70 А4
Частка надходження податкових платежів грошовими коштами				
до 40 В1	-15	-12	-7	-5
40-60 В2	-15	-10	-3	-
понад 60 В3	-12	-8	-	-

*Таблиця 4*

**Території з високими надходженнями податків на душу населення, %**

Показник	Збір податкових платежів			
	до 30 А1	30-50 А2	50-70 А3	понад 70 А4
Частка надходження податкових платежів грошовими коштами				
до 40 В1	-20	-10	-	-
40-60 В2	-18	-8	-	-
понад 60 В3	-15	-5	-	-

Таким чином, основним показником, що характеризує поточний податковий потенціал регіону, є надходження податкових доходів на душу населення. У даний час, враховуючи рівень інфляції, необхідне постійне коригування рангових значень даного показника, який може стати базовим під час визначення розміру дотацій територіям.

У випадку, якщо на території відбулося зменшення надходжень податків на душу населення, то, залежно від рейтингу території, зменшується величина дотацій. У випадку, якщо відбулося збільшення надходжень, розмір дотацій зменшується або ж залишається незмінним. Другим важливим показником є збір податкових платежів, який свідчить про поточний стан економічних суб'єктів території. Його доповнює показник частки надходжень податкових платежів грошовими коштами.

Побудова збалансованих внутрішньорегіональних міжбюджетних відносин повинна базуватися на систематизації проблем соціально-економічного розвитку території, а також заходів щодо подолання чи усунення наявних диспропорцій.

Оскільки у даний час не уникнути наявності значної частини слабозрозвинених, депресивних, дотаційних територій, доцільним є використання такої схеми аналітико-методичних дій:

- 1) розроблення і впровадження системи регулярного і багатofакторного моніторингу соціально-економічного стану територій;
- 2) порівняння територій за показниками їх фінансової і бюджетної забезпеченості;
- 3) ранжування територій за ступенем їх потреби у фінансовій підтримці із коштів регіонального бюджету;
- 4) вибір пріоритетів для фінансової підтримки з регіонального бюджету;
- 5) визначення шляхів, можливостей, заходів та ресурсів підвищення прибуткової бази територій, що потребують регіональної підтримки;
- 6) комплексна оцінка результативності варіантів оновлення фінансової бази територій.

Одночасно може бути запропонований такий порядок надання фінансової підтримки територіям, які її потребують, що містить у собі три напрями:

- 1) пряме фінансування витрат на суспільні послуги для населення;
- 2) пайове фінансування окремих інвестиційних проектів та місцевих програм (найбільш ефективних з соціальної, економічної, екологічної, демографічної та інших точок зору);
- 3) надання стимулюючих трансфертів.

Третій напрям фінансової підтримки передбачає два види трансфертів:

- а) які компенсують місцевому (переважно районному) бюджету його втрати від пільгового оподаткування сільськогосподарської продукції та її переробки;
- б) які компенсують податкові відрахування в регіональний бюджет.

Отже, чим більше податків збере і перерахує місцева адміністрація, тим більша сума буде компенсована з регіонального бюджету. Тим самим компенсуючі трансферти ніби відтворюють ситуацію приведення прибуткових джерел місцевих бюджетів до власного податкового потенціалу. Очевидно, що це не призведе до збільшення навантаження на регіональний бюджет, і разом з тим за такої схеми територіям стає не вигідно приховувати базу оподаткування, оскільки збільшити суму компенсацій з регіонального



бюджету можна тільки одним способом – показати зростання виробництва і пов’язане з цим збільшення податкових надходжень до вищестоящих бюджетів. Застосування даної схеми дає можливість забезпечити дотаційним регіонам (районам, містам) якщо не повне, то хоча б часткове самофінансування.

**Висновки.** Таким чином, місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства України є найслабшою ланкою в загальній системі влади в країні [3]. Держава втручається в його майнову, фінансову політику, у земельні й інші відносини. При цьому вона не забезпечує в повному обсязі виконання своїх функцій на місцях, недооцінює роль місцевих рад. Досягнення самодостатності територій – це основа стабільного розвитку не тільки регіонів, але, зрештою, країни в цілому.

### *Список літератури*

1. Іванов В. В. Муниципальное управление [Текст] : справ. посіб. / В. В. Іванов, А. Н. Коробова. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 229-325.
2. Мазур А. А. Межбюджетные отношения в условиях становления федеративного государства (на примере Хабаровского края) [Текст] А. А. Мазур // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – М. : Институт экономики и управления в промышленности, 2000. – С. 77-79.
3. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент [Текст] : навч. посібн. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – С. 165-171.
4. <http://zakon.rada.gov.ua> [Електронний ресурс].  
Отримано 25.06.2008