

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077.6

### БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

**Єрошкіна О.О.**

асистент Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка

#### **Annotation**

Divergence in character of economic problems of government control, into which those run or other regions of the different states, is found out in the article, the different going open up near their decision and introduction in the Ukraine.

#### **Анотація**

У статті з'ясовано розходження в характері економічних проблем державного регулювання, з якими зіштовхуються ті або інші регіони різних держав, проаналізовано різні підходи до їх вирішення та впровадження в Україні.

#### **Ключові слова**

Депресивні регіони, соціально-економічний розвиток регіону, бюджетний механізм державного регулювання.

#### **I. Вступ**

Створення політично стабільного суспільства та стійко зростаючої національної економіки, що стійко зростає, неможливо без вирішення проблем державного регулювання розвитку територій, вирівнювання міжрегіональних розходжень, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений світовий досвід застосування в цих цілях бюджетних механізмів державного регулювання може виявитися корисним і для України.

Основними причинами нерівномірного розвитку та економічної відсталості окремих регіонів є тривалі циклічні кризи надвиробництва, ламання виробничої й господарської структур, низький рівень галузевої диверсифікованості й залежність від зовнішніх ринків, невідповідність факторів виробництва вимогам сучасної НТР, несприятливі природні й кліматичні умови, екологічні катастрофи й стихійні лиха, історичні й соціокультурні особливості, пов'язані, зокрема, з концентрацією корінного населення, несприятливі демографічні тенденції (наприклад, швидке скорочення чисельності населення).

Характер і актуальність проблеми значною мірою визначаються загальним рівнем економічного розвитку країни, її історичними й національними особливостями. Більше того, з переходом до якісно нового етапу розвитку змінюються й критерії відсталості. Так, у промислово розвинутих країнах до Другої світової війни депресивними вважали аграрні й гірничодобувні регіони. У 1950-ті рр. такими вважалися регіони з переважною орієнтацією на первинну переробку промислової й сільськогосподарської сировини, в 1970-ті рр. – ті, де були зосереджені базові галузі промисловості (металургія, автомобільна промисловість, енергетика), останніми роками - регіони, що повільно освоюють наукомісткі та ресурсощадні технології.

У процесі дослідження було узагальнено розробки таких видатних учених, як М. Барановський, В. Василенко, Ф. Заставний, В. Лексін, В. Коломійчук, Г. Саймон, Є. Смирнов, А. Швецов.

Проте, незважаючи на широкий спектр відповідних досліджень і не применшуючи вагомості й значущості внеску цих учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти бюджетного механізму державного регулювання розвитку депресивних регіонів досліджені недостатньо.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – з'ясувати розходження в характері економічних проблем державного регулювання, з якими зіштовхуються ті або інші регіони різних держав, проаналізувати різні підходи до їх вирішення та впровадження в Україні.

#### **III. Результати**

Розходження в характері економічних проблем державного регулювання в депресивних регіонах зумовлюють і різні підходи до їхнього вирішення в різних країнах. Використовується великий арсенал прямих і непрямих засобів державного впливу, серед яких важливе місце належить специфічним бюджетним механізмам. Останні з певною умовністю можна поділити на дві основні

групи: нормативно-розрахункові методи та особливі бюджетні режими [1].

У групу нормативно-розрахункових методів державного регулювання входять різні види трансфертів, які одержують бюджети депресивних територій з державного бюджету відповідно й на умовах, закріплених у Конституції, бюджетних законах і нормативних актах державних виконавчих органів влади.

Особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджетних інструментів державного регулювання, спрямованих на створення в депресивних і відсталих регіонах сприятливого інвестиційного клімату з метою активізації приватного національного та залучення іноземного капіталу.

Види та зміст бюджетних інструментів державного регулювання залежать не тільки від специфіки "проблемних" регіонів, а також і від таких важливих факторів, як:

- національна стратегія економічного розвитку (чи взято курс на досягнення прискореного розвитку або забезпечення стабільних помірних неінфляційних темпів економічного зростання);
- тип національної системи бюджетного механізму (чи є державна модель бюджетного механізму децентралізованою і такою, що припускає розширену автономію регіональних бюджетів різного рівня, або кооперативною, для якої характерні більш тісні міжбюджетні відносини);
- розподіл політичних сил у країні та їхнє прагнення до компромісів (як ставиться суспільство до проблем бюджетного донорства, надання допомоги депресивним і відсталим територіям, і який вплив державних органів влади у виборі бюджетних важелів та маневруванні ними) [2].

Найважливішим елементом нормативно-розрахункових методів державного регулювання слугують міжбюджетні трансферти [5]. Відповідно до визначення, прийнятого в міжнародній практиці (яке використовується, зокрема, Постійним комітетом Ради Європи по справах регіональних і місцевих органів влади), трансферти (гранти) – це надходження фінансових засобів із бюджетів одного рівня в бюджети іншого, крім надходжень, виражених у формі спільних (часткових) податків і звичайних позичок [3]. Безпроцентні позички зі строком погашення більше 10 років або з невстановленим строком погашення розглядаються, як трансферти.

Вони допомагають вирішувати різноманітні завдання, найважливішими з яких є:

- вирівнювання горизонтальних бюджетних розходжень, тобто забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їхніх об'єктивних потреб у фінансових засобах, обумовлених функціями виконання. При цьому ставиться завдання вирівнювання фінансових можливостей регіонів, надання державних послуг населенню певного стандартного (або мінімально гарантованого) рівня незалежно від місця фактичного проживання при відносно однаковому рівні оподаткування. Це завдання виконує система загальних (універсальних, або що вирівнюють) трансфертів, аналогом якої в Україні слугує система трансфертів фінансової підтримки депресивних територій;

- реалізація національних пріоритетів відповідно до прийнятих різних соціально-економічних програм (охорони здоров'я, господарської та транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища). При цьому використовується система цільових, або спеціальних, трансфертів [4].

Для розвитку "проблемних" територій у багатьох країнах застосовуються обидві трансферні системи з тією різницею, що в країнах, де надають особливе значення згладжуванню регіональних соціально-економічних розходжень і зміцненню національно-державної єдності, загальний трансферт використовується частіше, ніж у тих, які орієнтуються на прискорення загально-економічного зростання та більш децентралізовану систему державного управління.

У рамках системи загального (вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферту інтереси депресивних і відсталих регіонів ураховуються шляхом:

- введення в розрахункові формули показників загальних і специфічних бюджетних потреб регіонів;
- виділення частини загального трансферного фонду для надання підтримки "проблемним" територіям;
- формування спеціального фонду соціально-економічного розвитку депресивних і відсталих регіонів.

Прикладом першого варіанта може слугувати досвід Японії, де у формулі трансферту, який вирівнює, робиться спроба максимально враховувати об'єктивні бюджетні потреби територій [4]. Трансферт, що вирівнює, одержує більшість японських префектур і муніципалітетів. Його величина визначається різницею між розрахунковими величинами їхніх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб територій досягається шляхом складання модельних бюджетів (окремо для префектури й муніципалітету) та їхнього подальшого коректування за допомогою коефіцієнтів модифікації, які відображають економічну, соціальну, природно-кліматичну та інституціональну специфіку регіонального розвитку [4].

Для розрахунку величини трансферту, який вирівнює, більшість країн застосовує

менш складні математичні конструкції. У формулах використовуються насамперед такі індикатори бюджетних потреб, як чисельність населення та показник, зворотній доходу на душу населення, а також специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, наприклад: частка корінних жителів, рівень розвитку яких відстає від сучасного, у загальній чисельності населення; питома вага населення, яка живе за межею бідності; показник, зворотній обсягу ВВП регіонів на душу населення.

Інді розраховуються сукупні індекси бюджетних потреб. Так, у Португалії такий показник застосовується для розподілу засобів інвестиційного фонду муніципалітетів, що фінансує витрати на основний капітал господарської та соціальної інфраструктури [3].

Сукупні індекси інвестиційних бюджетних потреб окремих муніципалітетів визначаються, як середні геометричні індекси специфічних бюджетних потреб (вони включають: показники, зворотні величині непромислового споживання електроенергії й споживання води на душу населення; питому вагу будинків без ванних кімнат; обсяг запланованого житлового будівництва; чисельність дітей до 5 років; чисельність осіб понад 65 років; різницю між фактичною й цільовою забезпеченістю населення лікарями), розрахованих на основі питомої ваги відповідних статей капіталовкладень у муніципальних інвестиційних бюджетах (електроенергетика, водопостачання та каналізація, житлове і дорожнє будівництво, дитячі установи та установи по обслуговуванню пенсіонерів, галузь охорони здоров'я).

У формулі загального трансферту особливе значення надається факторам розвитку в країнах третього світу (у тому числі в нових індустріальних державах), які мають величезні території, що характеризуються значними міжрегіональними розходженнями та зіштовхуються зі складними етнічними проблемами. До таких держав слід віднести, насамперед, Індію, яка широко застосовує різні види загальних трансфертів для вирішення регіональних проблем.

Так, трансферт, що субсидіює поточні витрати штатів, фінансовим джерелом якого служить особистий прибутковий податок (85% збору), розподіляється між ними за формулою, що враховує такі фактори: розрив у рівні доходу на душу населення порівняно з багатшими штатами (його частка в розрахунковій величині трансферту становить 45%); чисельність населення штату (22,5%); ступінь відсталості (11,25%), який визначається за кількістю членів зареєстрованих каст та племен і чисельністю сільськогосподарських робітників; показник, зворотний особистому доходу на душу населення на чисельність населення (11,25%);

внесок штату в загальний обсяг податкового збору за певний період (10%) [4].

Фінансові потреби депресивних і відсталіх регіонів можуть враховуватися й шляхом безпосереднього виділення частини фонду, що вирівнює, на їхні потреби. Щодо цього так само показовий досвід Індії. Поряд із загальними трансфертами, що субсидіюють поточні бюджетні витрати штатів, в Індії використовується й інвестиційний загальний трансферт, так звані "планові відрахування".

Десять відсотків його фонду резервується за "штатами особливої категорії" (до яких відносять політично нестабільний Пенджаб), інші кошти розподіляються за такими пропорціями: 60% – за чисельністю населення; 10% – за показником збирання податків; 20% – за ступенем відсталості, що вимірюється розривом у рівні доходу на душу населення щодо середнього по країні. Диференційований підхід державного регулювання застосовується й при наданні фінансових засобів. Допомога найбільшій штатам на 90% здійснюється у вигляді субсидій та на 10% – у вигляді позик, тоді як для інших штатів субсидії та позики розподіляються в пропорції 3:7.

У деяких країнах при вирішенні питань державного регулювання регіонального розвитку справляється вплив на формування окремих фондів загального (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферту "проблемних" територій. Це характерно, насамперед, для Німеччини, яка має великий досвід використання таких трансфертів, що одержали назву "федеральні додаткові відрахування" [3]. Такий метод використовується в її нових Східних землях, які через їхню специфіку не могли бути відразу включені в системи бюджетного горизонтального вирівнювання, що діє на іншій території країни. В 1990–1994 рр. вони одержували фінансову допомогу зі спеціально створеного фонду "Німецька єдність". Його загальний обсяг за цей період становив 160,7 млрд марок, з них 49,6 млрд було виділено з бюджету федерації, 16,1 млрд – з бюджетів федеральних земель і 95 млрд – у вигляді державних позик на кредитному ринку [3]. Федеральний уряд і влада старих земель рівною мірою беруть участь у погашенні кредиту. При цьому платежі старих земель здійснюються у формі відмови на користь федерації від частини належної їм частки в зборі ПДВ. Засоби фонду розподілялися між Східними землями пропорційно до чисельності населення та надходили в їхнє повне розпорядження.

#### IV. Висновки

Отже, узагальнюючи досвід державного регулювання різних з погляду економічного розвитку та державного устрою зарубіжних країн щодо підйому господарства "проб-

лемних” територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для вироблення української програми державного регулювання розвитку депресивних і відсталих регіонів:

1. Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні з цією метою різних бюджетних механізмів державного регулювання.

2. В Україні, де фактично кожен регіон може розглядатися як депресивний або відсталий, особливо важливо знайти оптимальне поєднання загальнонаціональних та регіональних інтересів.

Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на цьому етапі, мабуть, слід виходити із пріоритетів стабілізації та прискорення загальноекономічного зростання щодо вирівнювання міжрегіональних розходжень. Це передбачає більшу орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у вирішенні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

3. Формуючи нові бюджетні механізми державного регулювання, важливо дотримуватися принципів відкритості, “прозорості” відносин між центром і окремими територіями, обмежуючи використання індивідуально-договірних форм. У зв’язку із цим особливе значення має вдосконалення нормативно-розрахункових бюджетних методів державного регулювання.

4. Загальний (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферт може стати корисним механізмом державного регулювання депресивних і відсталих регіонів. Для цього розрахункові формули трансфертів, які використовуються для депресивних територій, мають точніше відбивати їх об’єктивні бюджетні можливості й потреби. Може бути корисним також світовий досвід формування окремого фонду загального трансферту для “проблемних” територій.

5. Українська практика використання цільових (спеціальних) трансфертів вимагає проведення кардинальної реформи. Необхідно створити якісно нову систему адресних трансфертів, що мають міцну правову основу та механізми контролю, замість сучасної непрозорої та неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій.

Може знайти застосування такий бюджетний метод державного регулювання відсталих регіонів, як фонд спеціальних інвестиційних трансфертів, сформований за рахунок засобів держави та економічно сильних регіонів. Це підвищило б зацікавленість регіонів-донорів у контролі за витратою фінансових ресурсів, виділених у вигляді допомоги з бюджету, і відповідальність тих територій, які одержують ці кошти.

#### 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. – Т., 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. стер. – 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. – 2001. – № 9. – 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.

УДК 342.1

## ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Колесніков Б.П.**

кандидат наук з державного управління, доцент докторант Донецького державного університету управління

**Коцюрба О.В.**

здобувач Донецького державного університету управління

#### Annotation

The features of process of whole laying-on are analysed in state administration. The basic mechanisms of whole laying-on are selected in state administration and factors are reflected them effective functioning and development.

Grounded necessity of differentiating and analysis of intercommunication of mechanisms of political and administrative state whole laying-on.

#### Анотація

Проаналізовано особливості процесу цілепокладання в державному управлінні. Ви-