

номіції й ефективно управляти ринком продовольства. Багато функцій державного управління необґрунтовано розпорочені, знизена відповідальність за ухвалені управлінські рішення, відсутній належний контроль. Удосконалення структури Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації має здійснюватися у напрямку забезпечення виконання передбачених функцій, у зв'язку з цим доцільно всі державні інспекції та служби сільськогосподарства, що працюють на території області, ввести до складу (підпорядкування) Управління.

Створення державної служби контролю якості та безпеки продукції АПК і координація діяльності у цій сфері всіх контрольних служб на всіх рівнях ієрархії дає можливість вирішити проблему виробництва продукції гарантованої якості й організації контролю за якістю й безпекою продовольства, скоротити непомірні невикорисні витрати при його виробництві без збитку для споживача, забезпечивши необхідну безпеку й доступність продуктів харчування для всіх верств населення й можливість виходу вітчизняної агропродовольчої продукції на світовий ринок.

#### Література

1. Андрієвський В.Є. Адміністративна реформа в АПК. Міністерство аграрної політики, основні функції та функціональні підрозділи / В.Є. Андрієвський // Регіональні перспективи. – 2001. – № 1. – С. 54–65.
2. Бакум В.В. Особливості формування системи управління регіоном / В.В. Бакум // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 27–34.
3. Дітковська М.Ю. Аналіз внутрішніх інформаційних потоків в головному управлінні агропромислового розвитку обласної державної адміністрації / М.Ю. Дітковська // Економіка та держава. – 2008. – № 9. – С. 87–88.
4. Євдокименко В. Структурно-функціональні складові регіональної аграрної політики / В. Євдокименко, Ю. Лопатинський, Т. Шкабара // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С. 160–166.
5. Здоровик В.К. Формування господарського механізму регулювання аграрних відносин / В.К. Здоровик, А.О. Ліндюк // Економіка АПК. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
6. Кравченко Т.А. Формування механізмів державного регулювання сільськогосподарського дорадництва / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 108–112.
7. Курило В. Адміністративна відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади як засоби забезпечення паритетності забезпечення суб'єктів адміністративних правовідносин в аграрному секторі економіки / В. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 133–137.
8. Мінін Л.В. Адміністративна реформа в умовах трансформації економіки України / Л.В. Мінін, С.Б. Воронцов // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 1–2. – С. 31–36.
9. Наконечна К.В. Особливості формування альтернативного варіанта механізму державної підтримки на засадах “викликів ринків” / К.В. Наконечна // Вісник аграрної науки. – 2008. – № 8. – С. 75–78.
10. Чорний Г.М. Функціональний зміст діяльності суб'єктів управління в АПК / Г.М. Чорний // Економіка АПК. – 2004. – № 10. – С. 78–81.

УДК 35.077.6

## БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ

Єрошкіна О.О.

Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка

#### Annotation

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

#### Анотація

Виявлено розходження в характері економічних проблем, з якими зіштовхуються ті або інші регіони, розкрито різні підходи до їх подолання.

#### Ключові слова

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

#### I. Вступ

Створення політично стабільного суспільства та стійко зростаючої національної економіки неможливо без вирішення проблем вирівнювання міжрегіональних розходжень, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений світовий досвід застосування з ці-

єю метою бюджетних механізмів може виявитися корисним і для України.

Основними причинами нерівномірного розвитку й економічної відсталості окремих регіонів служать: тривалі циклічні кризи надвиробництва, ламання виробничої й господарської структур, низький рівень галузевої диверсифікованості й залежність від зовнішніх ринків, у тому числі зарубіжних, невідповідність факторів виробництва вимогам сучасного 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 й 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, до Другої світової війни у промислово розвинутих країнах до депресивних зараховували аграрні й гірничодобувні регіони. В 1950-ті рр. такими вважалися регіони з переважною орієнтацією на первинну переробку промислової й сільськогосподарської сировини, в 1970-ті рр. – ті, де були зосереджені основні галузі промисловості (металургія, автомобільна промисловість, енергетика), а 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. Коломійчук, В. Лексін, Г. Саймон, Є. Смирнов, А. Швецов.

Проте, не зважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти бюджетного механізму розвитку депресивних регіонів досліджені недостатньо.

### II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування розходжень у характері економічних проблем, з якими зіштовхуються ті або інші регіони, розкриваються різні підходи до їх подолання.

### III. Результати

Розходження в характері економічних проблем у депресивних регіонах, обумовлюють і різні підходи до їх подолання в різних країнах. На сьогодні 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 й особливі бюджетні режими [1].

У групу нормативно-розрахункових методів 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, 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 залежать не тільки від специфіки "проблемних" регіонів, а також від таких найважливіших факторів, як:

- національна стратегія економічного розвитку (чи взято курс на досягнення прискореного розвитку або на забезпечення стабільних помірних неінфляційних темпів економічного зростання);
- тип національної системи бюджетного механізму (чи є державна модель бюджетного механізму децентралізована та припускає розширену автономію регіональних бюджетів різного рівня, чи вона кооперативна, для якої характерні більш тісні міжбюджетні відносини);
- розподіл політичних сил у країні та їх бажання 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 і маневруванні ними) [2].

Найважливішим елементом нормативно-розрахункових методів служать 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 з 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 їх 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 за-

вдання 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 особливого значення згладжуванню регіональних соціально-економічних розходжень і зміцненню національно-державної єдності, загальний трансферт використовується частіше, ніж у тих, які орієнтуються на прискорення загальноекономічного зростання та більш децентралізовану систему державного управління.

У рамках системи загального трансферту (який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) інтереси депресивних і відсталих регіонів урахуються 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.

Як приклад першого варіанта може служити досвід Японії, де у формулі трансферту, який вирівнює, робиться спроба максимально врахувати об'єктивні бюджетні потреби територій [4]. Трансферт, що вирівнює, одержує більшість японських префектур і муніципалітетів. Його величина визначається різницею між розрахунковими величинами їх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб територій досягається шляхом складання модельних бюджетів (окремо для префектури й муніципалітету) та їх наступного 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, обернений доходу на душу населення, а також специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, наприклад: част-

ка корінних жителів у загальній чисельності населення; питома вага населення, яке живе за межею бідності; показник, обернений обсягу ВВП регіонів на душу населення.

Іноді 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 розраховуються як середні геометричні індекси специфічних бюджетних потреб (вони включають: показники, зворотні величині непромислового споживання електроенергії й споживання води на душу населення; питома вага 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, охорона здоров'я).

У формулі загального трансферту особливе значення надається факторам розвитку в країнах третього світу (у тому числі в нових індустріальних державах), які мають величезну територію, 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, який субсидіює поточні витрати штатів і 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%); рівень відсталості (11,25%), який визначається за кількістю членів зареєстрованих каст та племен і чисельністю сільськогосподарських робітників; показник, обернений особистому доходу на душу населення (11,25%); внесок штату в загальний обсяг податкового збору за ряд років (10%) [4].

Фінансові потреби депресивних і відсталих регіонів можуть ураховуватися й шляхом безпосереднього виділення частини фонду, що вирівнює, на їх потреби. Щодо цього так само показовий досвід Індії. Поряд із загальними трансфертами, що субсидіюють поточні бюджетні витрати штатів, в Індії використовується-

ся й інвестиційний загальний трансферт, так звані “планові відрахування”. Десять відсотків його фонду резервується за “штатами особливої категорії” (у число яких входить політично нестабільний Пенджаб), інше розподіляється в таких пропорціях: 60% – за чисельністю населення; 10% – за показником збирання податків; 20% – за ступенем відсталості, яка визначається розривом у рівні доходу на душу населення щодо середнього по країні. Диференційований підхід застосовується й при наданні фінансових коштів. Допомога найбільшим 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 регіонального розвитку вплив справляється на формування окремих фондів загального трансферту “проблемних” територій (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів). Це характерно, насамперед, для Німеччини, яка має великий досвід використання таких трансфертів, які одержали назву “федеральні додаткові відрахування” [3]. Цей метод використовується у її нових Східних землях, які через їх специфіку не могли бути відразу включені в систему бюджетного горизонтального вирівнювання, що діє на іншій території країни. В 1990–1994 рр. вони одержували фінансову допомогу зі спеціально створеного фонду “Німецька єдність”. Її загальний обсяг за цей період склав 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 чисельності населення та надходили в їхнє повне розпорядження.

#### IV. Висновки

Отже, узагальнюючи досвід різних з погляду економічного розвитку й державного устрою зарубіжних країн щодо підйому господарства “проблемних” територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для формування української програми розвитку депресивних і відсталих регіонів:

1. Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні різних бюджетних механізмів.

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

Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на сучасному етапі розвитку країни, мабуть, слід виходити із пріоритетів

стабілізації та прискорення загальноекономічного зростання щодо вирівнювання між-регіональних розходжень. Це припускає більшу орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у розв’язанні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

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

4. Загальний трансферт (який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) може стати корисним механізмом підтримки 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 корисний 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 матиме міцну правову основу та механізми контролю, замість діючої непрозорої та неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій. Може знайти застосування такий бюджетний метод підтримки 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 витратами 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. – 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. стереотип. – 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.

УДК 352.9:323.2

**ФОРМИ РОБОТИ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ****Ільяшенко В.А.**доктор наук з державного управління, доцент  
Класичний приватний університет**Annotation**

The author conducts the forms and methods of standing committees activity, criteria of classification of organs of local self-government standing committees work in the article.

**Анотація**

Досліджено форми та методи діяльності постійних комісій, критерії класифікації роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова**

Місьцеве самоврядування, постійна комісія, муніципальне управління, територіальна громада, муніципальна робота.

**I. Вступ**

Актуальність дослідження форм роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування зумовлюється відсутністю чітких наукових підходів щодо розуміння цього питання. Проте з подальшим зміцненням основ місцевого самоврядування і збільшенням обсягу організаційної та іншої роботи зростає роль та значення постійних комісій рад як органів муніципального управління. Загальна направленість діяльності постійних комісій значною мірою визначається тими пріоритетними завданнями та цілями, які стоять як перед представницьким органом, так і перед постійними комісіями зокрема.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідити форми роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування.

**III. Результати**

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшло відображення в працях зарубіжних та вітчизняних дослідників. Розробленням загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Цветков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, О. Лазор, О. Лазора, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк,

А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, В. Кравченко, А. Крусян, Ю. Куц, О. Лебединська, Н. Миронова, М. Підмогильний, М. Пітцик, А. Тамм, В. Тацій, О. Фрицький та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Вакуленка, В. Пономаренка, Ю. Шарова; а фінансові аспекти їх діяльності – у дослідженнях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лукьянченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Рибак, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллером, В. Князевим, П. Павленчиком, Ю. Проданом, М. Пухтинським, С. Рябовим та ін.

Діяльність постійних комісій здійснюється на основі норм Конституції, законів України та інших нормативно-правових і підзаконних актів. Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відтак, діяльність постійних комісій в обов'язковому порядку повинна здійснюватись на правовій основі.

Постійні комісії, в межах наданих їм законодавством повноважень, здійснюють певні види діяльності. Водночас зауважимо, що комісії рад повинні мати об'єктивні можливості, не порушуючи норм права, самостійно реалізовувати надані їм повноваження за допомогою певних форм і методів роботи. Таке твердження має сенс, оскільки на думку філософів для "діяльності характерний вибір можливостей" [11, с. 163]. Така діяльність комісій має власне змістовне навантаження і знаходить свій прояв у відповідних формах.

Звернення до системи знань філософської науки дає можливість більш чітко зрозуміти та усвідомити поняття "форма". "Форма – це спосіб організації змісту, його вираження й існування" [10, с. 375]. Розуміючи під категорією "змісту" відповідну систему зв'язків і відносин між елементами, яка поєднує їх у цілісність, із властивими їм особливостями та якісною виокремленістю, ми маємо на увазі, що у філософії "зміст" і "фо-