

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 332:336:338

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВИЙ МЕХАНІЗМ ПОДОЛАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ РЕГІОНІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

**В.О. Онищенко, доктор економічних наук. М.М. Ставнича. Полтавський національний
технічний університет ім. Ю. Кондратюка.**

І. Вступ

Одною зі стрижньових загальноосвітових проблем соціально-економічного розвитку в епоху глобалізації стають зростаючі масштаби міжрегіональної соціально-економічної диференціації, збільшення розриву у рівнях розвитку і добробуту населення між обмеженим числом найбільш багатих і групи бідних країн і регіонів.

Фінансова стабілізація соціально-економічного розвитку регіонів – це об'єктивна передумова стійкого розвитку країни взагалі та зростання добробуту її громадян. Тому підвищення ефективності державної регіональної політики, зокрема, її фінансових інструментів та засобів, є надзвичайно актуальними завданнями економічної науки.

Проблеми державної регіональної фінансової

політики досліджують В.Л. Андрущенко, С.А. Буковинський, О.Д. Василик, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, Л.Л. Тарангул, С.І. Юрій та інші науковці. Фінансові та бюджетні механізми, спрямовані на розв'язання різноманітних протиріч суспільного розвитку, стали предметом аналізу Л. Наумової, О. Гордей, Д. Василик, О. Ковалюк тощо. Втім, теоретичні засади побудови та функціонування системи бюджетних та податкових важелів та інструментів, що справляють вплив на регіональний розвиток, залишаються недостатньо дослідженими і потребують систематизації.

II. Постановка завдання

Провідна роль у вирішенні проблем забезпечення рівномірного розвитку регіонів країни належить державним фінансам, зокрема, розробці та реалізації ефективної бюджетної та податкової політики. Сучасні реалії вимагають більш глибо-

© Онищенко В.О., 2009.

© Ставнича М.М., 2009.

кого вивчення особливостей застосування фінансово-бюджетних інструментів в умовах жорстких бюджетних обмежень. **Метою статті** є теоретичне обґрунтування сутності та структури бюджетно-податкового механізму подолання соціально-економічної диференціації регіонів, визначення його складових, зв'язків між ними, що дозволить в подальшому проаналізувати ефективність його функціонування на сучасному етапі та розробити рекомендації щодо вдосконалення його в Україні.

III. Результати

Податкова політика реалізується через систему податків, податкових ставок і податкових пільг. Бюджетна політика – це політика уряду, спрямована на підвищення сукупного попиту. Роль регіональної податково-бюджетної політики полягає в безпосередньому втіленні “територіальної справедливості” стосовно умов конкретної країни. Ця політика визначає систему взаємин центру та регіонів і є найважливішим чинником державної єдності.

Поняття *бюджетний механізм* у вітчизняній науковій літературі застосовується досить широко стосовно різних об'єктів спрямування його дії. Наприклад, бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки, бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту тощо. Проте однозначного визначення цього поняття на сьогоднішній день не досягнуто, що пояснюється, на нашу думку, різноманіттям суспільних явищ або проблем, до вирішення протиріч у яких автори пристосовують структуру бюджетного механізму. Втім, слід з'ясувати, який саме смисл вкладають дослідники у це поняття, визначити спільне і відмінне. Цей аналіз стане підґрунтям для визначення поняття *бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів*.

Відповідно до думки О.Д. Василик та К.В. Павлюк, бюджетний механізм є складовою фінансового механізму, який, згідно зі структурою фінансової системи, охоплює, крім нього, ще фінансовий механізм підприємств, організацій та установ, страховий механізм тощо [3, с. 595].

Досліджуючи бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки, Л. Наумова виділяє два підходи до визначення сутності бюджетного механізму: внутрішній та зовнішній [4, с. 595]. З одного боку, бюджетний механізм можна розуміти як функціонування самих бюджетних коштів, матеріальним відображенням яких є грошові потоки. Організація грошових потоків, порядок їх здійснення відбуваються за певними правилами та напрямками. У цьому разі бюджетний механізм відображає внутрішню організацію функціонування фінансових ресурсів. З іншого боку, бюджетний механізм роз-

глядається як сукупність методів і форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на стан і розвиток економіки [7]. Цей підхід відображає зовнішню дію функціонування бюджету і характеризує фінансові ресурси як фактор впливу на стан економіки. Виходячи з наведеного, слід зауважити, що стосовно вирішення проблем асиметрії регіонального розвитку бюджетно-податковий механізм матиме скоріше зовнішню спрямованість, а саме – заохотити та стимулювати суб'єктів регіонального розвитку до поживлення їх діяльності, що сприятиме досягненню рівноваги у розвитку країни.

Як узагальнення, Л. Наумова наводить таке визначення бюджетного механізму: це сукупність форм і методів формування та використання фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів при досягненні ними стану рівноваги, що застосовуються з метою впливу на економічний і соціальний розвиток суспільства. Складовими бюджетного механізму є: бюджетне забезпечення, бюджетне регулювання, система фінансових індикаторів і фінансових інструментів, які дають змогу оцінити його вплив на розвиток економіки, а також інституційно-правові структури.

Розглядаючи бюджетний механізм забезпечення суспільного добробуту, О. Гордей та Д. Василик виділяють такі його складові:

- бюджетне планування та прогнозування (розрахунок показників доходів, витрат, розроблення бюджету Пенсійного фонду, розроблення соціального бюджету);
- бюджетні норми та нормативи (ставки заробітної плати, розміри пенсій, розміри стипендій, розміри витрат на харчування та медикаменти);
- бюджетний контроль (попередній, поточний та кінцевий);
- міжбюджетні розрахунки (розрахунки основних міжбюджетних показників, міжбюджетні трансферти, бюджетні позички, визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості);
- бюджетне регулювання (бюджетні санкції та стимули, пільгова політика, госпрозрахункова діяльність бюджетних установ, адресне забезпечення соціальними гарантіями);
- бюджетне законодавство;
- управління бюджетними коштами [5].

Бюджетно-податковий механізм подолання диференціації регіонального розвитку можна трактувати як засіб послідовної реалізації організаційних та економічних дій, що ґрунтуються

на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів та бюджетно-податкових інструментів, які орієнтовані на досягнення мети, що полягає у згладжуванні міжрегіональних диспропорцій.

На нашу думку, структура бюджетно-податкового механізму подолання диференціації регіонального розвитку включає наступні блоки:

- нормативно-правове забезпечення;
- інституціональне забезпечення;
- інформаційно-аналітичне забезпечення;
- бюджетні та податкові інструменти реалізації регіональної політики;
- фінансові методи реалізації регіональної політики.

Оскільки бюджет – це план доходів та видатків, тобто, включає в себе як доходну, так і витратну частину кошторису, то поняття *бюджетно-податковий механізм* є більш вузьким і включає методи та важелі, які стосуються наповнення бюджету. Отже, в рамках вдосконалення бюджетно-податкового механізму має відбутися розширення повноважень місцевих органів у сфері затвердження та виконання бюджету. Водночас доходна база місцевих бюджетів повинна значно зрости внаслідок:

– запровадження механізмів мотивації місцевих органів до зміцнення місцевих фінансів шляхом довгострокового закріплення за місцевими бюджетами частки загальнодержавних надходжень;

– визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів на основі диференційованих коефіцієнтів, що враховують місцеві особливості, рівень розвитку регіону;

– прийняття Податкового Кодексу з чітким визначенням переліку місцевих податків і зборів та їх граничних ставок;

– надання місцевим органам влади більших прав щодо регулювання ставок податків, закріплених за місцевими бюджетами;

– унормування порядку надання місцевих позик (визначення гарантій прав кредиторів, об'єктів застави тощо).

Правове забезпечення бюджетно-податкового механізму ґрунтується на окремих статтях Конституції України і Бюджетного кодексу, Закону України «Про систему оподаткування», закону «Про Державний бюджет України».

Бюджетно-податковий механізм реалізує себе через сукупність управлінських функцій, головні з яких – прогнозування, планування, регулюван-

ня, координація, організація, мотивація, стимулювання та контроль.

О. Богачова серед бюджетних механізмів регулювання розвитку депресивних та відсталих регіонів виділяє нормативно-розрахункові методи, до яких входять різні види трансфертів та особливі бюджетні режими [1]. На нашу думку, таке розуміння бюджетних механізмів є вкрай вузьким. Але, безумовно, міжбюджетні трансферти є одним з найдієвіших інструментів бюджетного регулювання рівня регіонального розвитку.

Критерієм ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму є досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфертумами, що надаються з державного бюджету. Такий баланс повинен забезпечити уникнення утриманських настроїв в органах місцевої влади – одержувачах трансфертів, і послаблення економічної незацікавленості у донорів, які перераховують кошти. Нинішній рівень частки трансфертів у доходах регіональних бюджетів (понад 40%) є неприйнятним для досягнення такого балансу, оскільки суперечить місцевій економічній та бюджетній ініціативі. Тому він потребує коригування.

Регулювання міжбюджетних відносин залишається на сьогоднішній день одним з основних фінансових інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій та регіонів.

Бюджетні трансферти допомагають вирішувати різноманітні задачі, найважливішими з яких є [8]:

- згладжування горизонтальних бюджетних відмінностей, тобто, забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їх об'єктивних потреб у фінансових коштах, обумовлених виконуваними функціями. При цьому ставиться завдання вирівнювання фінансових можливостей регіонів надавати державні послуги населенню певного стандартного (або мінімально гарантованого) рівня незалежно від місця фактичного проживання при відносно однаковому рівні оподаткування. Це завдання виконує система загальних (універсальних, або вирівнюючих) трансфертів;

- реалізація національних пріоритетів відповідно до прийнятих різних соціально-економічних програм (освіти, охорони здоров'я, господарської і транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища і т.д.). З цією метою використовується система цільових, або спеціальних, трансфертів [6].

Згідно з міжнародною практикою, загальні (уні-

версальні) гранти - це трансферти, якими реципієнт має право розпоряджатися як власними доходами. Єдиним обмеженням може бути вимога використовувати їх для фінансування поточних або капітальних витрат. Донор бере на себе зобов'язання формувати фонд загальних грантів за рахунок своїх доходів (зазвичай декількох видів податкових доходів) і регулярно розподіляти ці кошти відповідно до формули гранту. Така програма носить довгостроковий характер і гарантує реципієнтові стійке надходження коштів, якщо його бюджетні показники відповідають певним критеріям. Від реципієнта не вимагається ні щорічної подачі заявки на грант, ні зустрічного фінансування. Його права гарантовані законом. Метою загального трансферту служить збільшення доходів територіальних бюджетів (підвищення відносно низького податкового потенціалу) і згладжування горизонтальних бюджетних дисбалансів, обумовлених об'єктивними причинами. Окрім вирівнюючого, до загальних трансфертів слід віднести також трансферт, що компенсує додаткові витрати регіональних бюджетів, які пов'язані з організацією в їх географічних межах спеціальних територіальних утворень, підпорядкованих центральній владі.

Відповідно до міжнародної практики, цільові (спеціальні) гранти – це трансферти, які призначені для вирішення певних завдань і мають обумовлені умови фінансування. Такими умовами служать перш за все або вимога зустрічного фінансування виду витрат, що субсидується, або зобов'язання територіальних властей дотримуватися певних бюджетних показників (наприклад, зберігати досягнутий до надання гранта рівень власних бюджетних витрат по статті, що субсидується, або загальний рівень оподаткування в регіоні). Розрізняють зазвичай чотири види цих трансфертів:

1) формульні гранти – трансферти, величина яких розраховується по формулах. Так само, як і загальний грант, цей вид трансфертів передбачає формування на довгостроковій основі відповідного трансфертного фонду за рахунок ресурсів бюджету вищого рівня. Права на його отримання обумовлюються в законі і заявок від територіальних властей не вимагається;

2) проектні гранти – трансферти, призначені для фінансування окремих, зазвичай інвестиційних, проектів. Величина гранта визначається конкретно для кожного проекту, виходячи з планованого обсягу робіт;

3) проектно-формульні гранти – проектні транс-

ферти, величина яких розраховується по формулах або інших критеріях, що містяться в законі або нормативних актах виконавчих органів влади. Для отримання гранта потрібне подання заявки;

4) грант з відкритим фінансуванням – це, як правило, формульний трансферт, який компенсує місцевій владі певну частку її фактичних витрат по даній статті. Право на отримання трансферту гарантується законом, тому оформлення заявки не вимагається.

Існують також особливі трансферти, що виділяються вищестоящими органами влади для вирішення особливих завдань. Це, перш за все, фінансування ліквідації наслідків стихійних лих і екологічних катастроф, регіональних економічних і політичних криз. Питання виділення і визначення величини трансферту вирішуються в рамках бюджетних повноважень і можливостей донора. До особливих можна віднести і трансферти, що фінансують делеговані витрати. При цьому закон гарантує територіальній владі отримання адекватної величини трансферту.

Проблеми розвитку депресивних і відсталих територій нерідко ефективніше вирішуються шляхом встановлення особливих бюджетних режимів. Особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджетних заходів, спрямованих на створення в депресивних і відсталих районах сприятливого інвестиційного клімату з метою активізації приватного національного і залучення іноземного капіталу. Введення їх зазвичай регламентується загальнонаціональними законами і передбачає наявність відповідного бюджетного і податкового законодавства, а також спеціальних розділів права – договірного, контрактного, інвестиційного. Іноді практикуються індивідуально-договірні форми таких режимів, які не мають міцної правової основи і схильні до частих переглядів.

На сьогодні в Україні нагальною є потреба у трансформації міжбюджетних відносин відповідно до потреб держави, регіону та кожного громадянина, що має передбачати комплексне поєднання системи універсальних та спеціальних міжбюджетних трансфертів.

Реформування системи міжбюджетних відносин повинно включати:

– поступовий перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами місцевого самоврядування;

– започаткування дії конкурсних процедур фінансування регіональних програм;

– поступову заміну дотацій вирівнювання на

субвенції для виконання конкретних середньо- та довгострокових бюджетних програм.

Впровадження таких заходів посилить фінансову самостійність місцевих бюджетів, зміцнить економічне становище регіонів, сприятиме їх подальшому економічному зростанню.

Стабілізаційна політика держави у міжбюджетних відносинах повинна забезпечуватися надійним інструментом – контролем за витрачанням бюджетних коштів. Контроль слід розглядати як важливий елемент державного управління, вагомий фактор ефективності, що відповідає європейським вимогам. Тому необхідно активізувати дії органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Побудова в Україні сучасної системи бюджетного контролю, яка б забезпечувала стабільний стан в регіонах, має здійснюватися за такими напрямками:

– створення в органах місцевої влади всіх рівнів (область, місто, село тощо) чітко функціонуючої й прозорої системи внутрішнього та громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів;

– створення ефективної системи зовнішнього незалежного контролю на регіональному та місцевому рівнях на базі Рахункової палати та її регіональних представництв. З цією метою Кабінету Міністрів України, органам центральної та місцевої виконавчої влади необхідно підготувати пропозиції щодо розбудови системи муніципального бюджетного контролю в Україні та змін до законодавчих і нормативно-правових актів. Така система має будуватися на відповідній правовій базі, фінансовому, матеріально-технічному та інформаційному забезпеченні. Її кадровий потенціал повинен формуватися за рахунок як спеціалістів контролюючих органів центральної виконавчої влади, так і фахівців місцевих органів влади.

IV. Висновки

Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів поля-

гає у системі фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовуються державними та регіональними органами влади, суб'єктами господарювання за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення, а також за відповідної регіональної політики на державному та регіональному рівні. Одним з найдієвіших інструментів бюджетного регулювання рівня регіонального розвитку є міжбюджетні трансферти. Напрямок подальших досліджень може слугувати обґрунтування напрямків трансформації міжбюджетних відносин відповідно до потреб держави, регіону та кожного громадянина, що повинно передбачати комплексне поєднання системи універсальних та спеціальних міжбюджетних трансфертів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богачева, О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов / О. Богачева. // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 100-110.

2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – С. 189.

3. Василик, О. Д., Павлюк, К. В. Державні фінанси України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: НІОС. – 2002.

4. Наумова, Л. Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки / Л. Ю. Наумова. // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 19-28.

5. Гордей, О. Д., Василик, Д. О. Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту / О. Д. Гордей, Д. О. Василик // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 29-32.

6. Каспрук, Ю. В. Вплив ресурсів місцевого бюджету та темпи економічного зростання області / Ю. В. Каспрук. // Регіональна економіка. – 2008. – № 4 (50). – С. 38-45.

7. Ковалюк, О. М. Методологічні основи фінансового механізму / О. М. Ковалюк. // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 51-59.

8. Пасічник, Ю. В. Бюджетна система України: навч. посібник / Ю. В. Пасічник. – К.: Заня-Прес, 2006. – 607 с.

УДК 332:336:338

Онищенко Володимир Олександрович, доктор економічних наук, професор, ректор, зав. кафедри фінансів, банківської справи та державного управління Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка; **Ставнича Марина Миколаївна**, аспірант кафедри фінансов, банківської справи та державного управління Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка. **Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів: теоретичний аспект.** В статті узагальнено теоретичні засади побудови та функціонування бюджетно-податкового механізму як засобу подолання нерівномірностей соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: соціально-економічна диференціація регіонів, бюджетна політика, податкова політика, бюджетно-податковий механізм, міжбюджетні трансферти.

УДК 332:336:338

Онищенко Владимир Александрович, доктор экономических наук, профессор, ректор, зав. кафедры финансов, банковского дела и государственного управления Полтавского национального технического университета им. Ю. Кондратюка; **Ставничая Марина Николаевна**, аспирант кафедры финансов, банковского дела и государственного управления Полтавского национального технического университета им. Ю. Кондратюка. **Бюджетно-налоговый механизм преодоления социально-экономической дифференциации регионов: теоретический аспект.** В статье обобщаются теоретические основы построения и функционирования бюджетно-налогового механизма как способа преодоления неравномерностей социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: социально-экономическая дифференциация регионов, бюджетная политика, налоговая политика, бюджетно-налоговый механизм, бюджетные трансферты.

Стаття отримана редакцією 30.07.2009 р.

UDC 332:336:338

Onischenko Vladimir Olexandrovich, doctor of economic sciences, professor, rector, manager of department of finances, bank activity and state administration at Poltava national technical university of the name of Yu. Kondratyuk. **Stavnycha Marina Mikolaivna**, graduate student of department of finances, bank activity and state administration at Poltava national technical university of the name of Yu. Kondratyuk. **Budget and tax mechanism of overcoming of socio-economic differentiation of regions: theoretical aspect.** In this article theoretical principles of budget-taxing mechanisms construction and functioning as means of overcoming the social and economical development of the regions have been generalized.

Keywords: social and economic differentiation of regions, the budgetary policy, the tax policy, budget and tax mechanism, budgetary transfers.