

**ФІНАНСОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ КРИТЕРІЇВ ДЕПРЕСИВНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РАЙОНІВ УКРАЇНИ**

М. П. Бутко,

доктор економічних наук, професор

О. О. Зеленська,

кандидат економічних наук, доцент

С. М. Зеленський

кандидат економічних наук, доцент

А. Б. Літош,

*начальник Головного управління Державного казначейства України в
Чернігівській області*

***У статті досліджуються фінансові підвалини діяльності органів
місцевого самоврядування Поліського регіону України, місце критеріїв
фінансового характеру у визначенні ступеня депресивності
адміністративно-територіальних одиниць.***

ВСТУП

Проблемам згладжування рівнів соціально-економічного розвитку регіонів і територій України, зокрема, ефективності державної політики відповідної спрямованості, традиційно приділяється значна увага як у проектах документів правового і програмного характеру, так і у наукових виданнях. Розробка чіткої і зрозумілої системи критеріїв оцінки ступеня депресивності адміністративно-територіальних одиниць різних рангів, адаптованої до пропонованої вітчизняною статистикою інформаційної бази, залишається важливою передумовою оптимізації вітчизняної регіональної політики. З'ясування реальних рівнів розвитку адміністративно-територіальних одиниць України набуває особливої актуальності в умовах обмеженості фінансових ресурсів, які можуть бути використані з метою вирівнювання територіальних диспропорцій (передусім ресурсів бюджету), що висуває жорсткі вимоги щодо встановлення пріоритетності вирішення економічних і соціальних проблем конкретних територій.

Дослідженню різних аспектів виділення депресивних територій та стимулювання їх розвитку присвячена низка праць вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема М. Барановського, Г. Горжелака, М. Дацишина, В. Коломійчука, В. Лексина, П. Сегварі, С. Слави, М. Портера, І. Прокопи, Т. Франка, А. Швецова, Я. Шевчука та ін. Але незважаючи на те, що окремі аспекти даної тематики досить ґрунтовно розроблені і відображені у наукових публікаціях, в цілому її можна віднести до порівняно нових напрямків наукових досліджень. Обмеженим залишається і перелік наукових публікацій, присвячених оцінці фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України районного рівня, зокрема районів, належних до Поліського регіону.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної статті є обґрунтування місця фінансової забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць в системі критеріїв оцінки їх депресивності та здійснення оцінки фінансового потенціалу територій Поліського регіону України. Поставлена мета передбачає послідовне вирішення наступних завдань: підбір адекватних показників оцінки забезпеченості регіонів і територій фінансовими ресурсами, застосування обраних показників з метою оцінки фінансової забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць Полісся, ранжування адміністративних районів і міст обласного підпорядкування Поліського регіону за потужністю їх фінансового потенціалу, оцінка перспектив зміцнення фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Одним із ключових моментів дослідження депресивних територій будь-якої держави є визначення чітких критеріїв віднесення тих чи інших регіонів або адміністративно-територіальних одиниць до категорії депресивних.

У чинному законодавстві України дається таке визначення поняття "депресивна територія".

Депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів", є найнижчим серед територій відповідного типу [1].

При цьому депресивними передбачається визнавати:

- регіони, у яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу;
- промислові райони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;
- сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;
- міста обласного значення, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим рівень середньої заробітної плати.

Вже сам факт виділення кількох відмінних за якісними показниками категорій депресивних територій обумовлює складність підбору відносно компактною сукупності універсальних критеріїв "депресивності" тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Також за допомогою зазначених показників важко (якщо взагалі можливо) визначити конкретні обсяги фінансових ресурсів, які на поточному етапі (наприклад, у конкретному бюджетному році) доцільно надати у розпорядження органам державної влади та місцевого самоврядування визнаних депресивними територій для

забезпечення надання їх населенню соціальних послуг на рівні хоча б мінімальних загальнодержавних стандартів.

Викладені вище тези призводять до висновку про необхідність доповнення критеріїв визначення ступеня депресивності територій показниками фінансового характеру. Зокрема у даному контексті, на нашу думку, доцільно залучити критерії і показники, які вже досить тривалий час використовуються у механізмі організації міжбюджетних взаємовідносин при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Одним із ключових параметрів, які практично (і, з певними застереженнями, небезуспішно) використовуються у механізмі перерозподілу доходів між місцевими бюджетами визначається індекс відносної податкоспроможності території (адміністративно-територіальної одиниці). У більш широкому розумінні, на нашу думку, його можна трактувати як індекс доходної спроможності адміністративно-територіальних одиниць і доцільно використовувати у якості одного із ключових критеріїв виділення депресивних територій у масштабах всієї країни або конкретного регіону. Перевагою даного критерію є і можливість його практичного використання для визначення орієнтовних (попередніх) обсягів фінансових ресурсів, які доцільно надати у розпорядження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою стимулювання розвитку регіонів і територій, які претендують на отримання статусу депресивних.

Слід зазначити, що значні труднощі при проведенні практичної оцінки доходної спроможності адміністративно-територіальних одиниць України (передусім рівня адміністративних районів і міст) пов'язані зі складністю отримання належної статистичної інформації для такого аналізу. З огляду на це, скористаємося даними Міністерства фінансів України щодо прогностичних показників доходів міських та районних бюджетів на 2008 рік, оскільки визначення даного показника ґрунтується на врахуванні трирічної динаміки доходів відповідних бюджетів. Зважаючи на те, що доходи, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів складають лівову частку всіх

доходів місцевих бюджетів, отримане на цій основі значення доходної спроможності останніх з незначними застереженнями буде відобразити реальний стан фінансової бази діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

Індекс відносної доходної спроможності адміністративно-територіальних одиниць Поліського регіону визначимо відносно середньоукраїнського значення розрахункового обсягу доходів на одну особу для відповідного рівня місцевих бюджетів (таблиця 1).

Таблиця 1

Прогнозні доходи міських та районних бюджетів Поліського регіону у 2008 році (що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) *.

Адміністративно-територіальна одиниця	Розрахунковий обсяг доходів, тис. грн.	Кількість наявного населення (на 1.01.2008 р.), тис. осіб	Доходи на 1 особу, грн.	Індекс відносної доходної спроможності місцевих бюджетів (до середньоукраїнського значення)
1	2	3	4	5
Волинська область				
м. Луцьк	205327,7	207,6	989,05	1,19
м. Володимир-Волинський	21487,1	38,3	561,02	0,68
м. Ковель	44997,8	67,1	670,61	0,81
м. Нововолинськ	26985,8	57,4	470,14	0,57
Володимир-Волинський р-н	5520,4	26,2	210,70	0,25
Горохівський р-н	11939,7	54,9	217,48	0,26
Іваничівський р-н	14753,0	33,9	435,19	0,53
Камінь-Каширський р-н	9604,5	61,9	155,16	0,19
Ківерцівський р-н	16150,5	64,7	249,62	0,30
Ковельський р-н	9376,8	41,0	228,70	0,28
Локачинський р-н	5369,0	23,6	227,50	0,27
Луцький р-н	28549,1	58,8	485,53	0,59
Любешівський р-н	6340,1	35,7	177,59	0,21
Любомльський р-н	13347,2	40,6	328,75	0,40
Маневицький р-н	12005,7	55,7	215,54	0,26
Ратнівський р-н	10445,8	51,6	202,44	0,24
Рожищенський р-н	9453,1	41,1	230,00	0,28
Старовижівський р-н	5942,5	31,8	186,87	0,23
Турійський р-н	5970,5	27,2	219,50	0,26
Шацький р-н	4778,7	17,3	276,23	0,33

Рівненська область				
м. Рівне	211073,6	248,4	849,73	1,03
м. Дубно	17329,5	38,1	454,84	0,55
м. Кузнецовськ	56687,2	40,1	1413,65	1,71
м. Острог	7307,6	15,4	474,52	0,57
Березнівський р-н	13853,3	62,5	221,65	0,27
Володимирецький р-н	10244,6	60,6	169,05	0,20
Гошанський р-н	8837,5	36,5	242,12	0,29
Демидівський р-н	3296,9	15,3	215,48	0,26
Дубенський р-н	8382,8	46,3	181,05	0,22
Дубровицький р-н	9652,2	48,9	197,39	0,24
Зарічненський р-н	5363,2	35,2	152,36	0,18
Здолбунівський р-н	27366,3	57,3	477,60	0,58
Корецький р-н	6704,3	35,8	187,27	0,23
Костопільський р-н	22813,9	64,0	356,47	0,43
Млинівський р-н	9259,5	39,5	234,42	0,28
Острозький р-н	3577,5	29,6	120,86	0,15
Радивилівський р-н	9409,5	38,5	244,40	0,29
Рівненський р-н	37347,1	88,3	422,96	0,51
Рокитнівський р-н	14093,5	52,6	267,94	0,32
Сарненський р-н	30668,8	99,1	309,47	0,37
Житомирська область				
м. Житомир	247992,2	272,5	910,06	1,10
м. Бердичів	41686,1	81,3	512,74	0,62
м. Коростень	50788,7	65,7	773,04	0,93
м. Малин	18547,9	27,2	681,91	0,82
м. Новоград-Волинський	30908,5	56,0	551,94	0,67
Андрушівський р-н	11439,2	36,3	315,13	0,38
Баранівський р-н	11715,8	43,6	268,71	0,32
Бердичівський р-н	8731,2	30,9	282,56	0,34
Брусилівський р-н	5798,4	16,5	351,42	0,42
Володарськ-Волинський р-н	15374,3	36,3	423,53	0,51
Ємільчинський р-н	8747,0	37,2	235,13	0,28
Житомирський р-н	31554,5	69,2	455,99	0,55
Коростенський р-н	14860,8	30,2	492,08	0,59
Коростишівський р-н	17825,4	41,8	426,44	0,51
Лугинський р-н	5246,9	18,5	283,62	0,34
Любарський р-н	7515,1	29,0	259,14	0,31
Малинський р-н	7747,2	21,2	365,43	0,44
Народицький р-н	3031,5	9,7	312,53	0,38
Новоград-Волинський р-н	14082,4	48,7	289,17	0,35
Овруцький р-н	24320,4	62,1	391,63	0,47
Олевський р-н	12116,4	43,1	281,12	0,34
Попільнянський р-н	12831,4	34,3	374,09	0,45
Радомишльський р-н	12634,0	38,7	326,46	0,39
Романівський р-н	9275,1	30,8	301,14	0,36
Ружинський р-н	9830,3	30,5	322,30	0,39
Червоноармійський р-н	5047,7	24,4	206,87	0,25
Черняхівський р-н	7858,3	31,5	249,47	0,30
Чуднівський р-н	10872,8	38,3	283,89	0,34

Чернігівська область				
м. Чернігів	246727,9	298,3	827,11	1,00
м. Ніжин	42147,3	74,9	562,71	0,68
м. Прилуки	59114,1	59,9	986,88	1,19
Бахмацький р-н	21779,5	50,1	434,72	0,52
Бобровицький р-н	14920,5	36,9	404,35	0,49
Борзнянський р-н	8667,2	37,4	231,74	0,28
Варвинський р-н	12319,5	18,1	680,64	0,82
Городнянський р-н	11157,9	32,2	346,52	0,42
Ічнянський р-н	12767,5	36,2	352,69	0,43
Козелецький р-н	21843,1	53,7	406,76	0,49
Коропський р-н	7534,5	27,6	272,99	0,33
Корюківський р-н	15777,1	30,0	525,90	0,63
Куликівський р-н	4910,8	19,9	246,77	0,30
Менський р-н	13817,7	41,0	337,02	0,41
Ніжинський р-н	4718,3	32,0	147,45	0,18
Новгород-Сіверський р-н	11200,3	31,1	360,14	0,43
Носівський р-н	11669,0	32,9	354,68	0,43
Прилуцький р-н	11983,2	40,1	298,83	0,36
Ріпкинський р-н	11091,6	32,3	343,39	0,41
Семенівський р-н	7100,6	20,1	353,26	0,43
Сосницький р-н	6700,5	21,7	308,78	0,37
Срібнянський р-н	4283,6	12,8	334,66	0,40
Талалаївський р-н	6263,0	14,8	423,18	0,51
Чернігівський р-н	16934,1	55,3	306,22	0,37
Щорський р-н	9781,0	26,6	367,71	0,44

* - розраховано за даними Міністерства фінансів України

На основі отриманих значень індексу відносної доходної спроможності бюджетів адміністративних районів та міст обласного значення Поліського регіону проведемо їх ранжування, взявши за основу співвідношення середньодушового обсягу доходів бюджету конкретної адміністративно-територіальної одиниці із середньоукраїнським значенням (таблиця 2).

Проведене ранжування є переконливим свідченням того, що за показниками відносної доходної спроможності місцевих бюджетів (і критеріями фінансового плану загалом) до переліку депресивних територій України можна віднести Поліський регіон в цілому. Так, лише 7 із 93 адміністративно-територіальних одиниць Полісся (7,5%) мають доходну спроможність своїх бюджетів вищу, або хоча б на рівні середньодержавної. Ця група адміністративно-територіальних одиниць представлена чотирма обласними центрами та трьома іншими містами обласного підпорядкування – Кузнецовськом (місто-супутник Рівненської АЕС), Прилуками (з донором їх

бюджету Тютюновою компанією ВАТ „Прилуки”) і Коростенем. З-поміж адміністративних районів регіону лише Варвинський район Чернігівської області має доходну спроможність бюджету на рівні вищому $\frac{3}{4}$ середньоукраїнського (і то виключно по-причині розміщення на його території Гнідинцівського заводу стабілізації нафти та виробництва скрапленого газу). Зате 65 (70%) адміністративно-територіальних одиниць Полісся мають доходну спроможність бюджетів на рівні нижчому $\frac{1}{2}$ середнього по державі, 33 (35%) – нижчому $\frac{1}{3}$ і 12 (13%) – нижчому $\frac{1}{4}$ зазначеного рівня. Зрозуміло, що за такої потужності власної фінансової бази можливості місцевої влади у вирішенні економічних і соціальних потреб відповідних територій навіть на фоні в цілому невисоких середньоукраїнських показників виглядають досить обмеженими.

Таблиця 2

Ранжування адміністративно-територіальних одиниць Полісся за рівнем відносної доходної спроможності місцевих бюджетів

		Волинська область	Рівненська область	Житомирська область	Чернігівська область
		1	2	3	4
Адміністративні одиниці з індексом доходної спроможності	значно вищим середньоукраїнського (>1,50)	-	м.Кузнецовськ	-	-
	вищим середньоукраїнського (1,11 – 1,49)	м. Луцьк	-	-	м. Прилуки

середньоукраїнським (0,90 – 1,10)	-	м. Рівне	м. Житомир м. Коростень	м. Чернігів
дещо нижчим середньоукраїнського (0,75 – 0,89)	м. Ковель	-	м. Малин	Варвинський р-н
меншим $\frac{3}{4}$ середньоукраїнського (0,66 - 0,74)	м. Володимир-Волинський	-	м. Новоград-Волинський	м. Ніжин
меншим $\frac{2}{3}$ середньоукраїнського (0,50 – 0,65)	м. Нововолинськ Іваничівський р-н Луцький р-н	м. Дубно м. Острог Здолбунівський р-н Рівненський р-н	м. Бердичів Володарськ-Волинський р-н Житомирський р-н Коростенський р-н Коростишівський р-н	Бахмацький р-н Корюківський р-н Талалаївський р-н
меншим $\frac{1}{2}$ середньоукраїнського (0,33 – 0,49)	Любомльський р-н Шацький р-н	Костопільський р-н Сарненський р-н	Андрушівський р-н Бердичівський р-н Брусилівський р-н Лугинський р-н Малинський р-н Народицький р-н Новоград-Волинський р-н Овруцький р-н Олевський р-н Попільнянський	Бобровицький р-н Городнянський р-н Ічнянський р-н Козелецький р-н Менський р-н Новгород-Сіверський р-н Носівський р-н Прилуцький р-н Ріпкинський р-н Семенівський р-н Сосницький р-н

				р-н Радомишльський р-н Романівський р-н Ружинський р-н Чуднівський р-н	Срібнянський р-н Чернігівський р-н Щорський р-н
меншим $\frac{1}{3}$ середньо-українського (0,25 – 0,32)	Володимир-Волинський р-н Горохівський р-н Ківецівський р-н Ковельський р-н Локачинський р-н Маневицький р-н Рожищенський р-н Турійський р-н	Березнівський р-н Гощанський р-н Демидівський р-н Млинівський р-н Радивилівський р-н Рокитнівський р-н	Баранівський р-н Ємільчинський р-н Любарський р-н Черняхівський р-н		Борзнянський р-н Коропський р-н Куликівський р-н
меншим $\frac{1}{4}$ середньоукраїнського (0,21 – 0,24)	Любешівський р-н Ратнівський р-н Старовижівський р-н	Володимирецький р-н Дубенський р-н Дубровицький р-н Корецький р-н	Червоноармійський р-н	-	
меншим $\frac{1}{5}$ середньоукраїнського (<0,20)	Камінь-Каширський р-н	Зарічненський р-н Острозький р-н	-		Ніжинський р-н

Якщо розглянути внутрішньорегіональну диференціацію фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць Полісся, то відносно дещо більш сприятливою виглядає ситуація у східних (Житомирській і Чернігівській) областях регіону і відносно менш сприятливою – у західних. На це вказують як середні для районів і міст зазначених областей показники,

так і територіальна локалізація адміністративних районів з найнижчим рівнем доходної спроможності бюджетів. Зокрема, із 12 адміністративних районів зі значенням середньодушового обсягу доходів менше 25% середньодержавного 4 припадають на Волинську і 6 на Рівненську область. Причому переважна більшість таких районів утворює чітко територіально локалізовану групу, яка охоплює північ Волинської та північний захід Рівненської областей. Якщо не приймати до уваги кілька „бідних” у фінансовому відношенні районів з центрами у адміністративно самостійних містах обласного підпорядкування, то саме північно-західна частина Поліського регіону є територією, найбільш відсталою за параметрами наявного фінансового потенціалу (якщо враховувати лише джерела формування фінансових ресурсів внутрішнього походження).

ВИСНОВКИ

Однією із ключових передумов подолання депресивності поліських територій є належне ресурсне забезпечення державної і регіональної соціально-економічної політики відповідної спрямованості. Визначальна роль у цьому контексті, безумовно, належить фінансовим ресурсам.

Незважаючи на стабільне (без урахування періоду 2008 – 2009 років) зростання доходів місцевих бюджетів (як номінальних, так і з урахуванням індексу-дефлятора ВВП), в Україні наростає тенденція до надмірної централізації ресурсів у державному бюджеті. Так, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави знизилася з 37,33% у 2001 році до 28,51% у 2007 [2]. За відсутності у достатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів забезпечуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету. На даний час в Україні понад 90% усіх бюджетів є дотаційними (серед бюджетів адміністративних районів – 99%).

Отже перед місцевою владою стоїть нагальна потреба збільшувати свою доходну базу. Для депресивних територій, у тому числі і поліських, вирішення цієї проблеми є особливо актуальним.

Зауважимо, що суттєвого зростання доходів місцевих бюджетів від наявних на даний момент джерел їх формування (передусім податкових) у більш-менш близькій перспективі очікувати не варто. Такий прогноз обумовлений, з одного боку, новим витком кризи, в який потрапила вітчизняна економіка починаючи з другої половини 2008 року (що робить сумнівними перспективи розширення податкової бази формування бюджетів, які складають бюджетну систему держави), а з іншого – безперспективністю (на думку переважної більшості українських науковців і політиків) підвищення податкових ставок та, відповідно, посилення податкового навантаження на вітчизняних товаровиробників, що працюють в легальному секторі економіки. Отже, забезпечення належних фінансових підвалин для вирішення регіональних проблем, зокрема проблем, характерних для поліських територій, на нашу думку, неможливе без певного реформування системи формування доходів місцевих бюджетів, зокрема бюджетів місцевого самоврядування.

На сьогодні у науково-публіцистичних джерелах та практичних розробках наявні два основних підходи щодо окреслення перспективних напрямків зміцнення фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування в Україні і регіонального розвитку. Перший – перерозподіл наявних на даний момент джерел доходів між різними рівнями бюджетної системи країни (відрахування на користь місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків, що складають доходну частину державного бюджету України, або перегляд наявних пропорцій розмежування загальнодержавних податків між рівнями місцевих бюджетів). Другий – запровадження нових податків і зборів (як місцевих, так і загальнодержавних), які могли б стати додатковими джерелами наповнення місцевих бюджетів.

Більш перспективними виглядають пропозиції щодо розширення існуючого складу доходів місцевих бюджетів. Найбільш перспективним нам видається передбачений ще Законом України „Про систему оподаткування”

податок на нерухомість. Доцільність запровадження місцевих податків на майно юридичних і фізичних осіб обґрунтовується у багатьох працях вітчизняних економістів, присвячених проблемам раціоналізації податкової системи країни.

Податок на нерухомість існує в більшості країн Європейського союзу та в Росії.

Виходячи з податкової теорії та зарубіжного досвіду, Україні теж доцільно перейти від оподаткування тільки землі до оподаткування всіх класів нерухомого майна. В умовах України саме об'єкти нерухомості є критерієм реальної платоспроможності верств населення, а їх виведення з-під оподаткування веде до явного порушення вимог економічної ефективності та соціальної справедливості. Хоча оподаткування всіх класів нерухомості може згідно з уявленнями деяких дослідників (П. Міцковські, Дж. Зодроу) призвести до зниження доходів із капіталу і втрат суспільного добробуту, потрібно враховувати, що таке зниження має перерозподільчий характер, тобто спрямоване на зниження теперішньої неприпустимо високої диференціації доходів громадян. Тобто, втрати добробуту від зростання податкового тиску на капітал можуть бути компенсовані приростом добробуту від зменшення дисперсії індивідуальних доходів у співтоваристві [3].

Незважаючи на певні об'єктивні і суб'єктивні труднощі запровадження податку на нерухоме майно в Україні саме його введення в дію, на нашу думку, має стати важливим засобом зміцнення власної доходної бази бюджетів місцевого самоврядування, що може забезпечити належні фінансові передумови подолання депресивності окремих регіонів України, у тому числі і Поліського.

Література:

1. Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” від 1.07.2004 № 1953-IV.

2. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // Фінанси України, 2009, № 1. – С. 86 – 97.

3. Вишневський В. П., Чекіна В. Д. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід // Фінанси України, 2007, № 11. – С. 43 – 52.