

**МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ У СИСТЕМІ
«ЦЕНТР–РЕГІОНИ» В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА
ГАРМОНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ**

Становлення системи оподаткування в незалежній Україні відбувалось в надзвичайно складних умовах. Податкова система мала відповідати вимогам ринкових реформ і одночасно враховувати специфіку трансформаційних процесів, які здійснювались в українському соціумі. Недосконалість законодавчих актів, некритичне копіювання досвіду зарубіжних країн, загострення кризових явищ призвели до того, що склалась суперечлива, заплутана і, в кінцевому рахунку, неефективна система оподаткування. Реалії нашого часу полягають в тому, що безоглядна впевненість ринкових реформаторів у всещільності ринку («ринку все поставити на свої місця») виявляється досить примарною. Розуміння того, що повільні темпи економічного реформування, поглиблення кризових ситуацій у державі суть наслідок не тільки тактичних прорахунків у діях владних структур, а й результат теоретичної непередбаченості політики економічних реформ і методів її реалізації.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: податкова система, реформи, бюджет.

Без активного втручання держави та управлінських, суспільних структур територіального рівня у весь спектр соціально-економічних процесів (які відбуваються на даній території), неможливе позитивне вирішення великої кількості проблем, що виникають перманентно. Даються взнаки тривала відсутність в Україні власної і ефективної регіональної політики, надмірна концентрація управлінської діяльності в центрі, надто слабка (для саморегуляції регіонального життя) фінансово-економічна база [1, с. 4]. У даному випадку регіональну політику можна розглядати в двох аспектах: власне політику держави щодо територіальних утворень (регіонів) і політику самих регіонів, здійснювану всередині територіальних утворень. Але в будь-якому разі регіональна політика передбачає державне регулювання економічного розвитку регіонів.

Виникає закономірне питання: що має виступати основною метою здійснюваної регіональної політики? І тут важко не погодитись з точкою зору, що не може бути іншою метою регіо-

нальної політики, аніж істотне піднесення життєвого рівня населення [2, с. 19].

Може бути два шляхи досягнення вказаної мети:

- 1) зростання економічного потенціалу територій;
- 2) територіальний розвиток, який передбачає забезпечення усталеності, збалансованості та соціальної орієнтації функціонування регіонів (територіальних утворень).

Прагнення досягнути певних показників розвитку, особливо будь-якою ціною, призводить до безповоротної втрати окремих компонентів території. І від того, наскільки правильно буде розставлено акценти у виборі шляху, залежить майбутнє. Мова йде про те, дістанеться їм «місячний ландшафт» або ж примножиться і збережеться «квітуча територія» [3, с. 5].

Щодо Донецької області, то є певний досвід з управління соціально-економічним розвитком. Сьогодні доцільно зважити на деякі позитивні і негативні результати [3, с. 5—7]. Так, ще у 1997 році (на основі аналізу соціально-економічної ситуації в області) було виявлено тенденції, основні чинники впливу, визначено можливі точки зростання. Щоб переломити ситуацію, необхідні були прикладні підходи. Прораховуючи можливі варіанти, облдержадміністрація обрала інвестиційний шлях розвитку. Це вимагало розробки відповідної стратегії, коротко- і довгострокових цільових програм.

Перші програми носили антикризовий характер і були спрямовані, в основному, на підтримання існуючої структури економіки. Програма невідкладних заходів налічувала декілька тисяч організаційно-технічних заходів, більшість з яких було виконано. Це, в свою чергу, дозволило зупинити спад виробництва. В цьому плані вельми важливу роль відіграла Програма соціально-економічного розвитку Донецької області на 1998—2000 роки. У ході її реалізації подолано наслідки азіатської фінансової (осінь 1998 року) і нафтової (літо 1999 року) кризи, сформувались і зберігаються позитивні тенденції в економіці.

В результаті, це дозволило піднести рівень і фонд оплати праці, збільшити масу оподаткованого прибутку і поліпшити стан розрахунків, що у цілому позитивно вплинуло на виконання бюджетів усіх рівнів, пенсійного та інших спеціальних фондів. Уже у 2000 році заробітна плата, пенсії, допомоги виплачуються своєчасно. Це сприяло поживленню купівельного попиту і, певною мірою, зростанню обсягів виробництва товарів народного споживання. Їх загальний приріст становив 26,3 %, у тому числі продовольчих — 37,8, непродовольчих —

18 відсотків. У результаті питома вага товарів вітчизняного виробництва у загальному обсягу споживання зросла з 20 % у 1997 році до 73 %.

Програмно-цільовий метод управління забезпечив, насамперед, підвищення фінансової дисципліни за рахунок відновлення державного контролю за роботою підприємств і організацій, незалежно від форми власності, а з цього починаються порядок і стабільність. У Донбасі, звичайно, постійна увага приділяється проблемам вугільної промисловості. У зв'язку з масовим закриттям шахт виникла необхідність подолання негативних наслідків цього процесу, який має назву «реструктуризація».

Зрозуміле бажання центральних органів управління надати їм додатковий імпульс до розвитку через ліквідацію найзбитковіших підприємств з точки зору економічних показників, так і з позиції ресурсних можливостей. Першим у цьому списку опинилися вугільники. Прийняття Програми закриття неперспективних (і особливо збиткових шахт та розрізів) поклало початок масовій ліквідації вугледобувних підприємств.

За цих умов керівництво області виступило з ініціативою щодо розмежувань повноважень і перерозподілу функцій між центральними і місцевими органами влади, щодо використання коштів державного бюджету на створення нових робочих місць у ході реструктуризації вугільної промисловості. Але ці пропозиції поки що не дістають необхідного розуміння.

Успішному вирішенню проблеми соціально-економічного розвитку регіонів могло б сприяти більш чітке визначення статусу області як адміністративно-територіальної одиниці та соціально-економічної системи. У вирішенні господарських питань обласні ради та облдержадміністрації повинні мати не менші повноваження, аніж АР Крим. Більше того, життя підтверджує доцільність розширення господарської компетенції і АРК, і областей. У рамках адміністративної реформи (що планується) має сенс також подумати про оптимізацію меж областей з урахуванням наявних і перспективних регіональних економічних зв'язків.

Реалізація програми невідкладних заходів щодо вирішення найважливіших економічних і соціальних програм Донецької області сприяла позитивним змінам в економіці та соціальній сфері. Уперше за роки незалежності в області було призупинено падіння обсягів промислового виробництва, вже за підсумками 1997 року було досягнуто приріст. Це дозволило вирішити низку соці-

альних проблем, ліквідувати заборгованості по соціальних виплатах і заробітній платі у бюджетній сфері, скоротити заборгованість із заробітної плати у цілому по області, своєчасно виплачувати пенсії [3, с. 8—9].

Разом з тим, слід зазначити, що за умов найбільшого в Україні експортного потенціалу структура експорту області залишається практично незмінною і має сировинну спрямованість. У ході виконання програми 1998—2000 років логічним став висновок, що орієнтуватися слід не на «здоганяльну модель», а треба робити наголос на інноваційній моделі розвитку області на період до 2020 року. Програму було розглянуто на спільному засіданні президії НАН України і колегиї облдержадміністрації і затверджено Донецькою обласною радою. Вироблено науково-організаційний механізм реалізації програми з участю низки наукових інституцій НАН України, а також заходи щодо фінансового забезпечення її реалізації.

Програма має назву науково-технічної, але, по суті, вона вирішує проблеми соціально-економічні. Головні стратегічні цілі є соціальними. Мова йде про піднесення якості життя і наближення його до європейських стандартів щодо усіх верств населення, вирішення проблем зайнятості та зростання доходів населення, піднесення соціального оптимізму.

Перехід на інноваційну модель розвитку потребує концентрації капіталу для досягнення конкурентних переваг хоча б у кількох пріоритетних сферах науково-технічного розвитку. Тому нині (враховуючи обмежені ресурси) необхідно проводити гнучку технічну політику щодо діючих виробництв. При цьому важливо не помилитися у прийнятті рішень стосовно стратегічно важливих напрямків. Програма науково-технічного розвитку підвищить затребуваність науки, що дасть імпульс подальшому розвитку науково-технічного потенціалу багатьох регіонів.

У зв'язку з цим бачиться за необхідне відзначити нерозуміння того факту (який нерідко зустрічається), що розвиток регіону (особливо такого як Донбас), який дає 20 % ВВП країни, є вигідним не лише для даного регіону, а й для усієї країни. Звичайно, важливими для країни є всі регіони, але можна стверджувати по аналогії, що коли «те, що вигідне «Дженерал Моторс» — вигідне Америці», то те, що «вигідне Донбасу — вигідне для України». При цьому відродно усвідомлювати, що стратегічні ініціативи області (і у часі, і за своїм характером) збігаються із завданням розробки стратегічних науково-технічних і соціально-економічних програм України на довго-

строкову перспективу з урахуванням завдань соціального розвитку. Як підкреслено у Посланні Президента до Верховної Ради України, стимулювання науково-технологічного розвитку, реалізація завдань структурно-інноваційної стратегії має стати однією з визначальних цілей уряду, органів виконавчої та представницької влади на місцях [4, с. 10].

Активізація інвестиційної діяльності потребує розв'язання комплексу проблем державної амортизаційної політики. Відомо, що амортизація — це не просто джерело фінансування певної частини капіталовкладень, а своєрідний механізм, що забезпечує системне й ефективне оновлення основного капіталу. Коли цей механізм не спрацьовує, тоді будь-які інвестиції відіграють роль лише разових фінансових ін'єкцій і в масі своїй не дають бажаного піднесення технічного рівня виробництва.

Порядок нарахування та використання амортизаційних коштів слід визнати неефективним [5, с. 13—14]. По-перше, не стимулюється цільове. Виключно інвестиційне використання цих коштів. По-друге, не формуються передумови для зростання амортизаційних відрахувань з урахуванням моральної амортизації. Затверджена законом лінійна схема не зумовлює масштабних інвестицій, а нелінійна діє як регресивна, тому що база нарахування амортизації вимушено скорочується. Серйозним недоліком є й те, що податкові пільги (пов'язані з нарахуванням нелінійної (прискореної) амортизації) замість стимулу для інвестування на практиці обертаються на збитки для бюджету. По-третє, нинішній порядок нарахування та використання амортизаційних коштів має фіскальний зміст і не враховує фінансові можливості й потреби підприємств. Він не дозволяє низькорентабельним підприємствам нараховувати амортизацію в обсягу, який забезпечував би відтворення основних фондів навіть на мінімально необхідному рівні. З іншого боку, підприємства з достатнім рівнем рентабельності не зацікавлені (без перевантаження собівартості і підвищення ціни) використовувати податкову пільгу для прискореного оновлення основних засобів. По-четверте, зазначений порядок не має ознак правової стабільності, що, у свою чергу, не дає господарюючим суб'єктам підстав розраховувати на амортизацію як на базове інвестиційне джерело. Це зумовлено постійними методологічними змінами в нарахуванні амортизації, спробами частково її вилучити у підприємств та централізувати для загальнодержавних потреб.

Необхідність податкової реформи диктується і тим, що нині на державному рівні не існує методології формування інвести-

ційних програм за рахунок бюджетних коштів. Не визначено пріоритети та засади солідарного фінансування, капітальні видатки розпорошено по багатьох міністерствах. Самі ж регіони (територіальні громади) практично не мають достатніх фінансових ресурсів у складі місцевих бюджетів для будівництва об'єктів соціального призначення, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту. Навіть перевиконання доходної частини місцевих бюджетів адекватно не впливає на збільшення обсягів бюджету розвитку. Адже абсолютна більшість додатково отриманих коштів спрямовується на поліпшення фінансування соціальної сфери, насамперед по захищених статтях.

Як свідчить досвід Донеччини, міжбюджетні відносини виконують основну функцію: розподілу між ланками бюджетної системи доходних і витратних повноважень. Головним завданням міжбюджетного, а отже і податкового регулювання є вибір найбільш ефективної моделі, котра надасть кінцевим споживачам рівний доступ до бюджетних послуг. Як свідчить практика, біля 70 % витрат місцевих бюджетів складають саме витрати на соціальну сферу. Тому найбільш важливою умовою стабільності міжбюджетних відносин є створення цілісної системи формування фінансової бази бюджетів всіх рівнів [6, с. 23].

Україна взяла на себе зобов'язання побудувати власну систему місцевих фінансів у відповідності з принципами Європейської хартії про місцеве самоврядування та іншими міжнародними правовими актами, що визначають міжнародні стандарти організації місцевих фінансів. Однак прийняті за роки реформ законодавчі акти не створили механізм гарантій фінансової самостійності і незалежності для органів місцевого самоврядування. Основними проблемами регуляції міжбюджетних відносин в Україні залишаються [7, с. 24]:

- незбалансованість бюджетних ресурсів і державних зобов'язань;

- відсутність механізму стимулювання адміністративно-територіальних одиниць до найбільш повного використання власного податкового потенціалу і скорочення неефективних витрат;

- відсутність закону про мінімальні державні соціальні стандарти, котрі б дозволили перейти до формування міжбюджетних відносин на більш об'єктивній основі;

- відсутність закону по відношенню до депресивних територій, в котрому були б закладені правові засади фінансової

їх підтримки, головні критерії визначення репресивності останніх;

— не транспарентність використання міжбюджетних трансфертів.

Все це сприяє скороченню ротаційності регіональних бюджетів, зниженню зустрічних фінансових потоків. Наприклад, у 2004 році із 689 районних бюджетів лише 56 були донорами державного бюджету, а решта — отримують дотації з «вищих» бюджетів. Слід зазначити, що відсутність власних фінансових ресурсів визнавалась навіть там, де працюють високоприбуткові підприємства. Для вирішення таких проблем необхідні нові підходи, принципи формування місцевих бюджетів і між бюджетних відносин.

До 2001 року збалансованість місцевих бюджетів досягала в основному за рахунок диференціації нормативів відрахувань від регулюючих доходів. При цьому фактично застосовувалась узгодженість як витрат, так і доходів методом «від досягнутого» з орієнтацією на існуючу бюджетну мережу. За умов ринкової трансформації економіки такий механізм не забезпечує ефективного надання бюджетних послуг і загальної збалансованості бюджетної системи.

Разом з тим, затверджений постановою Кабміну України від 29 грудня 2000 року «Порядок розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів» (дотацій вирівнювання, субсидій і грошових засобів, котрі передаються до бюджету «вищого» рівня, і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів) зі змінами і доповненнями не створив адекватного механізму стимулювання регіонів до пошуку шляхів зростання податкового потенціалу. Надання трансфертів недостатньо пов'язане із прогностичними і цільовими (нормативними) параметрами розвитку окремих регіонів і держави в цілому. Методика перевантажена вихідними даними (декілька десятків параметрів по кожному регіону).

Такий висновок підтверджується результатами аналізу порядку міжбюджетних трансфертів при формуванні і затвердженні місцевих бюджетів, зокрема, Донецької області, проведений Рахунковою палатою України, вище згадуваний Порядок повинен був забезпечити об'єктивний і прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів і відрахувань від загальнодержавних податків, зборів.

Разом з тим, недостатньо розвинена нормативна база для обґрунтування потреб у бюджетних витратах на забезпечення міні-

мальних соціальних стандартів. А методологія розрахунку обсягу витрат бюджетів адміністративно-територіальних одиниць немає ніяких національних стандартів по фінансуванню соціальних послуг [8, с. 227]. І з кожним роком (зазвичай за рахунок акцизів і ресурсних платежів) зростає рівень концентрації податкових надходжень до державного бюджету України. Такий метод регуляції міжбюджетних відносин закріплює систему штучної ротаційності місцевих бюджетів

Вивчення досвіду бюджетного вирівнювання інших країн (наприклад, Канади і США) свідчить, що ця проблема в принципі вирішується. Так, в Канаді трансферти територіям передаються на конкретні цілі за трьома основними програмами [7, с. 25]:

- трансферт на охорону здоров'я і соціальну допомогу;
- трансферт на вирівнювання менш забезпечених регіонів;
- спеціальний трансферт (передається північним територіям, для котрих притаманними є більш високі витрати на надання бюджетних послуг і слаборозвинута податкова база).

Існуючий в Україні механізм робить практично неможливим здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням трансфертів. Контроль можливий лише на стадії розподілу трансфертів органами державного казначейства стосовно питань повноти їх перерахування регіональним бюджетам. А такі елементи міжбюджетних відносин, як бюджетні позики різних видів, списування (відстрочка) боргів і взаємні розрахунки з державним бюджетом, взагалі є непрозорими.

Перераховані вище недоліки механізму регулювання міжбюджетних відносин носять системний характер і не можуть бути усунені шляхом внесення часткових змін. Тому необхідні концептуально нові підходи до формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, а саме:

- розмежування витратних повноважень і відповідності базових нормативів відрахувань від загальнодержавних доходів у бюджеті АР Крим, областей, а також Києва і Севастополя;
- створення фонду фінансової підтримки місцевих бюджетів;
- створення інституційних можливостей для реформи місцевих фінансів і покращення фінансової дисципліни.

Нарешті, слід зазначити, що при розробці заходів бюджетно-податкової політики доцільно використовувати існуючі теоретичні концепції і практичний досвід, а також розробити власну доктрину, котра б враховувала специфіку сучасного стану національної економіки.

Література

1. *Литвин В.* Проблеми «центр — регіон» в Україні // Урядовий кур'єр. — 2002. — 12 березня.
2. Регіональна політика: методологія, методика, практика. — Львів: ІРВ НАНУ, 2001. — 420 с.
3. *Янукович В.* Наука і практика управління соціально-економічним розвитком регіону // Економіка України. — 2002. — № 11. — С. 4—10.
4. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки — Європейський вибір // Урядовий кур'єр. — 2002. — 4 червня.
5. *Бутко М.* Проблеми реалізації інноваційної моделі розвитку економіки на регіональному рівні // Економіка України. — 2002. — № 11. — С. 11—17.
6. *Костіна Н., Алексєєв А., Василик О.* Фінансове прогнозування: методи та моделі. — К.: Знання, 1997. — 183 с.
7. *Алиєва В.* Межбюджетные отношения в Украине: тенденции и перспективы // Экономика Украины. — 2004. — № 12. — С. 23—26.
8. *Лукіна І.* Державні фінанси України в перехідний період. — К.: ІЕП, 2002. — 320 с.

Стаття надійшла до редакції 18.10.2006