

УДК 336.1+339.7

ДЕПРЕССИВНОСТЬ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ*Барановский Н.А*

Обосновано использование показателя финансовой самостоятельности региона как одного из факторов депрессивности территории. Определены региональные различия финансовой самостоятельности местных бюджетов административных районов Украины, установлены факторы их формирования. Рассмотрены особенности финансового обеспечения развития депрессивных территорий.

Ключевые слова: регион, депрессивный регион.

В Законе Украины “О стимулировании развития регионов” опубликован перечень показателей идентификации депрессивных территорий (регионов). Для сельских административных районов такими показателями определены: самые низкие плотность населения, естественный прирост, объемы производства сельскохозяйственной продукции на одного жителя, заработная плата за последние три года, наивысшие показатели занятости в сельском хозяйстве. Вместе с тем, не менее важными есть финансовые критерии депрессивности территории, которые, к сожалению, остаются без внимания.

На необходимость учета финансовой самостоятельности регионов как фактора социально-экономического развития территории, указывалось в нескольких научных трудах В.С. Коломийчука, Л.Т. Шевчук, российских ученых В. Лексина и А. Швецова еще в конце 90-х годов XX в.

В коллективной монографии “Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону (методологія, методи, практика)” отмечается, что финансовый потенциал является составной частью экономического потенциала, а его оценка предусматривает определение уровня обеспеченности региона финансовыми ресурсами, объемов доходов и расходов бюджета и т.п. [1, с. 70]. Ее авторы

предлагают такую формулу для определения уровня самофинансирования региона: $P_C = \frac{\Phi_m}{\Phi_o} \cdot 100\%$, где P_C - уровень самофинансирования, %; Φ_m - финансовые ресурсы, которые формируются и остаются в регионе, грн.; Φ_o - общие финансовые ресурсы региона, грн. [1, с. 71].

В Российской Федерации еще в 1998 г. была разработана “Методика распределения средств дополнительной финансовой поддержки депрессивных территорий”. В соответствии с ней, главным критерием депрессивности региона есть “расчетное превышение расходов над доходами в

объеме бюджета, которое определяется по формуле: $P_P = \frac{P - Д}{P} \cdot 100\%$, где P – социально значимые расходы в регионах; $Д$ – доходы регионов с учетом финансовой поддержки” [2, с. 39]. Депрессивными предлагалось считать регионы, где расчетное превышение расходов над доходами в объеме бюджета имеет положительное значение. На необходимости отнесения к числу критериев депрессивности оценки бюджетной зависимости территории и ее ресурсного потенциала указывает также российский ученый В. Лексин [3, с. 81].

Вместе с тем, в указанных исследованиях рассматриваются лишь общие черты механизма действия финансовых факторов на развитие региона. Конкретные же результаты использования критерия самофинансирования региона как фактора депрессивности территории отсутствуют.

Главная цель статьи – рассмотреть региональные различия финансовой самообеспеченности административных районов Украины и определить уровень их депрессивности.

Информационной основой проведенного исследования стали материалы государственного бюджета Украины на 2006 г. [4], в частности представленные в дополнении 6 показатели собственных доходов и официальных трансфертов (дотаций выравнивания) в разрезе 490 административных районов Украины. Поскольку города областного подчинения имеют собственные бюджеты, они не учитывались в тех районах, где такие города являются районными центрами.

Для определения финансовой самостоятельности административных районов рассчитыва-

лось соотношение между объемом собственных доходов регионов и стоимостью их дотаций выравнивания: $I_{ФС} = \frac{Д}{Д_В} \cdot 100\%$, где $I_{ФС}$ - индекс финансовой самостоятельности региона; $Д$ - собственные доходы, грн.; $Д_В$ - дотации выравнивания региона, грн.

Проведенное исследование подтвердило ожидаемое представление о низком уровне самофинансирования большинства административных районов Украины и наличия в пределах страны значительных региональных различий в уровне финансовой самообеспеченности (рис. 1). В целом по показателю самообеспеченности местных бюджетов в пределах Украины было выделено восемь групп районов. К первой группе были отнесены те из них, где собственные доходы составляют менее 20% от дотаций выравнивания, к последней – те районы, где собственные доходы превышают сумму дотаций выравнивания.

Административные районы с уровнем самофинансирования до 25% могут быть отнесены к категории депрессивных территорий. В Украине насчитывается 176 таких районов (табл. 1), что составляет почти 36% их общего числа. Наибольшее их количество сосредоточено в таких западных областях Украины как Волынская, Тернопольская, Хмельницкая и Черновицкая. В этих областях доля районов с уровнем самофинансирования до 25% составляет почти 75% их общего количества.



Рис.1. Распределение административных районов Украины за долей собственных доходов в общей стоимости дотаций выравнивания

Низким уровнем самофинансирования выделяются также административные районы Ивано-Франковской (71,4%), Ривненской (68,8%) и Закарпатской (61,5%) областей.

Более значительный уровень финансовой самообеспеченности имеют индустриальные регионы Украины (Днепропетровская, Запорожская, Донецкая) и Киевская область. В Украине насчитывается лишь 19 административных районов (3,9% их общего числа), где собственные доходы превышают дотации выравнивания.

Наибольшее их количество имеют Киевская (5), Донецкая (4), Луганская и Днепропетровская (по 3) области. Это районы, которые сформировались в зоне влияния столичной агломерации, а

также вокруг других крупных городов Украины и в индустриальных регионах. В АР Крым превышение собственных доходов над дотациями выравнивания имеют территории, подчиненные Ялтинскому, Алуштинскому, Судакскому и Феодосийскому горсоветам.

Таблица. 1.

Региональные различия удельного веса собственных доходов в общей стоимости дотаций выравнивания, %

| Области и районы | Удельный вес собственных доходов в общей стоимости дотаций выравнивания, % | | | | | | | |
|----------------------------|--|------|--------|------|---------|------|------------|------|
| | до 25 % | | 25-65% | | 65-100% | | более 100% | |
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Донецкая | 1 | 5,6 | 9 | 50,0 | 4 | 22,2 | 4 | 22,2 |
| Луганская | 1 | 5,6 | 13 | 72,2 | 1 | 5,6 | 3 | 16,6 |
| Донецкий район | 2 | 5,6 | 22 | 61,1 | 5 | 12,9 | 7 | 19,4 |
| Полтавская | 2 | 8,0 | 19 | 76,0 | 4 | 16,0 | - | - |
| Сумская | 7 | 38,9 | 11 | 61,1 | - | - | - | - |
| Харьковская | 3 | 11,2 | 20 | 74,0 | 2 | 7,4 | 2 | 7,4 |
| Восточный район | 12 | 19,4 | 50 | 70,3 | 6 | 7,8 | 2 | 2,5 |
| Днепропетровская | - | - | 12 | 54,5 | 7 | 31,8 | 3 | 13,7 |
| Запорожская | - | - | 18 | 90,0 | 2 | 10,0 | - | - |
| Кировоградская | 2 | 9,5 | 16 | 76,2 | 3 | 14,3 | - | - |
| Приднепровский р-н | 2 | 3,2 | 46 | 73,6 | 12 | 18,7 | 3 | 4,5 |
| Киевская | 2 | 8,0 | 15 | 60,0 | 3 | 12,0 | 5 | 20,0 |
| Черкасская | 4 | 20,0 | 16 | 80,0 | - | - | - | - |
| Центральный р-н | 6 | 14,0 | 31 | 70,0 | 3 | 6,0 | 5 | 10,0 |
| Винницкая | 16 | 59,3 | 11 | 40,7 | - | - | - | - |
| Тернопольская | 14 | 82,3 | 3 | 17,7 | - | - | - | - |
| Хмельницкая | 15 | 75,0 | 5 | 25,0 | - | - | - | - |
| Подольский район | 45 | 72,2 | 19 | 27,8 | - | - | - | - |
| АР Крым | 7 | 50,0 | 6 | 42,9 | - | - | 1 | 7,1 |
| Николаевская | 4 | 21,0 | 15 | 79,0 | - | - | - | - |
| Одесская | 12 | 46,2 | 12 | 45,8 | 1 | 3,8 | 1 | 3,8 |
| Херсонская | 10 | 55,5 | 8 | 44,8 | - | - | - | - |
| Причерноморский р-н | 33 | 43,2 | 41 | 53,1 | 1 | 1,0 | 2 | 2,7 |
| Закарпатская | 8 | 61,5 | 4 | 30,8 | 1 | 7,7 | - | - |
| Ивано-Франковская | 10 | 71,4 | 3 | 21,4 | 1 | 7,2 | - | - |
| Львовская | 9 | 45,0 | 10 | 50,0 | 1 | 5,0 | - | - |
| Черновицкая | 10 | 90,9 | 1 | 9,1 | - | - | - | - |
| Карпатский район | 37 | 67,2 | 18 | 27,8 | 3 | 5,0 | - | - |
| Волынская | 14 | 87,5 | 2 | 12,5 | - | - | - | - |
| Житомирская | 10 | 43,5 | 13 | 56,5 | - | - | - | - |
| Ривненская | 11 | 68,8 | 5 | 31,2 | - | - | - | - |
| Черниговская | 4 | 18,1 | 16 | 72,7 | 2 | 9,2 | - | - |
| Полесский район | 39 | 54,5 | 34 | 43,2 | 2 | 2,3 | - | - |

Таблица составлена за данными государственного бюджета Украины на 2006 г.

1 – количество районов; 2 – доля от общего количества административных районов данного региона

Главными причинами значительных региональных различий финансовой самообеспеченности административных образований являются особенности их природно-ресурсного потенциала, отраслевой структуры экономики и специфика межбюджетных отношений. Именно эти факторы определяют различия в налоговом потенциале территории. Именно из-за них, как считают финансисты [5, с. 14], невозможно создать такую систему распределения налогов на разных уровнях, которая могла бы максимально удовлетворить интересы этих регионов.

Анализ отраслевой структуры экономики административных районов с самым низким уровнем самофинансирования (депрессивных) показывает, что в большинстве из них ведущей отраслью является сельское хозяйство. Как правило, это периферийные районы с высокой долей занятых в сельском хозяйстве, низкими доходами населения и высоким уровнем безработицы, которая возникла в связи с потерей рабочих мест в традиционных отраслях экономики. Незначительные доходы граждан являются одной из главных причин низкой наполняемости местных бюджетов, поскольку именно налог на прибыль граждан обеспечивает почти 31% поступлений в местные бюджеты [6, с. 27].

О том, что отраслевая структура экономики имеет прямое влияние на наполняемость местных бюджетов, хорошо видно на примере городов и административных районов Украины, где доля собственных доходов превышает дотации выравнивания. Из 37 городов страны, которые перечисляют деньги в бюджеты высшего уровня, пять являются центрами энергетики (Энергодар, Славутич, Южноукраинск, Нетишин, Кузнецовск), шесть – крупными металлургическими центрами (Вольногорск, Днепропетровск, Кривой Рог, Мариуполь, Алчевск, Комсомольск), девять – транспортными узлами (Жмеринка, Козятин, Дебальцево, Чоп, Борисполь, Фастов, Знаменка, Илличевск, Южное), один – городом-спутником столицы (Бровары), семь – мощными по экономическому потенциалу центрами (Симферополь, Донецк, Львов, Полтава, Сумы, Харьков, Кременчуг), шесть – центрами угольной и коксохимической отраслей (Авдеевка, Угледар, Кировское, Красноармейск, Новогородовка, Яссиновата).

Их высокая финансовая самостоятельность объясняется тем, что у них ведущую роль играют те отрасли экономики, которые на сегодня сохранили свой производственный потенциал (энергетика, металлургия, транспорт). Вместе с тем, таких городов нет в Волынской, Ивано-Франковской, Херсонской, Черкасской, Черновицкой и Черниговской областях. Практически все они относятся к категории депрессивных регионов.

Существенным фактором финансовой самостоятельности регионов, а, соответственно, и уровня их депрессивности, являются особенности межбюджетных отношений. О необходимости их усовершенствования говорится во многих научных работах [7, 8, 9]. Главным недостатком является то, что местные бюджеты, особенно сельских и поселковых советов, имеют узкую налоговую базу. Кроме этого, львиная доля налогов перечисляется в государственный бюджет, что усложняет выполнение органами местного самоуправления своих и делегированных государством функций. В депрессивных регионах финансовая ситуация наихудшая. Могут ли такие регионы рассчитывать на особое внимание со стороны государства? Очевидно да, поскольку финансовая поддержка является одним из направлений санации депрессивных территорий.

В соответствии с Законом Украины “О стимулировании развития регионов”, финансирование депрессивных территорий осуществляется после принятия Кабинетом Министров решения о присвоении соответствующего статуса за счет средств, предусмотренных на эту цель в Законе Украины о Государственном бюджете и решения о местных советах. Сумма денежных ресурсов, которая предусматривается на финансирование всех программ преодоления депрессивности территории в пределах одного года из государственного бюджета, не может быть меньше, чем 0,2% доходной части государственного бюджета за соответствующий период. Поскольку Закон Украины “О стимулировании развития регионов” вступил в силу после утверждения бюджета на 2006 г., финансовые средства на развитие депрессивных территорий в нем не были предусмотрены. В Законе Украины “О государственном бюджете Украины на 2007 г.” на развитие депрессивных территорий предполагается выделить около 100 млн. грн., что значительно меньше суммы, предусмотренной Законом “О стимулировании развития регионов”.

Вместе с тем, вопрос о механизмах финансирования депрессивных регионов остается дискуссионным. В Российской Федерации еще в 1998 г. было принято решение о пересмотре механизма финансирования депрессивных территорий, поскольку иногда органы местной власти искусственно создавали статус “проблемного региона”. На возможность подобного развития событий указывают и украинские ученые. Так в работе В.Е. Корчинского и С.Ю. Колодия отмечается, что снижение индекса относительной платежеспособности в течение нескольких лет может быть следствием не только экзогенных факторов, а и низкого уровня регионального управления [10, с. 92]. Поэтому они предлагают отказаться от практики поощрения депрессивных регионов [10, с. 93]. Подобные суждения высказывал и академик М. Долишний, который отмечал, что приоритетом в налогообложении должна быть поддержка сильных регионов, которые отдают в бюджет львиную долю своих поступлений [11, с. 24].

Усовершенствование финансового механизма стимулирования развития депрессивных территорий дол-

жно базироваться на изменении принципов межбюджетных отношений. Целевое выделение бюджетных финансов может использоваться лишь как кратковременная акция для ограниченного числа регионов с целью преодоления особенно острых территориальных депрессий. В других случаях необходимо стимулировать развитие этих территорий, а также изменить систему перераспределения финансов между бюджетами разных уровней. Сегодня местные налоги и сборы, надбавки на налог на прибыль, как инструменты наполнения местных бюджетов практически не используются. На депрессивных территориях они имеют ограниченные ресурсы, что объясняется низкими доходами граждан, высокой долей пенсионного населения в сельской местности. Значительные возможности пополнения местных бюджетов и преодоления депрессивности дают изменения в налогообложении земли. Доля платы за землю в структуре местных бюджетов Украины составляет лишь 9% [12, с. 35], что далеко не соответствует значимости этого ресурса в обеспечении хозяйственного развития территории.

ВЫВОДЫ

Таким образом, между уровнем бюджетной самостоятельности региона и уровнем его депрессивности существует тесная взаимосвязь. Обычно регионы с низким уровнем финансовой обеспеченности являются депрессивными. Исходя из расчетов показателей финансовой самостоятельности местных бюджетов, наиболее депрессивными можно считать западные и северные регионы Украины, в частности Закарпатскую, Черновицкую, Тернопольскую, Хмельницкую, Волынскую и Ровненскую области. Это подтверждается и другими исследованиями депрессивности регионов Украины, проведенными учеными по иным критериям. Финансовая поддержка депрессивных территорий должна основываться на объективных методах их определения, носить избирательный характер и быть направленной на активизацию экономического воспроизводства региона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Коломійчук В.С., Шевчук Л.Т., Шульга С.Л. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону (методологія, методи, практика). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2002. – 277 с.
2. Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения// Российский экономический журнал. – 2001. - №9. – С. 35-63.
3. Лексин В. Региональная диагностика: сущность, предмет, методы // Российский экономический журнал. - №9-10. - 2003. – С. 72-83.
4. www.rada.gov.ua. dodatok 6.
5. Пансков В. К оценке проектируемых поправок в налоговое и бюджетное законодательство: аспект правообеспечения межбюджетных отношений//Российский экономический журнал. -2004.- №2. – С. 10-14.
6. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів //Фінанси України. - №4, 2006.- С.24-37.
7. Исмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та напрямки їх удосконалення//Фінанси України. - 2004. - №6. – С. 27-32.
8. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади// Фінанси України. - 2004. - №6. – С. 38-45.
9. Чеберяко О.В. Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні // Фінанси України. – 2005. - №9. – С. 13-19.
10. Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин //Фінанси України. - 2004. - №2 – С. 84-93.
11. Долішній М. Актуальні завдання регіональної політики України в сучасних умовах // Регіональна економіка. - 2004. - №3, – С. 16-32.
12. Лук'яненко І.І. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. - 2004. - №12. – С. 31-39.