

Галина В. Возняк

## ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ЗМІСТ ТА ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ

*У статті проаналізовано існуючі підходи до розуміння поняття «фінансова політика регіонального розвитку». Запропоновано та обгрунтовано власне бачення даного поняття. Ключові слова: регіон; регіональний розвиток; фінансова політика; фінанси; фінансові механізми.*

*Рис. 3. Літ. 14.*

Галина В. Возняк

## ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ

*В статье рассмотрены существующие подходы к пониманию термина «финансовая политика регионального развития». Предложено и обосновано собственное видение данного термина.*

*Ключевые слова: регион; региональное развитие; финансовая политика; финансы; финансовые механизмы.*

Galyna V. Voznyak<sup>1</sup>

## FINANCIAL POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT: THE CONTENTS AND THE APPROACHES TO ITS FORMATION

*The article considers the existing approaches to understanding of the notion of "financial policy of regional development". The, author's own vision of this concept is offered.*

*Keywords: region; regional development; financial policy; finance; financial mechanisms.*

**Постановка проблеми.** Головною передумовою формування соціально орієнтованої економічної системи держави є чітке, динамічне функціонування фінансової системи, результативність якої потребує формування ефективної фінансової політики, яка визначає базові принципи й механізми організації та регулювання руху фінансових ресурсів як на державному рівні, так і на рівні окремого регіону. З іншої сторони, в умовах динамічних змін в соціально-економічному розвитку держави та її регіонів під впливом процесів глобалізації, європейської інтеграції, а також поступового переходу від адміністративних до індикативних методів у взаєминах «центр – регіони», особливого значення набуває всебічне врахування регіональних інтересів.

У такому контексті роль фінансової політики в економічному і соціальному розвитку регіонів важко переоцінити, адже від її раціональності залежать темпи розвитку національної економіки. В Україні на сьогоднішній день не сформовано теоретичного підґрунтя для фінансової політики регіонального розвитку. Незважаючи на те, що впродовж останніх років держава робить спроби визначити цілі та завдання регіональної фінансової політики, вона все ще має спонтанний і суб'єктивний характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти даної проблеми знайшли своє відображення в цілій низці праць як українських, так і зарубіжних дослідників, серед яких доцільно відзначити: В. Гутник [10], В. Зимов-

<sup>1</sup> Institute of Regional Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Lviv, Ukraine.

ця [2], Р. Коуза [3], Л. Лазебник [5], І. Луніну [1], Р. Набієва [9], Д. Полозенка [7], В. Федосова [8], Дж. Хатера [14], П. Юхименка [12], Ф. Ярошенка [13].

Разом з тим, попередній аналіз наукових праць через призму нових викликів регіонального розвитку в Україні дозволяє стверджувати про відсутність науково обґрунтованих теоретико-методологічних засад фінансової політики соціально-економічного розвитку регіонів України та механізмів її формування і реалізації.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів до розуміння сутності фінансової політики регіонального розвитку.

**Основні результати дослідження.** Проведене дослідження дало підстави стверджувати, що на сьогоднішній день в науковій літературі відсутній єдиний методологічний підхід до розуміння поняття «фінансова політика регіонального розвитку» та його основних атрибутів, відсутнє і єдине бачення самого поняття «фінансова політика». Враховуючи те, що різні завдання виконують різні органи виконавчої влади, доводиться констатувати, що фінансова політика є багатогранною та функціонально мультисуб'єктною.

Так, сучасні глосарії подають визначення поняття «політика» як «мистецтво управління державою чи суспільством» або цілеспрямована діяльність, пов'язана з прийняттям відповідальних рішень. В широкому розумінні, «політика» – визначена частина, програма або напрямок такої діяльності, сукупність засобів (інструментів) та методів (технік) для реалізації певних інтересів задля досягнення визначених (суб'єктом політичного процесу) цілей в певному соціальному середовищі [6].

Ретроспективний аналіз показав, що трактування сутності поняття «фінансова політика» в економічній науці кінця XIX ст. – початку XX ст. пов'язані із фокусуванням уваги на державі як обов'язковому суб'єкті відносин, а особливостю предмета політики є її імперативний характер, тобто владний, наказовий, такий, що обмежує вибір способів дії [5]. Пізніше, в 30-х роках XX ст. західні економісти істотно розширили сферу використання терміну «політика», надавши йому нового відтінку. Так, Р. Коуз у роботі «Фірма, ринок і право» запропонував поширити об'єкт дослідження в економічній політиці не лише на макро-, а також й на мікрорівень. Він вважав, що метою економічної політики на будь-якому рівні є створення такої ситуації, за якої б люди, ухвалюючи рішення щодо своєї діяльності, обирали такі варіанти, які забезпечують найкращі результати для системи в цілому [3].

Аналізуючи підходи до розуміння сутності «фінансова політика», слід зазначити, що дослідники розглядають різні її аспекти в тому числі як мистецтво управління державними фінансами, як сукупність нормативно-правових актів, інститутів управління фінансовими відносинами в суспільстві для виконання державою своїх функцій, узгоджуючи при цьому інтереси усіх суспільно-політичних і економічних груп щодо формування і використання державних фінансових ресурсів, при цьому наголошуючи на тому, що це складова економічної політики держави [12].

Фінансова політика дуже часто ототожнюється з поняттями «фіскальна та монетарна політика», при чому в західній літературі прийнято фіскальну політику додатково розділяти на податково-бюджетну та монетарну. Таке розме-

жування у наукових роботах набуло поширення у другій половині ХХ ст., відображаючи тенденції до інституційного відокремлення міністерства фінансів і центрального банку [2].

Дж. Хатер ототожнював державну фінансову політику з управлінням фінансовими ризиками держави як своєї корпорації, що має активи і зобов'язання, вважаючи найважливішим завданням такої політики визначення оптимального рівня резервів в умовах гнучкого валютного курсу [14].

Російські вчені розглядали фінансову політику в контексті її взаємодії з монетарною, а державні фінанси та фінанси інших секторів економіки – розмежовували [10]. Широке трактування фінансової політики наведено в роботі Р. Набієва, котрий фінансову політику держави розглядав як сукупність бюджетної, податкової, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної, соціальної та зовнішньоторговельної [9]. Логічно, що такий методологічний підхід до розуміння даного терміну обумовлює множинність її цілей.

Сучасні вітчизняні дослідники фінансову політику розглядають як складову частину фінансової науки, специфікою якої є її прикладний характер та імперативні засоби розвитку і є сферою відносин, пов'язаних з імперативним перерозподілом частини вартості чистого продукту суспільства, створенням і використанням на основі цього фондів грошових ресурсів держави та її органів [12]. У цьому контексті фінансову політику відносять до сфери державного управління фінансовими відносинами в країні, а це означає, що виходячи з функцій управління, фінансова політика є теоретично та науково обґрунтованою системою планування, організації, регулювання й контролю фінансових відносин у процесі формування, раціонального розподілу між соціальними групами населення, галузями народного господарства і регіонами країни, і ефективного використання централізованих грошових фондів держави чи її органів з метою вирішення поставлених задач [4].

Безумовно, слід погодитися з тими дослідниками, котрі вважають, що фінансова політика – це складова частина економічної політики і є сукупністю інструментів, заходів (*розподільчих і перерозподільних*) та методів реалізації, які держава здійснює через фінансову систему з метою забезпечення економічного і соціального розвитку. При цьому держава володіє різноманітними методами та формами, інструментами і важелями фінансового впливу, які дають можливість вирішувати поставлені завдання з різними затратами і наслідками. Цілі фінансової політики випливають з потреб економічного розвитку і досягнення високого рівня індивідуального й суспільного добробуту [8].

Виходячи з такої логіки міркувань, вектором фінансової політики є забезпечення економічного зростання в країні через механізми фінансового впливу на попит і пропозицію, на споживання, заощадження та інвестиції, тобто фінансова політика завжди має чітке спрямування, а її реалізація пов'язана переважно із знаходженням компромісу між потребами і можливостями, причому ні перші, ні другі не можуть бути домінантою фінансової політики.

Узагальнюючи наведені міркування, доходимо висновку, що в фінансовій науці простежується кілька напрямів розуміння сутності «фінансова політика»: а) сфера діяльності законодавчої і виконавчої влади; б) сукупність заходів, цілей, методів; в) спосіб впливу фінансових відносин на економічний і соці-

альний розвиток. Окрім того, фінансова політика – це сплетіння різнонапрямлених інтересів владних структур, центральних та місцевих органів влади та управління, різних верств населення, споживачів та інвесторів тощо і є відображенням суб'єктивної сторони функціонування фінансів, позаяк організація фінансових відносин і рух грошових потоків не здатні функціонувати самі по собі, а їх організацією займаються конкретні суб'єкти з певними інтересами. Фінансову політику доцільно розглядати як підсистему економічної політики держави (від ефективності функціонування якої залежить її ресурсне наповнення), яка здійснюється у відповідності до цілей її розвитку і являє собою систему планування, організації, контролю за фінансовими відносинами у процесі формування, раціонального розподілу і ефективного використання фінансових ресурсів з метою виконання державою своїх функцій.

Викладений вище теоретичний апарат з визначення сутності державної фінансової політики дозволяє сформулювати уявлення про зміст поняття «фінансова політика регіонального розвитку». Фінансова політика регіонального розвитку, з однієї сторони, є стрижнем регіональної політики і визначається специфікою економіки регіону, з іншого – є складовою державної фінансової політики і проводиться в умовах обмеженого економічного суверенітету. Зміст фінансової політики регіонального розвитку, на думку автора, розкривається через гармонійне поєднання наступних складових: вироблення науково обґрунтованих концепцій розвитку регіональних фінансів; визначення ключових напрямків використання фінансових ресурсів як в коротко-, так і в довгостроковому періоді; реалізація практичних дій задля досягнення поставленої мети (рис. 1).



Рис. 1. Зміст фінансової політики регіонального розвитку, складено на основі [5; 8; 12]

Досліджуючи фінансову політику саме в такому ракурсі, слід наголосити на тому, що дане поняття є комплексним видом політики, що об'єднує в собі декілька напрямків. Необхідним є розмежування державної фінансової політики регіонального розвитку (тобто політики держави щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку) та регіональної фінансової політики (яка здійснюється регіональними органами влади щодо фінансового забезпечення розвитку власних територій). Запропонований автором підхід до розуміння фінансової політики регіонального розвитку представлено на рис. 2.

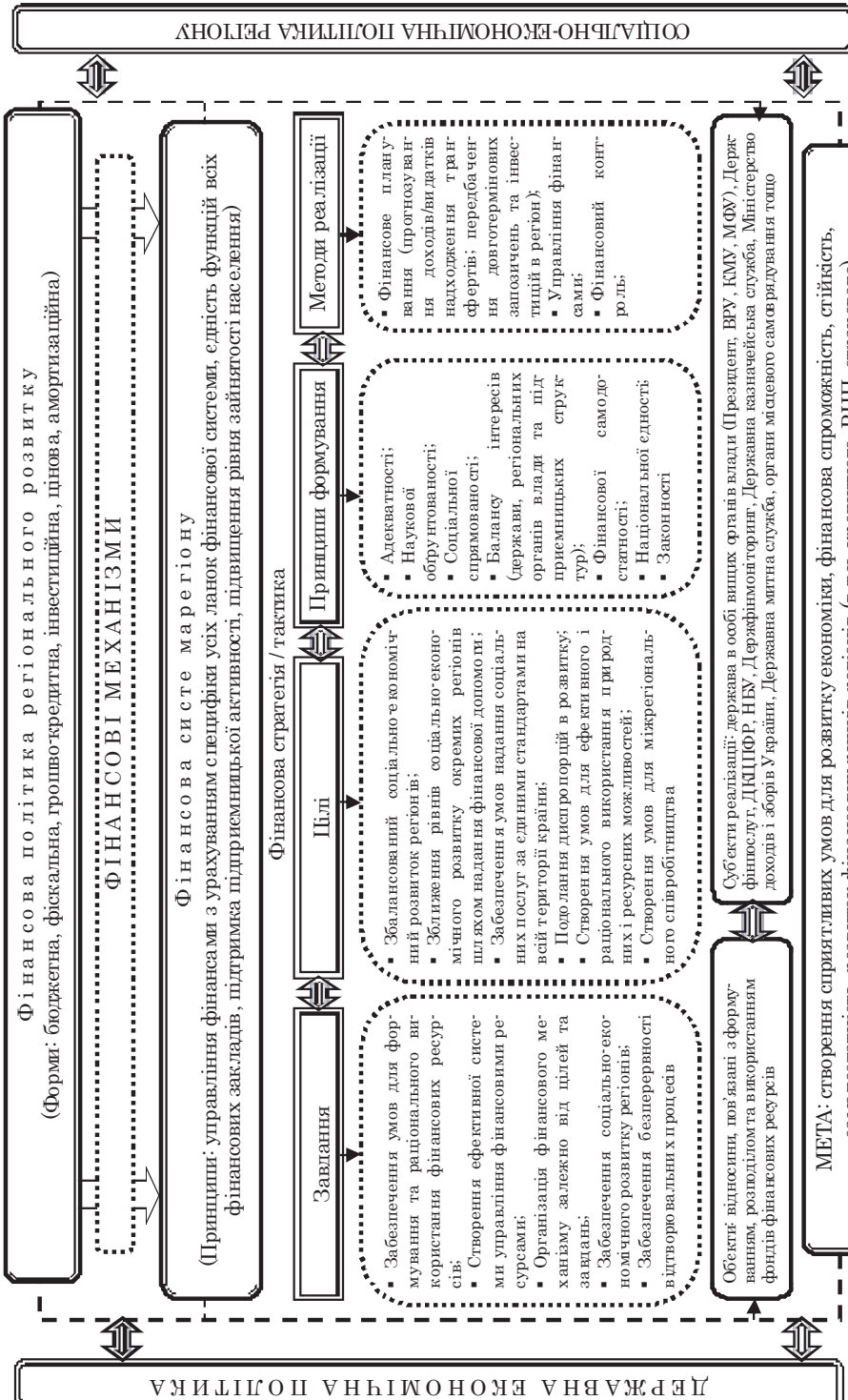


Рис. 2. Структурно-логічна схема фінансової політики регіонального розвитку, авторська розробка

Розв'язання вище наведених проблем потребує акцентування уваги на визначенні економічної сутності фінансів регіону, тому що вони являють собою невід'ємну складову частину (підсистему) загальної фінансової системи держави, мають з нею спільну мету та завдання забезпечення ефективного розвитку території та національної економіки.

В цілях дослідження слід зауважити, що фінанси регіону формуються в процесі взаємодії щонайменше трьох самостійних фінансових підсистем: державних фінансів (централізовані фінанси); фінансів системи місцевого самоврядування (децентралізовані фінанси); фінансів підприємств, населення, інших учасників фінансових відносин в межах регіону (приватні, децентралізовані фінанси). Зазначені вище різновиди фінансів можуть доповнюватись участю іноземних інвесторів через різні форми їх взаємодії з суб'єктами регіональної економіки. Функції кожного учасника формування фінансів регіону підпорядковуються цілям і завданням тих економічних систем, до складу яких вони входять, а їх дії регламентуються чинним законодавством України. Проблема в тому, що у вітчизняній економіці немає чітко визначених вимог до ефективної діяльності кожного з основних учасників створення фінансів регіону, регламентації їх повноважень у використанні фінансів регіону за його межами [11].

Визначаючи цільову спрямованість фінансової політики на реалізацію принципів соціально-економічного розвитку регіонів, слід наголосити на пропорційному прирості джерел фінансових ресурсів усіх секторів фінансової системи регіону. Системний підхід до дослідження впливу державної фінансової політики на регіональний розвиток вбачається в єдності та гармонійному функціонуванні всіх форм фінансової політики, узгодженні завдань, які реалізуються у всіх ланках фінансової системи регіону, з метою досягнення стратегічних цілей розвитку регіону. В такому випадку об'єктом впливу стає не економічне зростання, а взаємовідносини, пов'язані із формуванням, розподілом та використанням фондів фінансових ресурсів. Суб'єктами фінансової політики регіонального розвитку (залежно від рівня реалізації) є державні та місцеві органи влади.

Фінансову політику регіонального розвитку держава реалізує через *фінансові механізми* (в залежності від того, який вид політики реалізується), функціональна структура якого визначається рівнем розвитку фінансових відносин «держава – регіони».

Множинність фінансових взаємозв'язків передбачає існування значної кількості форм, методів та видів їх організації. Кожен окремий елемент, що входить до фінансового механізму, є складовою єдиного цілого, потребуючи постійного взаємоузгодження з іншими складовими. Фінансові механізми – це динамічна складова фінансової політики, яка миттєво реагує на розв'язання стратегічних чи тактичних завдань.

Заходи держави із досягнення цілей розвитку регіонів, залежно від тривалості та характеру вирішуваних завдань, реалізуються в рамках фінансової стратегії (системи заходів з управління фінансовими ресурсами на довготривалу перспективу) або тактики (спрямована на вирішення конкретних завдань поточного періоду). Якщо в першому випадку цільове спрямування фінансо-

вої стратегії зводиться до забезпечення збалансованого регіонального розвитку, то в другому – це удосконалення міжбюджетних відносин (в частині трансфертного забезпечення), адресність соціальних виплат, контроль за використанням бюджетних коштів тощо. Слід зазначити, що фінансова політика регіонального розвитку в короткостроковому періоді може реалізуватись без втручання держави (недискреційна політика), за допомогою певних фінансових інструментів – «вмонтованих стабілізаторів», які в автоматичному режимі регулюють ситуацію в регіоні (державні виплати, субсидії тощо). Однак, такі фінансові інструменти не завжди здатні зрівноважити економічну систему, особливо в довгостроковому періоді, а отже необхідне свідоме «маніпулювання» засобами дискреційної політики (податками, урядовими витратами, соціальними програмами, державними інвестиціями, трансфертами тощо). Тільки гармонійне поєднання фінансових інструментів дозволяє досягнути повної збалансованості.

З метою концептуальної визначеності розуміння фінансової політики регіонального розвитку важливо виокремити принципи її формування, тісний взаємозв'язок функціонування яких здатен забезпечити результативність фінансової політики регіонального розвитку (рис. 3).



Рис. 3. Основні принципи формування фінансової політики регіонального розвитку, складено на основі [1; 2; 8; 13]

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження доходимо висновку, що фінансова політика регіонального розвитку є складовою економічної політики держави, яка представляє собою систему стратегічних і тактичних заходів, виконання яких дозволяє досягнути збалансованого розвитку регіону шляхом мобілізації фінансових ресурсів, їх оптимального розподілу та ефективного використання. Концептуальні засади формування фінансової політики регіонального розвитку повинні передбачати визначення її засадничих принципів та напрямів з позиції вирішення поставлених завдань регіонального розвитку і розроблення чітких заходів з їх реалізації. *Це по-перше.*

*По-друге*, дієздатність фінансової політики в значній мірі має визначатися узгодженістю її структурних складових, які повинні мати один вектор, а саме: створення сприятливих умов для розвитку економіки регіонів, забезпечення їх фінансової спроможності, стійкості, розвитку фінансових ринків регіонів (в т.ч. кредитного, РЦП, страхового); *по-третє*, фінансова політика повинна бути забезпечуючою складовою виконання середньо- та довгострокових програм розвитку регіонів (причому в довгостроковому періоді цілі фінансової політики мають визначатись загальноекономічною політикою розвитку держави), сприяти підвищенню рівня їх фінансової самодостатності, покращенню інвестиційного та підприємницького клімату, а відтак, і підвищенню конкурентоспроможності загалом; *по-четверте*, фінансова політика повинна враховувати специфіку регіону, реальні економічні та фінансові можливості.

1. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: Монографія / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка та ін.; За ред. І.О. Луніної; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К., 2010. – 320 с.

2. *Зимовець В.В.* Державна фінансова політика економічного розвитку: Монографія / НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 356 с.

3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. – М.: Дело ЛТД, 1993. – 192 с.

4. *Кубах Т.Г.* Сутність фінансової безпеки як складової економічної безпеки держави // Вісник Української академії банківської справи. – 2007. – №2. – С. 46–51.

5. *Лазебник Л.Л.* Щодо теорії фінансової політики: дослідження в координатах організаційно-економічних відносин // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №9. – С. 51–65.

6. Політика // Інтернет-госларий // uk.wikipedia.org.

7. *Положенко Д., Раєвський К.* Бюджетна і кредитна політика України на сучасному етапі // Вісник Національного банку України. – 2009. – №10. – С. 7–11.

8. *Федосов В., Опарін В., Львовичкін С.* Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / Ред. В.М. Федосов; Мін-во освіти і науки України. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.

9. Финансовая политика России / Под ред. Р.А. Набиева, Г.А. Тактарова, Р.К. Арыкбаева. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 400 с.

10. Финансовая политика стран ЕС / В.П. Гутник, И.А. Подколзина, Е.П. Островская и др. – М.: Наука, 2004. – 272 с.

11. Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика: Монографія / М.А. Козоріз, А.Я. Кузнецова, І.З. Сторонянська, Г.В. Возняк. – К.: УБС НБУ, 2010. – 222 с.

12. *Юхименко П.І.* Сучасні тенденції та стратегія фінансової політики України // Фінанси України. – 2005. – №10. – С. 101–111.

13. *Ярошенко Ф.О.* Сім ключів успіху в розвитку системи державних фінансів України // Фінанси України. – 2011. – №6. – С. 3–12.

14. *Huther, J.* (1999). An Integrated Approach to Government Financial Policy. New Zealand Treasury. Working Paper N08, June 1999 // www.treasury.govt.nz.

Стаття надійшла до редакції 13.05.2013.