

УДК336.1:332.146

Сторонянська І. З., д.е.н., професор

Інститут регіональних досліджень НАН України (м. Львів)

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РЕГІОНУ**

У статті здійснено обґрунтування теоретичних підходів до виокремлення такої категорії як «фінанси регіону» та визначення її цільового призначення в забезпеченні ефективного функціонування регіонів; визначення потенціальних і реальних можливостей регіонів в забезпеченні їх соціально-економічного розвитку на базі раціонального використання власного фінансового ресурсу; представлено критичний аналіз діючих на теперішній час механізмів управління фінансами регіонів та виявлення причин їх низької ефективності; обґрунтовано нові напрями забезпечення ефективного управління фінансами регіонів на основі врахування змін та можливостей, що створюються під впливом активізації інтеграційних процесів в Україні і в світовому економічному просторі.

Ключові слова: фінанси регіону управління, фінансова система регіону.

Сторонянська І. З.

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ РЕГИОНА**

В статье осуществлено обоснование теоретических подходов к выделению такой категории как «финансы региона» и определение ее целевого назначения в обеспечении эффективного функционирования регионов; определение потенциальных и реальных возможностей регионов в обеспечении их социально-экономического развития на базе рационального использования собственного финансового ресурса; представлен критический анализ действующих в настоящее время механизмов управления финансами регионов и выявления причин их низкой эффективности; обоснованы новые направления обеспечения эффективного управления финансами регионов на основе учета изменений и возможностей, создаваемых под влиянием активизации интеграционных процессов в Украине и в мировом экономическом пространстве.

Ключевые слова: финансы региона, управление, финансовая система региона.

Storonyanska I.

## CONCEPTUAL GROUNDS OF FINANCIAL MANAGEMENT OF THE REGION

In the article the study of theoretical approaches of «finance of the region» category determination and the definition of its purpose in ensuring the effective functioning of the regions are presented; potential and real opportunities in the region to ensure their socio-economic development based on the sustainable use of own financial resources are determined; critical analysis of existing mechanisms of financial management on regional level is presented and the causes of their low efficiency are identified; new directions to ensure effective financial management in region based on consideration of changes and opportunities created under the influence of intensification of integration processes in Ukraine and in the world economy are proposed.

Finances have been treated as part of local finances (according to the structure of the financial system of Ukraine) is a system of economic relations on the creation, use and distribution of financial resources between economic agents within a region in order to ensure its ongoing operation and development.

It is stressed on the features of author's methodological approach to the study of regional finance: giving priority to the financial potential of the region formed over financial resources, allowing to expand the horizons of research by region finance, including their structure, along with the available financial resources of potential component included along with budget potential financial capacity of the region, which is formed in the sectors of financial and non-financial corporations, households.

It is proved the illegality of the use of a total approach to the implementation of national regional policy and its organization according to individual, selective approach to software development regions, due to the significant differentiation of regions of Ukraine in terms of financial and economic capacity and a set of other objective factors. Thus, the magnitude of the financial potential of the region has become an integral factor, to which should form the frame of financial relations between the state and the regions that will increase the responsibility of local authorities for the rational formation, usage and accumulation of endogenous financial potential.

Keywords: regional finance, management, regional finance system.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Домінуючою тенденцією становлення національної економіки наприкінці ХХ–на початку ХХІ ст. є динамізація та збільшення масштабів регіоналізації, що, з одного боку, актуалізує питання перенесення ваги процесу прийняття рішень щодо розвитку соціально-економічної системи на регіональний рівень, а з іншого – накладає на регіони відповідальність за вироблення ефективної фінансової політики, спрямованої на формування достатньої ресурсної бази для їх реалізації. Об'єктивність процесів регіоналізації економіки в глобальному масштабі

визначається поступовим перетворенням національних регіонів на самостійних гравців у міжрегіональному і світовому просторі, що суттєво активізує фінансово-кредитні відносини на регіональному рівні, підвищує вимоги до формування та використання фінансового потенціалу регіону, обумовлює необхідність вироблення стратегічних пріоритетів управління фінансами регіону загалом.

Зазначене ставить перед науковцями та політиками завдання теоретичного осмислення закономірностей впливу інструментів та важелів фінансової політики на соціально-економічний розвиток регіонів, створення ефективної моделі управління фінансами регіону на основі гармонізації регіональних та загально-національних інтересів у фінансовій сфері, а також доводить необхідність розроблення механізмів нарощення фінансової спроможності регіонів шляхом реалізації фінансового потенціалу.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Різні аспекти дослідження цих науково-практичних проблем знайшли своє відображення у низці праць українських і зарубіжних вчених. Зокрема, теоретико-методологічні засади державної регіональної політики представлені у роботах М. Бандмана, І. Бистрякова, Є. Бойка, М. Бутка, З. Варналія, С. Вовканича, З. Герасимчук, А. Гранберга, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Захарченка, В. Євдокименка, І. Кононова, В. Кравціва, Н. Мікули, А. Мокія, С. Пирожкова, С. Писаренко, С. Романюка, Д. Стеченка, В. Чужикова, М. Чумаченка, Л. Шевчук. Множина питань, пов'язаних з фінансовим забезпеченням регіонального розвитку, висвітлена у працях І. Алексєєва, В. Боронос, П. Буряка, В. Геєця, А. Даниленка, І. Вахович, В. Вишневського, В. Геєця, Т. Єфименко, С. Зенченко, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кудряшова, І. Луніної, О. Молдована, Д. Нехайчука, В. Пилипіва, А. Соколовської, Л. Тарангул, В. Федосова, С. Юрія та інших.

**Цілі статті.** Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників крізь призму сучасних викликів регіонального розвитку в Україні дозволяє стверджувати про доцільність продовження і поглиблення досліджень в таких напрямках: обґрунтування теоретичних підходів до виокремлення такої категорії як «фінанси регіону» та визначення її цільового призначення в забезпеченні ефективного функціонування регіонів; визначення потенціальних і реальних можливостей регіонів в забезпеченні їх соціально-

економічного розвитку на базі раціонального використання власного фінансового ресурсу; критичний аналіз діючих на теперішній час механізмів управління фінансами регіонів та виявлення причин їх низької ефективності; обґрунтування нових напрямів забезпечення ефективного управління фінансами регіонів на основі врахування змін і можливостей, що створюються під впливом активізації інтеграційних процесів в Україні і в світовому економічному просторі.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Аналітичний огляд публікацій показав, що теоретична база управління фінансами регіонів в розвинутих країнах світу побудована на сучасних теоріях, які передбачають розширення повноважень місцевих органів влади у використанні фінансових ресурсів, створених в регіонах; забезпечення соціально-економічного розвитку територій в інтересах громад та збереження їхніх особливостей у формуванні соціально-культурних цінностей; поглиблення демократизації та відкритості при формуванні фінансових відносин на рівні держава – регіони, дотримуючись при цьому збалансованості фінансової політики між ними.

Зазначимо, що у фінансовій науці використання поняття «фінансів регіону» на сьогоднішній момент не є усталеним: найчастіше вітчизняні науковці ототожнюють фінанси регіону із місцевими фінансами або фінансами органів місцевого самоврядування. На думку автора, *фінанси регіону* виступають складовою місцевих фінансів (відповідно до структури фінансової системи України) та являють собою систему економічних відносин з приводу формування, використання та розподілу фінансових ресурсів між суб'єктами економіки в межах окремого регіону з метою забезпечення його поточного функціонування та розвитку. Як системна величина фінанси регіону виступають підсистемою фінансів держави (тобто їх функціонування відбувається відповідно до нормативних засад, принципів і цільових імперативів фінансів держави) та надсистемою, тобто, сукупністю структурних елементів, які визначаються відповідно до структури фінансової системи регіону. Теоретична і практична доцільність виокремлення і дослідження фінансів регіону обумовлена наступними чинниками внутрішньонаціонального та наднаціонального характеру.

Сьогодні в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації урядом зроблено низку кроків щодо

передачі ресурсів і повноважень на місцевий рівень – села, селища, міста. При цьому відбувається перенесення ваги управлінського процесу та, відповідно, концентрація фінансового ресурсу з рівня регіону на рівень територіальної громади і перетворення області на «статистичну одиницю». Це відповідає європейським тенденціям реформування адміністративно-територіального устрою і принципам побудови громадянського суспільства, зокрема принципу субсидіарності. Не заперечуючи економічної та суспільної доцільності впровадження таких процесів, вважаємо за необхідне встановлення їх певних меж, адекватних українській практиці. Адже, сліпе копіювання світового досвіду без врахування вітчизняних реалій може нести низку ризиків і загроз для України загалом.

Особливістю авторського методологічного підходу до вивчення фінансів регіону є закладення в їх основу та надання пріоритету фінансовому потенціалу регіону над сформованими фінансовими ресурсами. Це дозволяє розширити горизонти дослідження фінансів регіону за рахунок, по-перше, включення до їх структури поряд з наявними фінансовими ресурсами потенційної складової, по-друге, включення поряд з бюджетним потенціалом регіону фінансового потенціалу, який формується у секторах фінансових та нефінансових корпорацій, домогосподарств. Окрім цього, такий підхід є основою для модернізації парадигми управління на мезорівні – відмови від простого розподілу обмежених бюджетних ресурсів регіону та переходу до запровадження ефективних методів стимулювання раціонального (за ринковими критеріями) формування, використання та нарощення фінансового потенціалу регіону в усіх секторах економіки.

Враховуючи особливості реформування вітчизняної економіки і складність ситуації, в якій опинилась держава в результаті наростання суперечностей глобального, міжнародного масштабу, питання, пов'язані з оцінкою власних фінансових можливостей в забезпеченні розвитку країни та її регіонів набувають надзвичайної актуальності та потребують внесення кардинальних змін в методологію формування державної політики регіонального розвитку на основі врахування ресурсних, економічних, соціальних, екологічних, територіально-географічних і інших особливостей кожного регіону. Основні з них такі:

– рівень децентралізації бюджетних коштів держави при формуванні міжбюджетних відносин має визначатись здатністю регіонів до саморозвитку. Це зумовлює необхідність оцінювання фінансових можливостей кожного конкретного регіону, ув'язуючи їх одночасно із тактичними і стратегічними цілями їх соціально-економічного розвитку;

– правомірною слід вважати постановку питання про необхідність оцінки фінансової спроможності до саморозвитку кожного регіону, що може стати основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо вибору напрямів розвитку регіонів, визначення потреб в трансфертах з державного бюджету, залученні іноземних інвестицій;

– як невід'ємна складова просторово-територіального устрою держави, регіони України мають досить складну систему фінансової підпорядкованості різним фінансовим інститутам держави, які здійснюють розподільчі і перерозподільчі функції фінансових ресурсів. Це потребує встановлення на правовій основі чітких повноважень кожного з учасників розподільчих відносин у разі дотримання загального принципу соціальної справедливості при використанні ресурсного потенціалу держави.

В таких умовах вважаємо неправомірним використання тотального підходу до реалізації державної регіональної політики. Імперативом фінансового забезпечення розвитку регіонів України має стати застосування у регіональній політиці індивідуального (селективного) підходу до визначення ресурсного (зокрема фінансового) потенціалу кожного конкретного регіону та оцінювання реальних можливостей його використання на визначений період часу. Доцільність використання такого підходу підтверджується також наступними позиціями:

1. За територіальною ознакою більшість регіонів України є більшими від багатьох європейських держав, але суттєво відрізняється від них за показниками, що характеризують ступінь їх самостійності у формуванні і виборі напрямів соціально-економічного розвитку. Підвищення самостійності вітчизняних регіонів у виборі напрямів соціально-економічного розвитку теоретично визнається чинним законодавством України, але суперечить принципам адміністративно-командного розподілу повноважень між управлінськими структурами

щодо використання ресурсів регіонів, які впродовж останніх десятиліть використовуються в державі.

2. Кожен регіон України є унікальний за своїми природними ресурсами, географічно-кліматичними умовами, складом виробничо-господарських структур, станом їх використання та темпами розвитку. Особливості історичного розвитку різних регіонів України зумовлюють необхідність врахування поряд з показниками економічного характеру соціальних, духовних і культурних цінностей населення, яке там проживає.

Суть селективного управління регіональним розвитком полягає у вибірковості впливу на розвиток регіонів, зокрема у сегментах, де ринкові регулятори виявляються неспроможними. Саме селективна політика покликана протистояти надмірному зростанню асиметричності розвитку регіонів у соціальній та економічній сферах шляхом застосування компенсаційних (для регіонів з низьким рівнем фінансово-економічного потенціалу) чи конкурентних (для регіонів з високим рівнем фінансово-економічного потенціалу) механізмів.

Особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння її завдань з конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на підтримку регіонів-реципієнтів шляхом використання міжбюджетних трансфертів, а заходи конкурентної – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем шляхом спрямування державних інвестицій, реалізації інвестиційних програм. Такий підхід дозволяє досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями.

Однак за умови переходу до селективного типу державної регіональної політики вимагатиме вироблення певної типології регіонів (для віднесення їх до тієї чи іншої групи) за чітко визначеними критеріями та показниками. В іншому випадку індивідуальний підхід до вибору інструментарію фінансового забезпечення розвитку регіонів може стати ще одним майданчиком для лобіювання інтересів певних регіонів та поглиблення корумпованості при розподілі

фінансових ресурсів (подібна проблема притаманна сьогодні Державному фонду регіонального розвитку, що перетворила його із визнаного світовою практикою прогресивного інструменту підтримки регіонів на фонд фінансування пролобійованих регіонів).

Регіони України мають реальні можливості підвищити свій фінансовий потенціал за рахунок вдосконалення управління власними фінансовими ресурсами. Однак їх реалізація потребує внесення суттєвих змін не тільки в методологію формування державної політики регіонального розвитку, а й в систему управління власним фінансовим потенціалом регіонів.

Як вже зазначалось, одним із імперативів розвитку системи державних фінансів в Україні є її децентралізація як визначальний чинник забезпечення ефективності управління фінансами регіону. Однак, незважаючи на широкий потік публікацій з приводу пошуку механізмів її реалізації, досі не визначеним залишається питання її оптимальних масштабів: яка частка фінансових ресурсів повинна залишатись на місцях, а яка потрібна державі для ефективного виконання покладених функцій?

Використання методу ймовірного моделювання для оцінки наслідків податково-бюджетної децентралізації, яка ґрунтується на оцінці та порівнянні рівнів суспільної корисності жителів регіонів, дозволила встановити невідповідність сучасного рівня централізації фінансових ресурсів та покладених повноважень на регіональні органи влади в економіці України. Навіть за умови збереження існуючого рівня міжрегіональної диференціації за ВРП в розрахунку на 1 мешканця, власними доходами місцевих бюджетів та доходами населення різних регіонів оптимальний рівень централізації бюджетних ресурсів в Україні повинен знаходитись в межах 36–40% [2]. Можемо стверджувати, що рівень вилучення регіонального бюджетного ресурсу до держбюджету впродовж 2006–2013 рр. вдвічі перевищував його оптимальне значення. Досягнення розрахованого рівня централізації вимагає не просто часткових змін у бюджетній та податковій політиці України, а системних реформ та їх перебудови на нових парадигмальних засадах. Наповнення місцевих бюджетів не може бути здійснене лише за рахунок місцевих податків та податків на нерухомість, вирішення цього питання лежить в площині передачі на місцевий рівень значної частини загальнонаціональних податків. І ще одне. За сучасних умов в Україні навряд чи можливе одночасне



вирішення завдань підвищення доходів місцевих бюджетів та зменшення ставок головних податків.

В міру скорочення рівня міжрегіональної економічної диференціації можливості для використання переваг децентралізації стають значно ширшими. З огляду на це, державна стратегія соціально-економічного розвитку повинна передбачати перегляд розподілу податково-бюджетних повноважень між рівнями управління за умови скорочення міжрегіональної економічної диференціації.

В умовах активного розвитку процесів глобалізації світової економіки розвиток регіонів не може відбуватись лише під впливом політики національного уряду чи місцевих громад. На формування соціально-економічного статусу українських регіонів мають безумовний вплив такі чинники, як їх участь у світогосподарських процесах та міжнародна конкурентоспроможність регіонів. Водночас зазначимо, що саме наявність капіталу та його націленість на подолання меж регіону є рушійною силою та передумовою залучення регіону до конкурентних та інтеграційних взаємодій у світогосподарській системі. З іншого боку, саме глобалізація розширює доступ регіону та його економічних суб'єктів до різноманітних фінансових інструментів і до великих обсягів вільного капіталу, що слід визнати основною перевагою фінансової глобалізації для України на сьогодні.

Однак як показує світовий досвід, далеко не усі регіони, які володіють значним фінансово-економічним потенціалом, спроможні використати глобалізаційний потенціал: лише деякі з них стають конкурентоспроможними у світовому просторі, а решту – перетворюються на глобальну периферію. Причини цього, на нашу думку, лежать у площині ефективності використання власного потенціалу та здатності регіону прийняти вчасне рішення щодо його спрямування у конкурентоспроможні сектори економіки, консолідації зусиль на формуванні і розвитку внутрішньорегіонального ринку, реалізації стратегії підтримки національного виробника.

**Висновки.** Зазначене дозволяє стверджувати, що пріоритетом соціально-економічного розвитку регіонів на сучасному етапі становлення української держави має стати підвищення фінансового самозабезпечення та посилення власних конкурентних переваг, а прийняття найважливіших управлінських рішень і побудова фінансового механізму на рівні регіонів не може базуватися на

простому підрахунку обсягу наявних фінансових ресурсів, а вимагає мобілізації та ефективного використання усього фінансового потенціалу регіону. При цьому засадничими принципами проведення системних перетворень політики регіонального розвитку в Україні має стати врахування фінансових можливостей різних регіонів, повноцінний аналіз ефективності регіональних фінансів, досягнення фінансової самодостатності територіальних громад та зміцнення фінансової спроможності регіонів. Саме фінансова спроможність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

1. Антоюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн : теорія та механізм реалізації / Л. Л. Антоюк. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 207.
2. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
3. Сторонянська І. З. Регіональний розвиток України: проблеми інтеграції та конвергенції / І. З. Сторонянська. – Львів : ІРД НАН України, 2010. – С. 210–227. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)
4. Козоріз М. А. Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика : монографія / М. А. Козоріз, А. Я. Кузнєцова, І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк. – К. : УБС НБУ, 2010. – 222 с.
5. Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Інститут регіональних досліджень; за наук.ред. д.е.н., проф. М. А. Козоріз. – Львів, 2012. – 307 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
6. Prudhomme R. The dangers of decentralization / R. Prudhomme // The World Bank research observer. – 1995. – Vol.10, №2. – P. 201–221.
7. Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises / [Asheim B., Isaksen A., Nauwelaers C., Todtling F.]. – Edward Elgar Publishing, 2003. – 264 p