

С. І. Чернов,  
к. держ. упр., Харківська обласна рада

# МОДЕЛЬ ВИКОРИСТАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ КОМПОНЕНТІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

*Проаналізовано інструменти регіональної політики. Обґрунтовано підходи до розробки концептуальних положень реформування міжбюджетних відносин в Україні.*

*The instruments of regional policy are analysed. Approaches are grounded to development of conceptual positions of reformation of interbudgetary relations in Ukraine.*

*Ключові слова: державна підтримка, децентралізація управління, макроекономічне регулювання, регіон, ринковий механізм, формування.*

## ВСТУП

На сьогодні в Україні в арсеналі засобів державної підтримки економічного розвитку регіонів важливе місце займають методи й інструменти формування їх фінансової бази. Основний зміст цього напрямку регіональної економічної політики становлять процеси перерозподілу доходів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що традиційно розглядаються в рамках міжбюджетних відносин. Бюджетна система України, як і в більшості країн, заснована на принципах бюджетного унітаризму і має два рівні: державний та місцеві бюджети.

Триває перехід від однополюсної моделі макроекономічного регулювання до побудови стійкої системи господарства. Найважливішими моментами в реалізації цього процесу є децентралізація управління господарством і кардинальна реорганізація взаємовідносин між органами виконавчої влади всіх рівнів у економічній сфері.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голюков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю.М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новоселов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов та інші.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— проаналізувати інструменти регіональної політики;  
— обґрунтувати підходи до розробки концептуальних положень реформування міжбюджетних відносин в Україні.

## РЕЗУЛЬТАТИ

На початковому етапі ліберальних реформ було відсутнє явно виражене управління регіональним розвитком. Руйнування орієнтованих на здійснення переважно адміністративно-командного управління з центру союзного і республіканського апаратів управління радянського типу, що було однією з головних умов переходу до ринкових механізмів, фактично унеможливило на зазначеному етапі побудову виваженої економічної політики з чіткою просторовою складовою [1, с. 12]. Створювана система управління економікою була орієнтована виключно на формування макроекономічних інститутів та інструментів. Структури, що існували в радянській командній системі, і механізми врахування регіональних особливостей при розподілі ресурсів й організації функціонування виробництв, схеми узгодження галузевих і територіальних інтересів у ході стрімкої реорганізації управлінських структур державного рівня були втрачені.

Як основна модель використання регіональних компонентів економічної політики при переході до ринкової економіки була прийнята концепція, заснована на принципах класичного лібералізму в організації економіки. В межах цієї концепції, власне, регіональна складова була зведена до мінімуму. Перевага віддавалася механізмам вільної конкуренції.

По суті, ця теоретична концепція не могла існувати в чистому вигляді, оскільки суперечила цілям політич-

ної централізації й економічної інтеграції держави. Державна регіональна політика була комбінацією регіональних економічних політик. Назріла необхідність урахування регіональних аспектів економічної політики і проведення активного державного регулювання територіального економічного розвитку.

Вирішення проблеми відновлення економічної єдності і збереження політичної цілісності України було знайдене шляхом формування й реалізації алгоритму розподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами, а також між самими регіонами. Державна регіональна політика отримала, таким чином, найбільш зручну на цьому етапі форму міжбюджетних відносин.

Можна назвати такі причини використання бюджетної моделі регулювання територіального розвитку як основною інструменту управління регіональним розвитком. По-перше, ця модель добре освоєна і з успіхом застосовувалася на попередньому етапі розвитку, коли державна регіональна політика спиралася саме на державний бюджет. По-друге, бюджетний механізм регулювання територіальних соціально-економічних процесів показав добрі результати в ході ринкових реформ в країнах Східної Європи. По-третє, багато економічно розвинених країн, що успішно застосовують регіональну політику, використовують інструменти бюджетного регулювання. Нарешті, по-четверте, у державі саме бюджет є ключовим чинником інтеграції регіонів і згладжування міжрегіональних диспропорцій, а бюджетно-податкова політика об'єктивно є єдиною найбільш доступною формою регулювання просторових економічних процесів, особливо в характерних для України умовах обмеженості фінансових ресурсів [3, с. 112].

У питаннях регіональної політики центр прагне дотримуватися принципів і традицій розвинених країн Західної Європи. Місцеві органи влади за підтримки центру забезпечують вирішення основних питань розвитку регіонів, їх взаємодії на економічному просторі України з урахуванням економіко-географічного положення і ресурсного потенціалу кожного з них.

Основні принципи економічних взаємовідносин держави, її регіонів і місцевого самоврядування, правові рамки здійснення економічної політики, у тому числі і в територіальному розрізі, зафіксовані в прийнятій 1996 р. Конституції України. Саме з цього часу регіони офіційно стали суб'єктами соціально-економічного регулювання.

Проте, становлення правової унітарності відбувається в Україні зі значними труднощами. Конституція України не вирішила багато питань щодо розподілу повноважень між рівнями влади, що, у свою чергу, призвело до виникнення в подальші періоди ряду політичних і економічних проблем. Тому пріоритетним завданням у розвитку відносин між центром та регіонами є остаточне законодавче розмежування повноважень між центральними та місцевими органами державної влади. Для проведення ефективної регіональної політики особливо важливим є вирішення таких питань, як визначення суб'єктів власності на природні ресурси і розподіл отримуваних від природокористування доходів, вдосконалення бюджетного процесу, забезпечення соціально-економічних прав громадян незалежно від їх місця проживання.

Сучасний стан правової бази добре ілюструє провідну роль міжбюджетних відносин у державному регулюванні територіального розвитку. Міжбюджетні відносини регулюються Бюджетним кодексом, законами про Державний бюджет, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими нормативними актами. Водночас законодавче забезпечення інших існуючих інструментів регіональної економічної політики — цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів, процедур надання податкових і кредитних пільг, стимулювання припливу приватних інвестицій — не розроблено на належному рівні. Таким чином, відсутність або незначна роль інших інструментів державного регулювання територіального розвитку й міжбюджетних відносин пояснюється не тільки браком коштів на їх реалізацію, а й прогалинами в законодавстві або великою мірою декларативності існуючих законів і актів, що регулюють інвестиційну підтримку регіонів.

Сучасна система міжбюджетних фінансових потоків почала формування в Україні з 1991 р. До утворення незалежної Української держави бюджетна система була частиною централізованої бюджетної системи Радянського Союзу. Відхід від системи директивного розподілу ресурсів між регіонами, що існувала за радянських часів, і впровадження принципів реального унітаризму об'єктивно передбачали проведення серйозної реформи бюджетно-податкової системи.

Місцева влада дотаційних регіонів у радянські часи традиційно вела боротьбу за перерозподіл бюджетних ресурсів шляхом індивідуальних домовленостей з державними органами влади, а благополучні у фінансовому плані регіони на фоні економічної кризи прагнули скоротити перерахування податкових надходжень до державного бюджету [2, с. 70]. Така ситуація не могла задовольняти як більшість регіонів, що перебували в стані стагнації або на межі економічної і соціальної катастрофи, так і державні органи влади, які були стурбовані значним зниженням податкових надходжень до консолідованого бюджету.

Одним з перших кроків реформування міжбюджетних відносин було прийняття Бюджетного кодексу України у 2001 р.

З метою подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання економічного розвитку регіонів ми пропонуємо у складі Державного бюджету України створити Фонд фінансової підтримки регіонів (ФФПР). За рахунок фінансової підтримки з ФФПР повинні компенсуватися дисбаланси бюджетної системи. Кошти Фонду у вигляді трансфертів, що розраховуються за єдиною для всіх регіонів формулою, становлять основу державної фінансової допомоги місцевим бюджетам.

Алгоритм розрахунку трансфертів ґрунтується на двоетапній процедурі вирівнювання. Суть першого етапу полягає у виділенні, регіонах середньоподушного бюджетного доходу, який був нижче за середній, і у визначенні суми, необхідної для доведення їх доходів до середнього рівня. На другому етапі виділяються регіони, для яких розрахункова сума доходів не покриває прогнозовану суму видатків на черговий фінансовий рік. Згодом пропорційно загальній потребі регіону в ресурсах на першому і другому етапах вирівнювання розра-

ховуються суми трансфертів [4, с. 276].

Загальний обсяг коштів ФФПР має визначитися щорічно, виходячи з можливостей державного бюджету. Формуватися Фонд має за рахунок відрахувань з податку на додану вартість по товарах і послугах.

Створення ФФПР і введення нового механізму бюджетного регулювання передбачає узгодження з представниками місцевої влади базових прибуткових і видаткових показників, що враховуються при розподілі трансфертів. Проте через відсутність дієвих механізмів приведення прибуткових джерел у відповідність з видатковими повноваженнями з часом прогнозовані доходи і більшою мірою видатки регіонів можуть піддаватися все більшому впливу індивідуальних узгоджень. У результаті як базові показники для розрахунку трансфертів, так і підсумкові суми фінансової допомоги можуть бути змінені в результаті домовленостей, досягнутих в Уряді або у Верховній Раді України, що не дасть змогу говорити ні про об'єктивний, ні про прозорий характер трансфертів з Фонду фінансової підтримки регіонів.

Разом зі створенням ФФПР іншим важливим моментом бюджетної реформи, на нашу думку, може бути підписання між керівниками центральних та місцевих органів державної влади угод про розмежування повноважень і об'єктів управління між центром і регіонами.

Однозначно оцінити подібну державно-правову практику досить складно. З одного боку, договори й угоди використовуються як правовий інструмент для врахування специфіки тих або інших регіонів. Водночас через відсутність формалізованої процедури укладення таких угод посилює неоднорідність правового простору, тобто правова асиметрія держави.

Паралельно з реформуванням системи міжбюджетних відносин мають вдосконалюватися механізми розробки і реалізації державних цільових програм розвитку регіонів.

Теоретично при реалізації державних цільових програм центром визначаються пріоритети розвитку регіонів і економічно зацікавлені регіони і господарюючі суб'єкти в приведенні своєї соціально-економічної політики у відповідність із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. Проте на сьогодні цей інструмент регіональної політики далекий від досконалості [5, с. 93].

По-перше, програми для включення до Переліку державних цільових програм, що підлягають фінансуванню з державного бюджету, відбираються за досить складною і недостатньо прозорою процедурою. Нестабільність і непрозорість фінансування цільових програм в осяжній перспективі будуть серйозною перешкодою для їх використання в цілях координації стратегій розвитку різних економічних суб'єктів.

По-друге, прийняті програми досить різнопланові і відрізняються одна від одної як за розмірами охопленої території, так і за масштабом вирішуваних регіональних проблем, відповідно, і за обсягами коштів, які повинні виділятися з державного бюджету на їх фінансування.

По-третє, завдання, які ставляться при фінансуванні цільових програм, далеко не завжди можуть бути вирішені за рахунок бюджетних коштів, а процедура залу-

чення позабюджетних джерел, насамперед коштів найбільших корпорацій, вимагає тривалої роботи з погодження інтересів держави і комерційних структур. Поки ж велика частина фінансування йде за рахунок бюджетної системи.

У результаті загальним для цільових програм є їх значне недофінансування, тобто реально на реалізацію програм виділялося значно менше коштів порівняно із затверджуваним обсягом.

Крім недостатнього фінансування, проблемним питанням реалізації цільових програм залишається їх ефективність. З одного боку, багатьма експертами визнається важливість програм для вирішення проблем територій, з іншого — не існує очевидних доказів того, що динаміка економічного розвитку того або іншого регіону була б менш позитивною у випадку, якщо б на його території не реалізовувалися програмні заходи, або того, що виділені з державного бюджету кошти не могли б бути використані ефективніше.

У результаті проведених перетворень система державної фінансової підтримки регіонів стала включати декілька каналів надання фінансових ресурсів, які можна поділити на дві групи: регулярні та нерегулярні види фінансової допомоги. У складі регулярної фінансової допомоги слід виділити перш за все трансферти з державного бюджету. Також регулярно фінансовою допомогою можуть виступати кошти з Фонду фінансової підтримки регіонів, дотації бюджетам адміністративно-територіальних утворень, фінансування завезення продукції в райони з обмеженою доступністю. Нерегулярна фінансова допомога включає так звані прямі видатки державного бюджету — видатки в рамках здійснення різних державних програм, а також фінансування по лінії міністерств і відомств.

Окремо слід виділити також бюджетні позики і кошти, що передаються місцевим бюджетам у ході здійснення взаємних розрахунків. Кошти, що передаються на нижчі рівні бюджетної системи в межах проведення взаємних розрахунків, офіційно визначаються як кошти на фінансування видатків, пов'язаних з виконанням прийнятих протягом року державних рішень, тобто вже після того, як закон про Державний бюджет набув чинності.

За рахунок зазначених коштів регіонам компенсувалося збільшення видатків унаслідок рішень, що приймаються на державному рівні, видатків, пов'язаних з виконанням державних програм і регіональних інвестиційних програм.

Ураховуючи вищенаведене, на нашу думку, доцільно розробити та затвердити Концепцію реформування міжбюджетних відносин в Україні. Концепцією мають бути встановлені такі основні напрями реформи міжбюджетних відносин:

- розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади й управління різних рівнів;

- розмежування дохідних джерел між рівнями бюджетної системи;

- вдосконалення методики формування і розподілу Фонду фінансової підтримки регіонів;

- інвестиційна підтримка розвитку територій.

За кожним з напрямів Концепція має запропонувати

ти основні положення, на яких ґрунтуватиметься реформа, а також перелік заходів, необхідних для вирішення поставлених завдань.

Так, у частині визначення видаткових повноважень бюджетів різних рівнів установлюються основні види видатків, що підлягають відповідно, до Конституції, фінансуванню з бюджетів різних рівнів, а також видатки, що підлягають спільному фінансуванню.

У сфері розподілу дохідних джерел має наводитися закритий перелік загальнодержавних і місцевих податків, який повинен бути закріплений у відповідних нормативних актах, а також перелік державних податків, які підлягають розподілу між бюджетами різних рівнів.

Одним з найбільш важливих розділів Концепції реформування міжбюджетних відносин має бути її частина, присвячена методиці формування і розподілу Фонду фінансової підтримки регіонів. У документі має затверджуватися, що в перспективі фінансова допомога з ФФПР повинна визначатися на основі нормативів фінансових видатків на надання державних послуг, загальний обсяг коштів ФФПР визначатиметься на термін не менше 3 років, а частина коштів ФФПР може виділятися для додаткової підтримки високототаційних регіонів на основі єдиної методики.

Відповідно до Концепції, розрахункові величини трансфертів у проекті методики мають визначатися так, щоб довести приведені доходи місцевих бюджетів до рівня, що визначається обсягом Фонду. Для приведення середньоподушних місцевих доходів у порівнянний вигляд має використовуватися індекс бюджетних видатків, який слід розраховувати не за окремими регіонами, а за їх групами.

З метою стимулювання економічних реформ у регіонах і активізації процесів фінансового оздоровлення місцевих бюджетів у Концепції доцільно прописати створення Фонду розвитку місцевих фінансів (ФРМФ), кошти якого виділяються на поворотній основі бездотаційним регіонам, а також регіонам, що створюють сприятливі передумови й умови для економічного розвитку.

У разі схвалення Концепції з'явиться можливість:

— провести інвентаризацію видаткових повноважень державного бюджету і консолідованих місцевих бюджетів;

— виконати інвентаризацію видатків місцевих бюджетів;

— внести пропозиції до схеми розмежування видаткових повноважень;

— розробити нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості об'єктів соціальної інфраструктури;

— вдосконалити механізм розподілу Фонду фінансової підтримки регіонів.

Не дивлячись на очевидну важливість перерозподілу доходів між бюджетами різних рівнів, що традиційно розглядається в рамках міжбюджетних відносин, необхідно відзначити також такі інструменти бюджетної моделі регулювання територіального розвитку, як пряме витрачання коштів Державного бюджету в регіонах і перерозподіл коштів у межах державних позабюджетних фондів.

Для надання фінансової допомоги підприємствам, організаціям і населенню регіонів використовується велика кількість найрізноманітніших механізмів. До них

належать державні цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів, державні інвестиції в окремі регіональні об'єкти, індивідуальні рішення щодо підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів.

Зараз прямі видатки Державного бюджету практично не плануються і не аналізуються в регіональному розрізі. Так, інформація про територіальний розподіл найменшої частини прямих видатків — програмні видатки, тобто видатки на фінансування різних державних програм — міститься лише у включених до Державного бюджету програмах, що реалізуються в конкретних регіонах. Значна частина прямих видатків припадає на відомчі видатки, що не включаються в програми і здійснюються по лінії міністерств і відомств.

### ВИСНОВКИ

Таким чином, склалася ситуація, коли органи державної влади не мають достовірного уявлення про регіональний розподіл прямих видатків Державного бюджету, що суттєво обмежує можливість використання регулювання прямих видатків як фінансового інструменту управління регіональним розвитком.

Форми фінансування характеризують рівень взаємодії центру з регіонами, визначають швидкість надходження грошових коштів на рахунки місцевих органів влади, а також рівень ліквідності фінансування. Використання залікових схем знижує рівень наповнюваності місцевих бюджетів "живими" грошима, що негативно впливає на соціально-економічну ситуацію в регіоні.

Важливою проблемою фінансування, орієнтованого на вирішення регіональних проблем прямих видатків Державного бюджету, є відсутність чітких критеріїв відбору регіонів, що одержують підтримку за рахунок державного бюджету. Необхідність розробки таких критеріїв диктується вимогами ефективнішого витрачання бюджетних коштів.

### Література:

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ при Президентіві України. — 2010. — № 2. — С. 11—27.

2. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. — 1998. — № 1. — С. 69—72.

3. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: Нові пріоритети: [монографія] / М.І. Долішній // Національна академія наук України. Інститут регіональних досліджень. — К.: Наукова думка, 2006. — 511 с.

4. Коротич О.Б. Державна регіональна політика як складова регіонального управління / О.Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magіstr", 2009. — № 1 (23). — С. 274—282.

5. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення: [монографія] / О.І. Крюков. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 252 с.

*Стаття надійшла до редакції 13.07.2011 р.*