

10. Овечкин А. П. Правовое регулирование товарного рынка / А. П. Овечкин. – М. : Сирин, 2007 – 175 с.
11. Паращук С. А. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции и монополий) / С. А. Паращук. – М. : Городец-издат, 2009. – 149 с.
12. Паращук С. А. Рынок как объект правового регулирования / С. А. Паращук // Законодательство. – 2011. – № 7. – С. 8.
13. Самуэльсон П. Экономика : [учеб. по эконом на англ. яз.] / П. Самуэльсон. – Изд-во: The McGraw – Hill Companies, Inc. 1998. – 781 с.
14. Синютин П. А. Формирование системы государственного регулирования рынка энергоснабжения в Российской Федерации / П. А. Синютин. – М. : Экономика, 2002. – 251 с.
15. Ставицька О. В. Энергетика України – перспективи в умовах глобалізації / О. В. Ставицька // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 327–332.
16. Талапина Э. В. Вопросы правового регулирования государственного сектора экономики / Э. В. Талапина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – 2010. – № 9–10. – С. 51.
17. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. кол. : Д. С. Львов, А. Г. Поршнев ; Отд. экономики РАН. – М. : Экономика, 2009. – С. 513.
18. Хлебников В. В. Реструктуризация электроэнергетики: проблемы и перспективы / В. В. Хлебников // Экономическая наука современной России. – 2010. – № 1. – С. 64–71.
19. Щодо концепції функціонування оптового ринку електричної енергії в Україні : Лист Національної комісії регулювання електроенергетики України від 22.12.2000 р. № 05-39-10/2842. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=vl842227-00>

Надійшла до редколегії 15.05.2012 р.

УДК 35.077.6

В. В. ГЛУХА

ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено теоретичні засади державної регіональної фінансової політики та з'ясовано принципи, на яких вона ґрунтується, визначено головні завдання та головні елементи в системі заходів державної регіональної фінансової політики.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток регіону, державна регіональна фінансова політика, соціально-економічний розвиток, фінансові міжбюджетні відносини.

In the article investigational theoretical principles of public regional financial policy and principles are found out which it is based on, main tasks and staples are certain in the system of measures of public regional financial policy.

Key words: socio-economic development of region, public regional financial policy, socio-economic development, financial interbudgetary relations.

До складу України входять 24 області, АР Крим, два міста загальнодержавного підпорядкування: Київ і Севастополь. Усього в країні існує близько 12 тис. різних територіальних утворень. Різні території України мають свої особливості й відмінності як щодо економічного розвитку, так і в соціальному, історичному, мовному та ментальному аспектах. Власне з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку випливає необхідність регіональної політики.

Державна регіональна політика – це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей. Ці заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Важливо розрізняти державну регіональну політику як стратегію і тактику держави щодо регіональних процесів і “внутрішню” політику самих регіонів. Регіони можуть мати свої пріоритетні напрями розвитку, які іноді не збігаються з державними. Державна регіональна економічна політика і політика органів місцевого самоврядування та виконавчих органів відповідних регіональних утворень не повинні бути суперечливими: в ідеалі вони мають становити одне ціле, доповнюючи та збагачуючи одна одну.

Регіональна політика держави має передбачати поступове вирівнювання існуючих відмінностей між економічними та соціальними рівнями розвитку окремих регіонів, зважаючи на їхні історичні, демографічні, природно-ресурсні та економічні особливості, й спрямовуватися на підтримку внутрішньорегіональної та міжрегіональної збалансованості соціально-економічного розвитку, створення умов для ефективної економічної діяльності суб'єктів господарювання.

Проблеми державної регіональної фінансової політики і, зокрема, становлення та розвитку міжбюджетних відносин досліджують В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, О. Данілов, М. Єрмошенко, Б. Заблоцький, О. Кашенко, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, О. Мошенець, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, Л. Тарангул, С. Юрій та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад державної регіональної фінансової політики та з'ясування принципів, на яких вона ґрунтується, визначення головних завдань і головних елементів у системі заходів державної регіональної фінансової політики.

Внутрішня політика регіональних органів влади та управління спрямовується на використання внутрішніх ресурсів регіону для вдосконалення структури економіки, розвитку соціальної інфраструктури, розв'язання проблем ринку праці, екологічної безпеки тощо.

Державна регіональна політика ґрунтується на таких засадних принципах:

– правове забезпечення економічної самостійності регіонів чітким розмежуванням повноважень між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами;

– отримання пріоритетів загальнодержавного значення та органічної єдності пріоритетів комплексного економічного, соціального та культурного розвитку регіонів і завдань соціально-економічного розвитку країни;

– урахування вимог екологічної безпеки під час реструктуризації господарських комплексів регіонів і розміщення нових підприємств.

Термін “регіональна політика” має трактуватись як державна політика або нормотворчо-законотворча діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів та їхнього саморозвитку за рахунок паритетного поєднання можливостей держави та регіонів. Звідси випливає, що мета державної регіональної політики полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвиненого регіону до розвиненої держави. Проявом регіональної політики є розробка довгострокової стратегії економічного розвитку України, а вона буде обґрунтована та придатна до практичної реалізації, якщо в ній ураховано територіальні чинники.

Кожна країна визначає власну політику щодо міжрегіональної диференціації розвитку залежно від комбінації таких чинників:

– економічних мотивів (таких як щонайповніше використання факторів виробництва);

– соціальних чинників (зобов'язання політиків забезпечити повну зайнятість, зростання добробуту);

– аргументів щодо проблем довкілля (забрудненість повітря в промислових районах з великою щільністю населення, перенаселення);

– політичних причин (наслідки міжрегіональних відмінностей для результатів голосування) [8].

Цілі регіональної політики зазвичай можна охарактеризувати як вибір:

– між сукупною національною ефективністю, що має на меті максимізувати чисте національне багатство через ефективніший перерозподіл регіональних ресурсів;

– міжрегіональною рівністю, включаючи справедливіший розподіл доходів, зайнятості чи інфраструктури [10].

Залежно від обраного балансу між рівністю та ефективністю регіональна політика держави може впливати на підвищення приватних інвестицій, зниження вартості робочої сили та капітальних витрат, підвищення пропозиції на ринку праці, поліпшення привабливості регіону як місця проживання, інші

складники соціально-економічного розвитку регіонів. Проте за роки незалежності відбулося поглиблення розриву між соціально-економічним розвитком регіонів, що свідчить про неефективність регіональної політики України. Серед головних проблем можна назвати такі:

- невизначеність цілей і пріоритетів політики подолання міжрегіональної диференціації розвитку;
- відсутність критеріїв надання централізованої підтримки регіонам з низьким рівнем розвитку;
- розпорошеність і неадресність допомоги;
- невідпрацьованість конкретних механізмів підтримки.

Відповідно до Концепції державної регіональної політики, головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3].

Серед завдань, виконання яких передбачено для досягнення головної мети державної регіональної політики зазначено удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів.

Одним з головних завдань державної регіональної політики є стимулювання розвитку регіонів в Україні, яке покликане:

- по-перше, зменшити регіональну диференціацію в рівнях соціально-економічного розвитку та рівнях життя населення в регіонах;
- по-друге, активізувати інвестиційну діяльність, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнювати конкурентоспроможність регіональної економіки;
- по-третє, узгодити пріоритети економічного розвитку регіонів із відповідними загальнодержавними пріоритетами, сприяти міжрегіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Згідно з Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [2].

Відповідно до різноманітності процесів, що відбуваються в регіонах країни, виокремлюють і певні складові ДРП держави: економічну, соціальну, екологічну, науково-технічну, гуманітарну, національну, управлінську, демографічну та зовнішньоекономічну. До кожної з них держава встановлює

цілі, пріоритети в регіональному аспекті та визначає обсяг централізованих ресурсів і завдання місцевим державним адміністраціям.

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що в разі визначення терміну регіональна політика, необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розумінні [8].

У першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, тому йдеться про державну регіональну політику.

М. Долішній вважає, що “у широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій” [Там же]. Учений наголошує, що за сучасних умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково-технічної). Тільки через механізми регіональної політики як важливого елемента загальнонаціональної стратегії можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому.

Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління. Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв’язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу [Там же].

Зауважимо, що в найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Відповідно, поняття “регіональна політика” і “регіональна економічна політика” часто вживають як синоніми без будь-яких застережень.

Наприклад, М. Кноглер та О. Секарєв під регіональною політикою розуміють “сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни” [6]. С. Романюк державною регіональною політикою вважає “систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів”. Таку позицію вчений аргументує тим, що “навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі” [9].

Фінансова політика як спосіб дії фінансів на економічний і соціальний розвиток суспільства є складовою частиною економічної політики держави. Фінансова політика держави – це особлива форма діяльності держави, спрямована на мобілізацію фінансових ресурсів, їх раціональний розподіл і

використання для здійснення його функцій. Виявляється фінансова політика у вигляді форм і методів мобілізації фінансових ресурсів і використанні їх на різні потреби держави: розвиток економіки, соціальний захист населення, потреба у фінансовому законодавстві, практичних діях в області фінансів різних державних структур.

Основною метою фінансової політики є оптимальний розподіл валового суспільного продукту між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями. На цій основі повинні забезпечуватися стійке зростання економіки, удосконалення її структури, створення умов для розвитку господарських одиниць різних форм власності. У цих умовах важливе значення також має створення надійних соціальних гарантій населенню [5].

Фінансова політика сприяє забезпеченню ресурсами цільових програм, зосередженню засобів на ключових напрямках розвитку економіки, стимулюванню зростання ефективності виробництва, використанню місцевих ресурсів.

В. Кравченко вважає, що державна регіональна фінансова політика є стрижнем усієї регіональної політики і потребує розробки та реалізації як самостійний інструмент впливу держави на процеси розвитку її окремих складових частин [7]. Він визначає державну регіональну фінансову політику як систему заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях. Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є систематичне надання центральною владою допомоги тим територіям, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

З урахуванням системного підходу, який констатує процес розуміння сутності фінансової політики як єдності зовнішніх виявів цілісного, Г. Бондар визначає регіональну фінансову політику як цілісну сукупність податково-видаткових заходів, що мають подвійну природу та впроваджуються місцевими органами влади з метою досягнення певних результатів у процесі виконання нею власних функцій. З іншого боку, ця економічна категорія становить відносини, що склалися між державою та суб'єктами економічної діяльності в процесі реалізації перерозподілу створеного (чи який буде створений у майбутньому) валового регіонального продукту із застосуванням податково-видаткових заходів [4].

Однак розгалуженість характеру, величини охоплення та змісту регіональної фінансової політики, складу й організації інститутів, на які покладено функції її проведення, меж підпорядкованих їй сфер господарської діяльності пов'язана з об'єктивними засадами її формування. Головними групами чинників, що зумовлюють змістовність наповнення регіональної фінансової політики виступають:

– з позиції надходжень – поточний стан і реальний обсяг регіонального виробництва, його структура й ефективність, міра здатності до зовнішньоекономічної конкуренції;

– з точки зору витрат – рівень безробіття, показники соціальної незабезпеченості, демографічна структура регіонів, реальний прожитковий мінімум, екологічні проблеми тощо;

– з передумов детермінованого характеру – питома вага регіонального сектора в національній економіці, роль доходів від нього у формування бюджету і реалізації соціально-економічних програм.

Г. Бондар вважає, що регіональну фінансову політику необхідно розглядати не тільки як об'єднання елементів регіональних бюджетів і місцевого оподаткування, а й як напрямки вдосконалення та розбудови регіонального апарату державних і місцевих фінансів через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання. У зв'язку з цим, у регіональній фінансовій політиці держави слід урахувувати специфіку й особливості розвитку, історичні та інші умови формування кожного регіону, сприяти стабільності його функціонування [4].

Регіональна бюджетно-фінансова політика сучасних держав є найважливішою складовою економічної політики. Вона, як правило, переслідує такі цілі:

– вирівнювання економічного розвитку, стабілізація виробництва і забезпечення економічного зростання;

– забезпечення єдиних мінімальних стандартів соціального розвитку та соціального захисту населення;

– розвиток місцевого самоврядування.

Певною мірою цілі державної регіональної політики визначаються Конституцією України. Так, згідно із статтею 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Згідно із статтею 142 Конституції України, як уже зазначалося, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування [1].

Ці окремі положення Конституції України потребують розвитку в постановці конкретних цілей державної регіональної фінансової політики. Серед них слід виділити такі:

– зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

– надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;

– створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни,

– подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах та селищах;

– забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;

– зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей,

– усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;

– реструктуризація економічної та соціальної сфери депресивних територій та регіонів першої хвилі індустріалізації;

– створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;

– розширення можливостей використання територіальних факторів економічного зростання на основі фінансової автономії місцевої влади, її ініціативи та підприємливості, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування як інституту суспільного розвитку і саморегуляції;

– створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Таким чином, пошук доцільних рішень для досягнення визначених пріоритетів передбачає вибір знарядь політики з метою зробити таку політику вдалою і дати змогу правильно розв'язати існуючі проблеми. Сутність системи вироблення політики полягає в наявності та функціонуванні належної процедури прийняття політичних рішень.

Процес вироблення державної регіональної фінансової політики – це один з елементів системи управління фінансами, покликаний сприяти розробці та затвердженню основних напрямів фінансової політики відповідно до соціально-економічної політики держави.

Література:

1. Конституція України : прийнята та п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

4. *Бондар Г.* Забезпечення економічної незалежності регіонів / Г. Бондар // Наукові записки. – 2005. – Вип. 14.

5. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : [підручник] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002.

6. *Кноглер М.* Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Сєкареєв // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 65.

7. *Кравченко В.* Місцеві фінанси / В. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – С. 407.

8. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішного. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.

9. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 3.

10. *Ставнича М.* Фінансово-бюджетні складові державної регіональної політики / М. Ставнича // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 215–219. – (Серія : Економіка та підприємництво).