

## МАКРО- ТА МІКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 336.15

В. І. Захарченко\*

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНІВ І ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

*Розробляються наукові основи формування та реалізації регіональної економічної політики в Україні, методологія якої відображає взаємодію загальноекономічного, галузевого, територіального та фінансового аспектів регіонального розвитку. Виділено низку положень, які мають принципове значення у формуванні сучасної системи міжбюджетних відносин. Запропоновано схему фінансових потоків між центром та суб'єктами України.*

*Ключові слова: регіон, політика, бюджет, держава, функція, система, доходи.*

*Разрабатываются научные основы формирования и реализации региональной экономической политики в Украине, методология которой отражает взаимодействие общеэкономического, отраслевого, территориального и финансового развития. Выделены ряд положений, имеющих принципиальное значение в формировании современной системы межбюджетных отношений. Предложена схема финансовых потоков между центром и субъектами Украины.*

*Ключевые слова: регион, политика, бюджет, государство, функция, система, доходы.*

*The article lays out the scientific base of regional economic policy forming and realization in Ukraine. The methodology of the policy reflects interaction between different aspects of regional development process — country-wise economy aspect, regional and financial aspects.*

*Key word: region, politics, budget, state, function, system, returns.*

*Постановка проблеми.* Перехід до ринкової економіки обумовлює необхідність формування основних положень державної регіональної політики, визначення її сутності та змісту. При цьому важливо забезпечити спадкоємність теоретичних і практичних розробок, виконаних у попередні роки на базі фундаментальних досліджень проблем територіального розвитку країни, виявлення закономірностей і особливостей розміщення галузей національної економіки, формування та комплексного розвитку господарства економічних районів.

*Аналіз досліджень і публікацій.* Проблемі науково обґрунтованій регіональній економічній політиці присвятили свої роботи наступні вчені: Грішин В. [4], Ларіна Н. [8], Манн Р. [9], Морозова Т. [10], Шніпер Р. [13], Штульберг Б. [14] та ін.

*Метою даної статті є формування науково обґрунтованих положень розробки регіональної політики.*

*Виклад основного матеріалу.* Найважливішим науковим положенням в розробці стратегії регіонального розвитку України, прийнятним в період централізованого управління соціалістичною

економікою, було поєднання галузевого та територіального підходів. На базі стратегії розроблялися регіональна соціально-економічна політика, поточні та п'ятирічні плани формування структури і територіальних господарських комплексів, обґрунтовувалася динаміка і ефективність їх розвитку на рівні великих зон і економічних районів [13].

Період 1991–2013 рр. характеризується здійсненням корінних перетворень в економіці України і в суспільних відносинах.

По-перше, інтенсивно розвивається процес переходу до приватної власності в усіх секторах економіки, відбувається значне скорочення частки державної власності, змінюються виробничі господарські відносини і роль держави в управлінні економікою.

По-друге, в умовах демократизації та розвитку господарських відносин в унітарній державі починають розширюватися повноваження регіонів, змінюються основи функціонування бюджетної системи та відносини між органами державної влади різного рівня та місцевого самоврядування.

\* Захарченко В. І. — д-р екон. наук, професор, професор кафедри менеджменту, Одеський національний політехнічний університет, м. Одеса.

По-третє, ринкові перетворення охоплюють все більше число суб'єктів господарювання, розширюючи і поглиблюючи відносини в галузі використання природних ресурсів, розвитку виробництва та сфери послуг, фінансів, податків, кредитів на рівні країни і регіонів.

У той же час значною проблемою залишається скорочення диференціації регіонів за рівнем економічного і соціального розвитку, по доходах і забезпеченості населення товарами і послугами.

Здійснювані перетворення зажадали переоцінки теоретичних основ розробки стратегії розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку методології і методики з обґрунтування формування територіальних і виробничих комплексів, ефективності розміщення підприємств, розвитку та управління економікою регіонів, їх міжрегіональної взаємодії в нестабільних ринкових умовах [3].

*Реформування політичної та економічної систем України.* Реформування центральних, регіональних та місцевих органів управління зумовлюють необхідність формування наукових основ розробки та реалізації адекватної регіональної економічної політики [5].

При цьому особливої уваги заслуговують питання визначення місця регіональної економічної політики в системі вдосконалення територіального розвитку країни, оцінки раціональної територіальної організації виробництва, спеціалізації регіонів і розміщення продуктивних сил з урахуванням формування загальноукраїнського та регіонального ринків товарів, праці і капіталу. Підвищення самостійності суб'єктів України і муніципальних утворень, їх статусу в системі територіального управління процесами соціально-економічного розвитку вимагає вдосконалення правових, економічних і бюджетних відносин центральних і регіональних органів влади [7–9].

В період реформування національної економіки питання вдосконалення стратегії територіального розвитку та формування регіональної економічної політики знаходять відображення в рішеннях державних органів влади, в розробках наукових колективів та окремих науковців [1; 2; 9].

Реформа місцевого самоврядування повинна передбачати закріплення за територіальними громадами частини податків, які сплачуються на їх території, в розмірі 25 %. Такою є позиція КМ України (квітень 2014). На сьогоднішній день ці гроші зараховуються до державного бюджету, а повинні залишатися на місцях.

Законом України [1] вперше були визначені основні положення регіональної політики в Укра-

їні в умовах переходу до ринкових умов господарювання. Сутність регіональної політики визначена як система цілей і завдань органів державної влади з управління політичним, економічним та соціальним розвитком регіонів країни, а також механізму їх реалізації.

Важливим напрямом у підвищенні рівня соціально-економічного розвитку регіонів України є подальше вдосконалення міжбюджетних відносин. Сформована в даний час система міжбюджетних відносин не в повній мірі відповідає її основоположним принципам та соціально-економічній стратегії розвитку країни на довгострокову перспективу. Відзначимо, насамперед, ослаблення цільової спрямованості формування міжбюджетних відносин — підтримання стійких темпів економічного зростання, забезпечення пропорційного розвитку галузей національної економіки, створення довгострокових стимулів для центру і регіонів у проведенні ефективної структурної та інвестиційної політики. Вкрай висока централізація податково-бюджетних повноважень ускладнює формування ефективної регіональної політики [11].

Істотно знижена бюджетна відповідальність центру та регіонів за раціональне використання податкових та інших фінансових ресурсів. Не повною мірою забезпечується соціальна справедливість — рівний доступ громадян до бюджетних послуг та соціальних гарантій. Посилюється диференціація регіонів за рівнем бюджетної забезпеченості на душу населення. Фінансова допомога бюджетам суб'єктів України розподіляється без чітких критеріїв і процедур. Відсутня цілісна система моніторингу стану та якості управління громадськими фінансами.

Перелічені та інші недоліки у формуванні системи міжбюджетних відносин зумовлюють необхідність оцінки доходної та видаткової частин державного та регіональних бюджетів і вироблення рекомендацій щодо вдосконалення міжбюджетних відносин, визначення територіальної структури податкового потенціалу, проведення комплексного аналізу рівня соціально-економічного розвитку регіонів України дослідження фінансових потоків між центром і регіонами.

Слід виділити ряд положень, що мають принципове значення у формуванні сучасної системи міжбюджетних відносин.

Перше положення — під впливом корінних перетворень у суспільному та соціально-економічному житті країни істотно змінилися взаємовідносини між центром і регіонами, в тому числі у фінансово-бюджетній сфері. Суб'єкти України починають отримувати широкі права в питаннях соціально-економічного розвитку, розпоряджен-

ня природними ресурсами і державною власністю, формування ринкової інфраструктури, у створенні сприятливих умов для інвестиційної діяльності. Законодавством на регіональні і особливо місцеві бюджети покладено велике число соціальних зобов'язань, виконання яких потребує надання відповідного фінансування.

Значні зміни в положенні суб'єктів України зумовлюють необхідність встановлення оптимальних пропорцій у розподілі ресурсів між центром і регіонами.

Друге положення — стратегія формування системи бюджетного устрою в системі бюджетів повинна базуватися на принципах економічної ефективності (досягнення найбільшого інтегрального ефекту, дотримуючись узгодження центральних та регіональних інтересів), бюджетної відповідальності, соціальної справедливості, територіальної інтеграції.

В цілях забезпечення економічної ефективності необхідно створення стимулюючого механізму, спрямованого на реалізацію основних напрямів забезпечення стійких темпів економічного розвитку і досягнення високої ефективності державних витрат. Цей механізм повинен охоплювати стимули для центральних, регіональних та місцевих органів влади направляти фінансові ресурси на забезпечення структурних перетворень в секторах економіки, впровадження нових технологічних укладів, сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату [14].

Для підвищення бюджетної відповідальності необхідно створення і підтримку раціональних форм управління суспільними фінансами в інтересах держави, забезпечуючи ефективно використання податкових та інших фінансових ресурсів, а також чітке закріплення прав і обов'язків за відповідними рівнями бюджетної системи [12].

Забезпечення соціальної справедливості означає рівноправний доступ громадян України, незалежно від місця їх проживання, до соціальних гарантій:

- право на працю і її гідну винагороду;
- загальнодоступність освіти;
- охорона здоров'я громадян та надання безкоштовної медичної допомоги;
- сприятливе середовище існування та недопущення екологічних катастроф;
- охорона громадського порядку, захист прав і свобод громадян.

Територіальна інтеграція суб'єктів України сприяє формуванню єдиного господарського комплексу та забезпечення єдності податково-бюджетної системи. Для центральних, регіональних та місцевих властей важливими завданнями є: забезпечення єдиного економічного простору,

усунення обмежень на переміщення інвестицій, робочої сили, товарів між суб'єктами України, стимулювання доходів і зміцнення бюджетів всіх рівнів бюджетної системи України.

Третє положення — у формуванні системи міжбюджетних відносин найважливіше значення має розвиток реального сектора економіки. У цьому зв'язку, виходячи з розмежувань повноважень центру, суб'єктів України і місцевих органів влади, виникає проблема консолідації зусиль усіх рівнів влади на забезпечення зростання економіки, підвищення ефективності виробництва, раціоналізації внутрішньо- і міжгалузевих, внутрішньо- і міжрегіональних зв'язків.

В останні роки значно зріс інтерес до досліджень в області міжбюджетних відносин, визначення реального внеску регіонів України в Зведений бюджет країни, розробці схем фінансових потоків між центром і регіонами. Разом з тим, багато аспектів формування міжбюджетних відносин залишаються малодослідженими. Перш за все зазначимо слабкість розробок з визначення реальних потоків бюджетних коштів між центром і регіонами, недостатню ув'язку податкового потенціалу і надходжень доходів до бюджетів регіонів і ряд інших проблем.

Міжбюджетні відносини центру, регіонів України та органів місцевого самоврядування охоплюють багато сторін господарської діяльності, формування доходної частини Зведення бюджету України, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи та ін.

*Слід нагадати: «Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави (ст. 6 бюджетного кодексу України).*

На рис. 1 представлена схема фінансових потоків між населенням, підприємствами, організаціями, державним бюджетом і бюджетами регіонів України. Фінансові потоки охоплюють рух коштів у частині доходів і витрат Зведення бюджету України і характеризуються складними взаємозв'язками, що змінюються в часі (поточному, середньостроковому і довгостроковому періодах) і в просторі. З одного боку, населення, господарюючі суб'єкти є джерелом формування доходів Зведення бюджету України (державний бюджет і бюджети України). З іншого боку, Зведений бюджет України здійснює всі витрати, пов'язані з виконанням центром, виконавчими органами суб'єктів України і місцевим самоврядуванням покладених на них зобов'язань (функцій) і повноважень щодо соціально-економічного розвитку країни і забезпечення її цілісності і безпеки.



Формування зведеного бюджету України

Рис. 1. Схема фінансових потоків між центром та суб'єктами України

Істотні відмінності регіонів України по концентрації населення, промислового і сільськогосподарського потенціалу, підприємств транспорту, зв'язку, будівництва, торгівлі і громадського харчування та інших секторів економіки впливають на масштаби і джерела формування доходів і видатків бюджетів бюджетної системи України.

Визначення основних напрямків удосконалення міжбюджетних відносин в реалізації регіональної економічної політики пов'язано із змінами в середньо- і довгостроковій перспективі бюджетної та податкової політик з вирішенням завдань щодо пріоритетного розвитку ряду територій, з формуванням дієвих механізмів з розширення та реалізації економічного потенціалу регіонів України та рядом інших положень.

В області бюджетної політики слід виділити такі напрямки, як:

- встановлення оптимальних співвідношень у розподілі фінансових ресурсів Зведення бюджету України між державним бюджетом і бюджетами суб'єктів України з виділенням бюджетів муніципальних утворень на основі закріплення дохідних і розмежування видаткових повноважень за кожним рівнем бюджетної системи України на довгострокову перспективу;

- зміцнення і збільшення дохідної частини бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи України за рахунок розширення бази оподаткування на основі підвищення економічного потенціалу

регіонів, зростання доходів від зовнішньоекономічної діяльності та інших джерел;

- вироблення основних принципів у визначенні бюджетних витрат з урахуванням виконуваних органами управління функцій, більш повного забезпечення доступності для всіх громадян базових соціальних послуг, оптимізації структури бюджетних видатків відповідно до критеріїв їх ефективності.

В області податкової політики намічаються до реалізації в середньо- і довгостроковій перспективі наступні напрямки:

- перерозподіл фіскальної податкового навантаження з переробних галузей на добувні, стимулювання експорту несировинних товарів і послуг;

- ведення в Податковий кодекс положень, стимулюючих інвестиційну активність, наукові дослідження, підвищення результативності впровадження наукових розробок; підвищення стимулюючих функцій податків, знижень ПДВ і ЄСП, реформування окремих видів податків і скасування неефективних податків і зборів;

- удосконалення системи платежів, пов'язаних з використанням природних ресурсів.

Об'єктивна оцінка бюджетних та взаємовідносин центру і регіонів, аналіз тенденцій їх розвитку є важливою складовою в обґрунтуванні і реалізації основних напрямів зміцнення міжбюджетних відносин [4].

*Висновки.* Підвищення ролі регіональної економічної політики у забезпеченні оптимального соціально-економічного розвитку українських регіонів та вирішенні територіальних проблем міжрегіонального і загальнодержавного рівня визначають необхідність:

— конкретизації сутності цілей, задач і основних напрямів регіональної економічної політики на рівні України, її суб'єктів і муніципальних утворень в умовах реформування національної економіки;

— дослідження регіональної економічної політики в системі регіональних відтворювальних процесів в нарощуванні економічного потенціалу та інвестиційних ресурсів для розвитку реального сектора економіки і оподатковуваної бази регіонів;

— удосконалення державних і міжбюджетних відносин як інструменту реалізації регіональної економічної політики;

— розробки ефективного організаційно-економічного механізму реалізації регіональної політики.

#### Література

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України // Урядовий кур'єр, 2005. — № 193.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України ; остання редакція від 23.03.2000 р.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : затв. Постановою КМ України від 21.07.2006 р. № 1001.
4. Гришин В. И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения в

Российской Федерации / В. И. Гришин. — М. : ВЗФЭИ, 2004. — 234 с.

5. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко. — Харків : Одиссей, 2003. — 592 с.

6. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах / У. Изард. — М. : Прогресс, 1966. — 660 с.

7. Ишаев В. И. Экономическая реформа в регионе: тенденции развития и регулирования / В. И. Ишаев. — Владивосток : Наука, 1998. — 180 с.

8. Ларина Н. И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н. И. Ларина, А. А. Кисельников. — М. : Экономика, 1998. — 174 с.

9. Манн Р. В. Теоретико-методологічні засади розвитку регіонального менеджменту: особливості, проблеми, перспективи : [монографія] / Р. В. Манн. — Донецьк : ВІК, 2013. — 382 с.

10. Региональная экономика / под ред. Т. Г. Морозовой. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 519 с.

11. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / рук. авт. и отв. ред. А. Г. Гранберг. — М. : Экономика, 2000. — 435 с.

12. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. — М. : Дело, 2002. — 608 с.

13. Шнипер Р. И. Региональные предплановые исследования (экономический аспект) / Р. И. Шнипер. — Новосибирск : Наука, 1978. — 378 с.

14. Штульберг Б. М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б. М. Штульберг, В. Г. Введенский. — М. : Гелиос АРВ, 2000. — 208 с.