

*В. В. ПИЛИПІВ, аспірант  
(Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ)*

## ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН РЕГІОНІВ І ЦЕНТРУ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 9, с. 58–60

Система фінансових відносин регіонів і центру у кожній країні має свої особливості і формується відповідно до розмежування повноважень органів влади в державі. Структура розподілу фінансових ресурсів між центральними державними органами влади та органами місцевого самоврядування визначається насамперед формою державного ладу (федеративною або унітарною) та адміністративним устроєм. Так, відповідно в унітарних країнах органи місцевого самоврядування вступають у безпосередні відносини з центральною державною владою, яка і визначає організаційні засади їх функціонування.

У процесі виділення міжбюджетних відносин в Україні виділяються фінансові відносини між центром, регіонами та територіальними громадами. Проте питання визначення центру та територіальних громад є більш-менш визначеним, розуміння поняття “регіон” не є однозначним. У науковій літературі є кілька підходів до визначення даного поняття.

Зокрема, Р. Беніні [1] вважає, що регіон може розглядатися як функціональна одиниця для політичних цілей або як економічний простір. У першому випадку під регіоном розуміється операційна та конкретна територіальна одиниця як адміністративна одиниця. В його основі лежать історичні, економічні, політичні та інституційні критерії. В Україні під таке визначення підпадають адміністративні області та райони, хоча питання про економічну та політичну доцільність виділення таких регіонів є досить спірним. Адміністративно-територіальний поділ України був сформований виходячи з методології формування єдиного народногосподарського комплексу колишнього СРСР з урахуванням вимог централізованого управління і практично не відповідає сучасним вимогам управління країною, яка перебуває на

шляху фінансової децентралізації та розвитку місцевого самоврядування.

Підхід до регіону як до економічного простору означає зв'язки та динамічні процеси, що відбуваються в межах певної території. Проте такі зв'язки та процеси, як правило, виходять за межі сучасних адміністративних областей і районів.

За такого розуміння регіони слід формувати з урахуванням особливостей поділу праці, розміщення галузей, економіки, специфіки природних умов, історичних особливостей тощо.

У розвинених країнах, особливо федеративних, регіони є економічно самодостатніми суб'єктами ринкової економіки. Причому, будучи адміністративно-територіальними утвореннями, вони, як правило, утворюють потужну систему внутрішніх та зовнішніх зв'язків і володіють необхідною фінансовою базою.

Для ефективного функціонування регіону необхідно створити умови, за яких він створюватиме стільки продукту, що зможе забезпечити відтворення виробництва і соціальної сфери в регіоні [3]. Як показав досвід останніх років, сучасні області України на таке не здатні, і тому більшість з них перебуває на дотаціях. Очевидним також є те, що принаймні у найближчі роки вони навряд чи будуть спроможні відігравати істотну роль у стратегії загальнонаціонального економічного розвитку.

Проблемою адміністративних областей України є також і те, що існує значна їх диференціація за рівнем розвитку, яка спричинена низкою факторів:

- різноманітність природнокліматичних умов;
- різний екологічний стан територій;
- кількість населення та його віковий склад;
- економічний розвиток народного господарства та його спеціалізація;

- стан соціальної та побутової інфраструктури тощо.

Вже доведено, що адміністративні області мають різні можливості щодо забезпечення власного соціального та економічного розвитку, внаслідок чого більшість з них є дотаційними.

Діюча структура та сучасний стан економіки України засвідчують, що функціонування народного господарства області як основного елементу регіонального розвитку не є ефективним. В адміністративних областях відсутня достатня фінансова база для реалізації програм соціально-економічного розвитку своєї території. Тому вважаємо, що регіональний розвиток повинен формуватися на базі інших адміністративно-територіальних одиниць, які були б об'єднані на базі певної території з урахуванням розміщення галузей, особливостей поділу праці, специфіки природних умов, історичних особливостей формування регіонів тощо.

Це могли б бути, скажімо, макрорайони [2] або будь-які інші територіальні утворення, сформовані за таким принципом.

Такі регіони мають більше потенційних можливостей для свого розвитку. Хоча економічні райони й вирізняються рівнями свого соціально-економічного розвитку, проте за такого поділу набагато легше визначати пріоритети їх розвитку і проводити гнучку регіональну політику. Вони можуть виступати в ролі суб'єктів міжбюджетних відносин, оскільки мають кращий ресурсний потенціал, ніж діючі адміністративні області, а також представляти не тільки спільні інтереси територіальних громад, об'єднаних за територіальним принципом, а й враховувати комплексні потреби галузей, сконцентрованих на їхній території. Програми соціально-економічного розвитку на рік та середньострокові (3–5 років) доцільно складати на рівні саме таких регіонів. При цьому було б набагато легше визначити доходну базу та потреби у видатках на такому рівні. Фінансові відносини між центром і регіонами були б набагато повноціннішими.

У процесі формування фінансових відносин регіонів і центру також надзвичайно важлива проблема фінансового вирівнювання. Тому з метою забезпечення фінансовою допомогою регіонів із слабо розвинутою економікою доцільно скористатися зарубіжним досвідом. Так, наприклад, у Норвегії з цією метою створено фонд розвитку регіонів. Крім того, правління фонду та місцеві органи з'ясовують можливості економіки у таких регіонах і своїми ініціативами, внесенням поправок, участю у плануванні та узгодженні планів впливають на те, щоб ці можливості повністю застосовувались [4].

Крім того, у багатьох країнах використовується досвід агентств регіонального розвитку. В Україні доцільно створити подібне агентство чи фонд з метою не тільки фінансової допомоги регіонам, а й для забезпечення їх інформаційними та консультативними послугами.

Таким чином, щодо формування фінансових відносин регіонів і центру в Україні можна зробити такі висновки і пропозиції.

Зважаючи на те, що для створення ефективної системи міжбюджетних відносин необхідно створити сприятливі умови для наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних джерел, надзвичайно важливим завданням є формування соціально та економічно розвинених регіонів. А для цього, на нашу думку, необхідно реформувати адміністративно-територіальний устрій держави з урахуванням економічної, історичної та культурної ідентичності регіону. А вже тоді, відповідно до особливостей новостворених адміністративно-територіальних утворень, здійснювати формування ефективної системи фінансових відносин між регіонами та державою.

При цьому для реалізації програм зайнятості населення, поліпшення виробничої інфраструктури, вирішення питань розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури, системи охорони здоров'я, освіти та інших проблем, які покладаються на регіони, важливо надати їм компетенції і права на зарахування податків до власного бюджету. Регіональні органи влади повинні отримати право на податки за ті послуги, що здійснюються на регіональному рівні і можуть мати територіальні відмінності.

Очевидним є те, що повністю подолати диспропорції у регіональному розвитку не вдасться ніколи, оскільки завжди будуть існувати "багатіші" чи "бідніші" території. Та й навряд чи є така необхідність у концентрації значних зусиль для подолання таких відмінностей, оскільки набагато важливіше створити умови для рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів. А для цього потрібні відповідний фонд чи агентство, які б сприяли розвитку економічно слабких регіонів не тільки шляхом фінансової допомоги, а й залучали експертів, фахівців і науковців до розробки програм соціально-економічного розвитку територій, вивчали можливості економіки у таких регіонах, надавали різноманітні інформаційні та консультативні послуги органам місцевого самоврядування.

Таким чином, у процесі формування фінансових відносин між регіонами та центром першочерговим завданням є створення потужних регіонів, які б могли самостійно реалізовувати свої програ-

ми соціально-економічного розвитку, а для цього відповідно наповнювати свої бюджети за рахунок власних джерел. Але якщо регіон виконує завдання уряду, він повинен отримувати відповідні кошти на покриття цих витрат.

Важливим завданням центру у цих відносинах є створення умов для рівномірного розвитку регіонів із застосуванням диференційованого підходу, оскільки всі регіони в Україні мають свої особливості. Для цього необхідно створити прозору систему субсидування, яка мала б на меті не тільки вирішення проблеми фінансових диспропорцій у регіонах, а й стимулювала б їх соціально-економічний розвиток.



### Література

1. Беніні Р. Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні: Досягнення та напрямки подальшого руху / Конф. Світового банку, Київ, листопад 2001 р.
2. Горленко І. О., Тарангул Л. Л. Економічні райони України: Посіб. — К., 1999. — 205 с.
3. Заблоцький Б. Методологічний підхід до моделювання регіонального розширеного самовідтворення // Регіональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 26–35.
4. Закон про фонд розвитку регіонів. Норвегія/Фонд "Україна—США". Програма сприяння парламенту України. — 4 с.