

І. І. Жук

Сучасна регіональна фінансова політика: принципи формування

У статті запропоновані теоретико-методичні підходи до формування сучасної регіональної фінансової політики: сформульовані нові принципи формування регіональної фінансової політики, подано її авторське визначення і визначені критерії оцінки результативності впливу регіональної фінансової політики на розвиток регіональної соціально-економічної системи.

Ключові слова: *регіональна фінансова політика, фінансові ресурси, регіональна соціально-економічна система, фінансовий потенціал регіону.*

Розвиток адміністративно-територіального устрою України супроводжується регіоналізацією економічних і соціальних процесів, що істотно підвищує роль регіональних фінансів в управлінні розвитком територій. Забезпечення ефективного управління регіоном вимагає формування та використання нових підходів до управління соціально-економічним розвитком регіонів України. Також існує необхідність опрацювання та реалізації регіональної фінансової політики. Разом з цим, тематика, що стосується регіональної фінансової політики, недостатньо опрацьована в сучасній вітчизняній економічній літературі, в т.ч. не конкретизовані принципи її формування та критеріальні індикатори. Окрім того, проведення реформування місцевого самоврядування вимагає вирішення завдань досягнення фактичної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, повноцінного фінансування необхідних потреб життєзабезпечення муніципальних утворень. Для комплексного вирішення зазначених проблем потрібна побудова сучасної моделі управління фінансовими ресурсами на регіональному рівні, науково обґрунтована регіональна фінансових політика, що базується на удосконаленні управління фінансовими потоками в системі “державний центр – регіон” та “регіон – муніципальні утворення”. Формування регіональної фінансової політики має ґрунтуватися на правильному розумінні регіону, враховувати його істотні властивості та характеристики. Регіон слід розглядати як складну

соціально-економічну імовірнісну (що має елементи невизначеності) систему, яка характеризується властивостями цілісності, динамічності, адаптивності та мобільності, індивідуальності. Розвиток регіональної системи має відбуватися в інтересах населення, що проживає на її території. Окрім того, багаторівневність регіональної системи як суб'єкта управління соціально-економічними процесами на своїй території, необхідність поділу компетенцій за рівнями фінансової системи регіону, а отже, і раціональної побудови внутрішньорегіональних фінансових потоків.

Методологічні та практичні аспекти фінансового забезпечення формування та реалізації регіональної політики на макро- та мезорівнях широко висвітлені у наукових працях українських та зарубіжних вчених Н. Анделя, О. Барановського, Л. Борщ, Дж. Б'юкенена, І. Вахович, З. Герасимчук, В. Геєця, Ж. Голодової, М. Долішнього, Т. Дороніної, Л. Дробозіної, А. Єпіфанова, С. Зенченко, М. Козоріз, І. Камінської, Т. Клименко, В. Кравченко, І. Луніної, А. Мельник, В. Онищенко, В. Опаріна, У. Оутса, В. Пилипіва, І. Сторонянської, Ч. Тібу, Х. Ціммермана, С. Ярошенка та ін. Однак, залишаються невирішеними проблеми низької ефективності заходів та фінансових механізмів регіональної політики, що засвідчує подальше посилення дивергентності розвитку українських регіонів.

Метою статті є розробка нових підходів до регіональної фінансової політики та детермінація принципів її формування.

Фінансові ресурси регіону включають до свого складу: бюджет області й фонди (у т.ч. трансферти з Державного бюджету, вилучення до Державного бюджету); ресурси підприємств та організацій усіх форм власності, окрім фінансових посередників; довгострокові кредити банківських установ на розвиток господарського комплексу регіону; інвестиції з-за меж території (у т.ч. кошти іноземних інвесторів); кошти населення.

Із названого переліку фінансових ресурсів регіону варто виділити (визначити) обсяг фінансових ресурсів, призначених безпосередньо на регіональний економічний і соціальний розвиток, переважно у формі інвестицій. Сюди слід зарахувати:

- 1) прибуток, що залишається в розпорядженні підприємств та організацій;
- 2) амортизаційні фонди підприємств та організацій;
- 3) податкові доходи регіонального та місцевих бюджетів;

- 4) страхові внески до фондів соціального страхування;
- 5) неподаткові доходи і надходження регіонального та місцевих бюджетів;
- б) добровільні внески.

Таким чином, основним завданням регіональних органів влади та місцевого самоврядування є акумулювання і ефективно управління власними та залученими централізованими та децентралізованими фінансовими ресурсами на ринкових засадах із метою забезпечення розвитку регіону, задоволення потреб та інтересів адміністрації, бізнесу і населення. При цьому, в умовах об'єктивної обмеженості зовнішніх фінансових ресурсів на перший план виходить спроможність якнайефективніше використати власний фінансовий потенціал.

Вагомим критерієм ефективності регіональної політики та фінансових механізмів її реалізації в сучасних умовах слід вважати рівень фінансового потенціалу території. При цьому до уваги слід брати його динаміку, тобто здатність регіону правильно використовувати та нарощувати фінансову спроможність. Фінансова спроможність регіону являє собою інтегрований критерій оцінки стану і динаміки змін розвитку економіки регіону та його фінансової системи. Позитивна динаміка фінансової спроможності регіону базується на замкнутому циклі послідовних подій у регіональній системі: економічний і соціальний розвиток на якісно новому рівні (стійке і якісне зростання) – збільшення податкового потенціалу – збільшення фінансової спроможності. Приріст фінансового потенціалу бюджету і реального сектора економіки може використовуватися для подальшого соціально-економічного розвитку території.

З урахуванням інтегрованого критерію фінансової спроможності регіональної системи, а також імперативності економічного розвитку депресивних і слаборозвинених муніципальних утворень сучасна регіональна фінансова політика, на думку автора, являє собою політику щодо забезпечення нарощування фінансової спроможності регіональної системи за умови збалансованості економіки всього регіону. В рамках такої політики однаково важливим є управління як фінансовими потоками, які формуються між бюджетною системою регіону та господарюючими суб'єктами, населенням, так і фінансовими потоками всередині бюджетної системи регіону (в системі регіон – муніципальні утворення) з метою стимулювання

органів місцевого самоврядування до участі органів місцевого самоврядування в економічному і соціальному розвитку регіону. Тобто характерною рисою запропонованого теоретико-методичного підходу до формування регіональної фінансової політики на сучасному етапі є виділення та обґрунтування ролі міжбюджетних відносин.

Отже, цільова функція та критерій ефективності функціонування фінансової системи регіону полягають у стабільності фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та зростанні життєвого рівня його населення. Фінансова система регіону повинна працювати на забезпечення наступних пріоритетів:

- покращення інвестиційного клімату регіону, забезпечення конкуренції та створення потужних фінансово-кредитних інститутів. Це вимагає забезпечення надійного захисту прав власності, підвищення ефективності діяльності системи державного управління, зокрема на регіональному рівні;
- стимулювання розширення обсягів приватного фінансування інфраструктурних проектів за рахунок різноманітних механізмів приватно-державного партнерства та удосконалення політики тарифного регулювання на регіональному рівні;
- прискорення розвитку механізмів приватно-державного партнерства, спрямованих на сприяння приватним інвестиціям. Необхідною умовою цього є концентрація державних та приватних інвестицій на пріоритетних напрямках економічного зростання;
- розвиток людського капіталу, створення ефективної, орієнтованої на кінцевий результат соціальної інфраструктури, що вимагає збільшення обсягів та підвищення ефективності використання бюджетних інвестицій;
- забезпечення розвитку існуючих та формування нових центрів економічного розвитку в регіонах, подолання депресивності адміністративних районів та регіонів. Це можливо за умови проведення активної кластерної політики.

Результативність регіональної фінансової політики пропонується оцінювати на основі динаміки сукупності показників, які характеризують фінансову спроможність регіональної системи. При виборі показників було проаналізовано систему показників соціально-економічного становища регіонів, які формуються

органами статистики, а також тих, які використовуються різними рейтинговими агентствами. В результаті були відібрані наступні:

1) *частка прибуткових підприємств у загальній кількості підприємств регіону* – характеризує стан економіки, її диверсифікованість, стійкість до структурних економічних зрушень;

2) *сальдований фінансовий результат (сальдо прибутків і збитків) підприємств регіону* – характеризує стан економіки регіону, визначає обсяг фінансових потоків реального сектора регіону;

3) *грошові доходи населення в розрахунку на одного жителя* – відображають добробут населення, опосередковано визначають рівень прибуткових податків, є джерелом сплати майнових податків і потенціалом для їх збільшення;

4) *рівень бідності населення* – індикатор-дестимулятор економіки регіону – оцінює диференціацію доходів жителів регіону, що впливає на соціальну стабільність суспільства;

5) *інвестиції в основний капітал на одну особу* – характеризують інвестиційний клімат, рівень інвестиційної активності в регіоні, передумови економічного розвитку території і, як наслідок, можливості збільшення надходжень до бюджету регіону;

6) *обсяг власних доходів бюджету регіону та їх частка в загальному обсязі доходів* – визначають дохідний потенціал і ступень фінансової самостійності регіональної системи.

Перераховані показники оцінюють результативність впливу регіональної фінансової політики на розвиток регіональної системи в цілому, а також на розвиток її складових елементів – муніципальних утворень, фінансово-економічний стан яких власне і визначає фінансову потужність регіональної системи. В основу авторського підходу до визначення змісту сучасної регіональної фінансової політики закладені науково обґрунтовані принципи її формування:

- наукової обґрунтованості,
- адекватності,
- соціальної спрямованості,
- поступальності розвитку,
- балансу інтересів,
- фінансової самозабезпеченості.

Принцип наукової обґрунтованості регіональної фінансової політики пов'язаний із унікальною роллю кожної ланки регіональної фінансової системи: первинністю фінансів реального сектора

економіки регіону, як джерела його фінансових ресурсів, і визначальною роллю бюджетної системи регіону, як ефективного регулятора всіх фінансових потоків і відносин у регіоні в інтересах суспільних очікувань. Даний принцип складає концептуальну основу розробленого критерію економіко-бюджетної потужності регіональної системи.

Принцип адекватності забезпечує головне призначення і прояв регіональної фінансової політики у вигляді регулювання регіональних фінансів органами влади регіону (органами державної влади України та органами місцевого самоврядування) і самого розвитку системи фінансів регіональних органів влади, що очевидно присутня в запропонованому підході до формування змісту сучасної регіональної фінансової політики [1].

Оскільки лєвова частка фінансових ресурсів регіону припадає на місцеві бюджети, низка економістів пов'язує спроможність та стійкість регіональної фінансової системи із стійкістю бюджетів (Н. Старостенко, Л. Наумова, О. Кириленко [4]). Основними показниками фінансової стійкості, згідно з даним підходом, виступають співвідношення власних та закріплених доходів місцевих бюджетів, а також частка в них обсягів офіційних трансфертів. Безумовно, зважаючи на обсяги вхідних та вихідних фінансових потоків регіональної системи та єдність бюджетної системи країни, мова може йти лише про відносну незалежність фінансових систем регіонів. Однак, саме фінансова самостійність у прийнятті рішень щодо соціально-економічного розвитку регіону сьогодні стає визначальним чинником реалізації концепції конкуренто-спроможного регіоналізму.

Принцип соціальної спрямованості регіональної фінансової політики обумовлений закріпленням зобов'язань соціальної держави в Конституції України та покликаний гарантувати громадянам і соціальним групам рівні можливості в отриманні роботи, доходів та суспільних благ незалежно від місця проживання. В авторському трактуванні регіональної фінансової політики даний принцип реалізується на основі закладеного в критерії фінансової спроможності регіональної системи якості економічного зростання, що відображає посилення соціальної спрямованості економічного розвитку регіону, і критерію подолання депресивності та відсталості муніципальних утворень регіональної системи.

Принцип поступовості розвитку пов'язаний із об'єктивною послідовністю поступального процесу розвитку регіональної соціально-економічної системи, що виражається в неспівпаданні за часом збільшення фінансових ресурсів у різних ланках регіональної фінансової системи. “Форсування” органами влади і управління регіону приросту податкових платежів до бюджетів може відбитися на уповільненні темпів економічного розвитку. Послідовність економічного розвитку регіону, збільшення його податкового потенціалу, збільшення доходів бюджету враховані в критерії фінансової спроможності регіональної соціально-економічної системи.

Принцип балансу інтересів визначений необхідністю стійкості і виваженості регіональної фінансової політики (як і будь-якої іншої політики). Врахування інтересів усіх учасників фінансових відносин у регіоні – через створення умов для розвитку бізнесу, гарантії рівного доступу жителів до суспільних благ, збалансованість регіонального і кожного місцевого бюджету – забезпечує дотримання в запропонованій моделі регіональної фінансової політики балансу різних інтересів.

Принцип фінансової самозабезпеченості обумовлений обов'язковою направленістю регіональної фінансової політики на підвищення фінансової самозабезпеченості регіону, реально можливої за рахунок створення і збільшення відповідної економічної основи. Нарощення фінансової потужності регіональної системи при збалансованості економіки всього регіону і всіх ланок регіональної фінансової системи формує потенціал саморозвитку регіону і муніципальних утворень, забезпечує самодостатність регіональної багаторівневої системи.

Як зазначає Я. Жовнірчик [2, с. 327], створення власної фінансової системи – провідний фактор економічного саморозвитку територіальної громади, в основі якого лежить розвинута фінансова інфраструктура, що включає фінансові інститути, фінансові технології і фінансовий інструментарій. Економічний саморозвиток регіону та його територіальної громади може бути забезпечений за рахунок перерозподілу джерел фінансування (між місцевими та державним бюджетом), а також активізація використання недостатньо використовуваних джерел фінансування (оренда комунальної власності, продаж незадіяних активів тощо). При цьому значним джерелом саморозвитку може стати інвестування через

ринок цінних паперів. Поєднання кількох видів фінансових інструментів, у т.ч. і операції з цінними паперами, в одну регіональну фінансову систему для вирішення фінансових проблем регіону є першочерговим завданням функціонування фінансової системи регіону та складає підвалини для забезпечення фінансової основи економічного саморозвитку регіону в цілому.

Отже, ефективність функціонування та розвитку фінансової системи регіону безпосередньо визначається структурою джерел фінансування соціально-економічного розвитку регіону. Зростання стійкості та безпеки фінансової системи регіону можливе за умови зростання частки власних доходів та зниження залежності від зовнішніх джерел фінансування. З точки зору управління, ефективність функціонування регіональної фінансової системи залежить: від рівня її самостійності; спроможності регіональної фінансової системи забезпечувати як фінансову збалансованість матеріально-сировинних і грошових потоків, так і можливість залучати необхідні фінансові ресурси для реалізації програмних заходів соціально-економічного розвитку; здатності забезпечити його економічний саморозвиток та фінансову безпеку.

Таким чином, удосконалення механізму управління фінансами регіону в контексті забезпечення соціально-економічного розвитку регіону має здійснюватися з урахуванням таких завдань:

- раціонального використання власного фінансового потенціалу;
- пошуку ефективних джерел короткострокового та довгострокового фінансування;
- фінансового забезпечення стратегічних рішень;
- розвитку фінансової системи регіону та підвищення ефективності фінансового менеджменту на мезорівні.

Список використаних джерел

1. Государственные и муниципальные финансы России: Учеб. пособие / Л.С. Гринкевич, Н.К. Сагайдачная, В.В. Казаков, Ю.А. Рюмина. М. : КНОРУС, 2007.
2. Жовнірчик Я.Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного розвитку / Жовнірчик Я.Ф. // Університетські наукові записки. – 2005. – №1-1 (13-14). – С. 324-331. – <http://www.univer.km.ua/visnyk/773.pdf>.

3. Коваленко М.А. Управління економічною безпекою регіону: сутність та механізм реалізації : монографія / І.І. Нагорна, Б.В. Сіленков ; за общ. ред. М.А. Коваленка. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 440 с.
4. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Старостенко Н. // Економіка України. – 2005. – №9. – С. 38-47.

Жук И. И. Современная региональная финансовая политика: принципы формирования

В статье предложены теоретико-методические подходы к формированию современной региональной финансовой политики: сформулированы новые принципы формирования региональной финансовой политики, представлено ее авторское определение и определены критерии оценки результативности влияния региональной финансовой политики на развитие региональной социально-экономической системы.

Ключевые слова: *региональная финансовая политика, финансовые ресурсы, региональная социально-экономическая система, финансовый потенциал региона.*

Zhuk I. I. Current regional financial policy: principles of shaping

The paper proposed the theoretical and methodological approaches to the formation of the current regional financial policy: formulated new principles of regional financial policy, given its author's definition and criteria for evaluation of the impact of the regional financial policy on the development of regional socio-economic system.

Key words: *regional financial policy, financial resources, regional socio-economic system, the financial potential of the region.*