

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

У статті окреслено проблеми фінансового аспекту місцевого економічного розвитку за умов здійснення політики фіскальної децентралізації. Описано проблемні питання щодо цієї тематики та запропоновано ймовірні шляхи пошквалення регіонального економічного розвитку в Україні.

Успішне здійснення соціально-економічних перетворень в Україні значною мірою залежить від раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами й особливостями регіонів, ефективним використанням їх природно-ресурсного, трудового, науково-технічного й виробничого потенціалу, тісної взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Сьогодні регулювання соціально-економічного розвитку регіонів належить до пріоритетних завдань державного управління, ставши одним із ключових питань у процесі становлення нової моделі ринкової економіки в Україні, вагомим механізмом забезпечення територіальної цілісності й суспільно-політичної стабільності в державі. Проте, на жаль, несистемність української державної політики й діяльності у сфері регіонального розвитку є однією з важливих причин стримування соціально-економічного розвитку держави, ускладнення умов для зміцнення позицій України в міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення й загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Аналіз реформування економічних відносин в Україні за роки її незалежності свідчить про те, що перехід економіки регіонів до ринкових відносин здійснювався недостатньо регульовано. Внаслідок цього відбулася руйнація звичних територіальних пропорцій, замість поступового нівелювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів спостерігається їх подальша диференціація, наростання поляризації між регіонами за рівнями соціального розвитку й потужністю економічного потенціалу. Невирішеною є проблема організації управління регіональним і місцевим розвитком. На нинішньому етапі немає належних механізмів координації: з одного боку - центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з іншого - між ними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів. Немає чіткого розмежування сфер повноважень і відповідальності між цими органами. Місцеві органи влади не мають повноцінного законодавчого підґрунтя й фінансового забезпечення для виконання делегованих і власних повноважень. Тому нам необхідно визначити реальні шляхи підвищення

ролі місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у зміцненні потенціалу регіонального і місцевого розвитку та їх відповідальності за розвиток відповідних територій.

Дослідженню впливу децентралізації на місцевий економічний розвиток в останні роки присвячено багато праць. Наприклад, Арон Шнейдер [2] розглядає децентралізацію у трьох вимірах: як адміністративну, як фіскальну (бюджетну) та як політичну. Він вважає, що деякі країни далеко просунулися в усіх трьох напрямках децентралізації: наприклад, Норвегія, Індія, інші країни просунулися лише в напрямі фіскальної децентралізації, а Чилі - тільки у напрямі адміністративної. На його думку, децентралізація в усіх трьох напрямках сприяє досягненню максимального суспільного добробуту.

Існує два підходи до регіональної децентралізації та міжрегіональної солідарності [3]. Перший є характерним для США, а другий - для країн Євросоюзу. Сутність першого полягає в тому, що місцеві органи влади значною мірою забезпечені власними джерелами фінансування, а частка федерального бюджету в їх фінансуванні є незначною. Тому засоби міжбюджетного вирівнювання практично не застосовуються. При цьому рівень регіональної неоднорідності в економічному розвитку, розрахований за методикою 4 індексів: Сігма, Джині, Фейла та Аткінсона [4], є незначним. Сутність другого полягає в значній міжрегіональній солідарності, механізм якої здійснюється за рахунок або трансфертів, або грантів. При цьому рівень регіональної неоднорідності в ряді країн залишається значним (Бельгія та Франція).

Підкреслюючи позитивний вплив децентралізації на темпи економічного розвитку, Осунг Кван [5] вважає, що децентралізація сприяє створенню сприятливого клімату для місцевого бізнесу. Крім того, виникнення фіскальної міжрегіональної конкуренції обмежує зростання нераціональних витрат місцевих органів влади. Аргументом проти фіскальної незалежності місцевих органів влади вважається те, що перерозподіл капіталів та людських ресурсів на міжрегіональному рівні має результат, у найкращому випадку, як гра з нульовою сумою. Однак у наших умовах це твердження внаслідок значної відмінності в оплаті праці між столицею та регіонами не може бути застосованим.

Інші автори [6] аргументують позитивний вплив децентралізації на рівень економічного зростання лише до певної межі, що дорівнює рівню фінансової незалежності органів місцевої влади. В іншому випадку бюджетна децентралі-

зація має негативний вплив на рівень економічного зростання певної країни. Крім того, ступінь регіонального перерозподілу залежить від ступеня фіскальної автономії місцевих органів влади [3].

Наявність функціональної системи взаємовідносин центр - регіони, системи, яка забезпечує суспільну злагоду й економічний прогрес, є індикатором рівня розвитку в державі демократії й становлення громадянського суспільства. Дієздатність державної регіональної політики є також важливим індикатором готовності нашої країни до її інтеграції в європейську спільноту. Утвердження ефективної моделі взаємодії центральних та регіональних і місцевих органів влади є важливою складовою адміністративної реформи.

Для успішного проведення адміністративної регіональної реформи задля забезпечення сталого економічного розвитку країни необхідно розробити підходи для реструктуризації місцевої економіки, яка показує, як успішно органи місцевого самоврядування використовують наявні в них фінансові важелі для прискорення темпів економічного зростання регіонів на рівні фінансового оздоровлення окремих підприємств та/або галузей виробництва, які розташовані на підвідомчій території цих органів. Органи місцевого самоврядування, за своєю державоуправлінською сутністю, мають відповідати за стан економічного розвитку/спаду місцевих господарств та сприяти нарощуванню виробничих потужностей на пріоритетних для місцевої економіки підприємствах.

Відомо, що в ряді економічно розвинутих країн центральний уряд не переймається проблемами місцевого економічного розвитку, і це є абсолютно зрозумілим, адже саме органи місцевого самоврядування є більш відповідальними щодо потреб своїх резидентів і краще розуміють фінансову й економічну ситуацію, що склалася в регіоні. Так, наприклад, у Великобританії [11] органи місцевого самоврядування мають право самостійно приймати рішення щодо реструктуризації навіть цілих галузей економіки, а в Німеччині, Франції, Швеції та багатьох інших країнах місцева влада може за допомогою податкових та інших пільг стимулювати або стримувати економічний розвиток у межах власної адміністративно-територіальної одиниці. Звичайно, таке збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у ряді країн світу призводить до неоднакових умов для розвитку певної галузі виробництва на різних територіях усередині однієї країни, але, з іншого боку, така неоднорідність

є врешті-решт ефективним чинником економічного зростання як місцевої, так і загальнонаціональної економіки.

Розглядаючи проблему зміцнення потенціалу розвитку регіонів, слід виходити з того, що основним пріоритетним завданням має стати запровадження на регіональному рівні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, забезпечення подальшого розвитку науково-технологічного, інноваційного й людського потенціалу, підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів на внутрішньому й зовнішньому ринках.

Необхідно зазначити, що, на жаль, на сьогодні в Україні не сформовано цілеспрямованої системи реалізації державної регіональної політики. Домінує ситуативний підхід. Існуючі механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували принципи централізованої системи, можливості якої вичерпано. Аналіз результатів застосування інструментів державного регулювання розвитку регіонів засвідчив їх низьку ефективність. Тому необхідно зосередити увагу на виробленні такої системи, яка була б адекватною сучасному стану регіонального розвитку в країні з урахуванням наукових і практичних надбань у цій сфері.

Проблему зміцнення потенціалу регіонів ми маємо розглядати не через дотації (трансферти), хоча й це необхідно робити, а насамперед через збільшення надходжень до місцевих бюджетів шляхом сприяння підприємницькій діяльності, зокрема малому підприємству, розвитку сучасних форм кооперативних зв'язків суб'єктів підприємництва. Джерелом забезпечення розвитку регіонів має стати мобілізація їх внутрішнього потенціалу, його модернізація відповідно до вимог формування й запровадження інноваційної моделі розвитку економіки.

Сьогодні маємо говорити не стільки про регіональний розвиток взагалі, скільки про стратегію сталого регіонального розвитку [12]. До головних його ознак належать: зростання темпів економічного розвитку або (як мінімум) уповільнення темпів економічного спаду; створення ефективної структури економіки й сучасної ринкової інфраструктури; мінімізація залежності регіональної економіки від зовнішніх чинників; активізація розвитку людського потенціалу; підвищення екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища.

Проблему зміцнення потенціалу регіонів потрібно розглядати у контексті євроінтеграційного курсу України. Інтегрування нашої країни в європейські структури потребує вироблення і реалізації такої моделі взаємовідносин з регіона-

ми й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу. Значна увага, що приділяється проблемам регіонального розвитку, зменшення регіональних економічних і соціальних диспропорцій у країнах Європейського Союзу є підтвердженням того, що державна регіональна політика повинна розглядатися як один із найважливіших механізмів забезпечення сталого економічного зростання та суспільної злагоди в Україні. У країнах ЄС напрацьовано великий досвід у питаннях механізмів регулювання регіонального розвитку, підтримки депресивних територій, економічного й бюджетного вирівнювання. Ми повинні використати цей досвід, адаптувавши його найвагоміші досягнення до умов України.

Серед головних механізмів, які застосовуються державою для регулювання регіонального розвитку, необхідно виокремити: запровадження програмування розвитку регіонів, удосконалення міжбюджетних відносин, поліпшення умов інвестування, розвиток транскордонного і прикордонного співробітництва, запровадження спеціального режиму інвестування на окремих територіях - спеціальні економічні зони (СЕЗ) і території пріоритетного розвитку (ТПР); здійснення централізованих капіталовкладень та надання інвестиційних субвенцій. Запровадження цих механізмів дало змогу суттєво зменшити темпи поглиблення соціально-економічних регіональних диспропорцій. Однак неузгодженість та недостатня обґрунтованість надання підтримки регіонам спричинили зростання територіальної диференціації за умовами економічної діяльності.

Особливо важливою є роль малого підприємства у соціально-економічному розвитку регіонів. У Концепції державної регіональної політики України широкий розвиток підприємництва віднесено до пріоритетних завдань регіональної політики, а мале підприємство визначено як один з найвагоміших чинників забезпечення економічного зростання в регіонах, підвищення зайнятості й рівня доходів населення та наповнення місцевих бюджетів [13].

Диференційованою за регіонами є також динаміка малих підприємств. У 2002 р. найактивнішим був процес їх створення у Вінницькій, Чернігівській, Київській, Запорізькій, Волинській, Дніпропетровській, Одеській областях та м. Києві - в цих регіонах їх кількість зросла на 10-20 % (при середньому по Україні показнику 8,6 %). Водночас у Кіровоградській та Закарпатській областях їх приріст становив менше 2 %. Чисельність зайнятих на малих підприємствах найвищими темпами (8-11%) зростала у

м. Києві, Дніпропетровській, Черкаській та Чернігівській областях [14; 15]. У 2003 р. кількість малих підприємств найвищими темпами зростала у Вінницькій, Київській, Чернігівській областях та м. Києві. Незначне зростання відбулося в Закарпатській, Донецькій, Житомирській, Івано-Франківській, Тернопільській, Кіровоградській областях та м. Севастополі.

Отже, на підставі зазначеного вище можна дійти таких висновків.

Бюджетна система України сьогодні не відповідає потребам регіонального і місцевого розвитку. Існує суттєва диференціація на міжрегіональному та внутрішньорегіональному рівнях у доходах і видатках місцевих бюджетів. Контрастність за сумою власних доходів становить 7,5 разу, за видатками, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, — 5,8 разу, тому кількість та якість послуг, які надаються жителям різних територій, залишається територіально диференційованою. Суттєва обмеженість у здійсненні політики з реалізації місцевих інтересів негативно впливає на авторитет органів місцевого самоврядування. Отже, на часі — поглиблення реформи з метою посилення самостійності місцевих бюджетів.

Останнім часом в Україні збільшилася кількість депресивних територій, ситуація в яких дедалі більше загострюється. Державна політика щодо підтримки таких територій повинна бути більш системною й ефективною. Головним механізмом державної політики з подолання Лєтл-
1. *Jonathan Rodden*. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Grows of Government // *International Organization*.- Fall 2003.- P. 695-729.
2. *Aaron Schneider*. Decentralization: Conceptualization and Measurement // *Studies in Comparative International Development*.- Fall 2003.- P. 32-41.
3. *Teresa Garcia-Milda*. Solidarity and Fiscal Decentralization // 96th Annual Conference on Taxation.- P. 152-156.
4. *Carlos Gil Ganaleta, Pedro Pasqual Arzo and Manuel Garate*. Regional Economic Disparties and Desentralization // *Urban Studies*.- Vol. 41.- № 1.- 2004.- P. 71-94.
5. *Osung Kwan*. The Effects of Fiscal decentralization on Public Spending: the Korean Case // *Public Budgeting and Finance*.- Winter 2003.- P. 1-20.
6. *Сунцова О. О.* Вплив рівня фіскальної децентралізації на ВВП та доходну частину місцевих бюджетів // *Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал*.- К.: Національна академія управління, 2002.- № 2.- С. 32-36.
7. *Скрипник А. В., Беляев В. В.* Трансферти субсидії та питання оптимальності розподілу коштів між державними та місцевими бюджетами на прикладі формування

ресивності територій має стати законодавче врегулювання проблеми стимулювання розвитку регіонів. Заходами державного стимулювання розвитку депресивних територій є: цільове спрямування державних капітальних вкладень на розвиток виробничої, комунікаційної й соціальної інфраструктури депресивних регіонів; надання державної підтримки, зокрема фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню інфраструктури розвитку підприємництва; створення системи перекваліфікації трудових ресурсів; запровадження механізму інвестиційного стимулювання розвитку депресивних територій.

Аналіз регіональних аспектів малого підприємництва дає змогу зробити висновок, що на сьогодні головними чинниками його розвитку є відповідні нормативно-правове поле та інституційно-інфраструктурна база в регіонах. Подальший розвиток малого підприємництва потребує формування і здійснення відповідної ефективною та гнучкою регіональної політики. Регіональну політику сприяння розвитку малого підприємництва необхідно розглядати як один з найбільш пріоритетних напрямів діяльності місцевих органів влади щодо забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку територій. Важливість урахування регіональних особливостей при виробленні політики підтримки підприємництва пов'язана з тим, що воно переважно зорієнтоване на місцеві ринки, а також допомагає задіяти підприємницький потенціал як вагомий ресурс регіонального розвитку.

бюджету АР Крим // *Фінанси і контроль*.- 2004.- № 2.- С. 39-44.

8. Конституція України.
9. Бюджетний Кодекс України.
10. www.ukrstat.gov.ua - сторінка «Регіональні показники валової доданої вартості».
11. *Restructuring the Local Economy* / Edited by Mike Geddes and John Benington.- Longman Group UK Ltd, 1992.-201 p.
12. *Варналії З.* Державна регіональна політика потребує узгодженості дій // *Президентський вісник*.- № 4.- 14 квітня 2004 р.
13. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України, 25 травня 2001 р.- www.president.gov.ua/offiedocuments/82563326.html
14. *Малі підприємства в Україні у 2002 році: Статист, зб.*- К.: Держкомстат України, 2003.- 207 с
15. *Про підсумки діяльності Держпідприємництва України щодо вирішення проблем соціально-економічного розвитку України за 2003 рік*.- К.: Держ. ком. України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2004.- 20 с

O. Suntsova

LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT: THE FINANCIAL PERSPECTIVE

The article covers the issues of financial perspective of the local economic development in the conditions of implementing of fiscal decentralization. Problematic aspects of the above have been highlighted and offered possible ways of acceleration of the local economic growth in Ukraine.