

І. С. Пащук,
аспірантка, Тернопільський національний
економічний університет

ФІНАНСОВА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА У ФОКУСІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ

В умовах трансформації економічної та політичної систем України розв'язання фінансових проблем державної регіональної політики є суттєвим важелем економічного й соціального розвитку країни. На відміну від мікро— та макроекономічного рівнів, на регіональному рівні об'єктом інституційних перетворень виступає система регулювання територіального розвитку. Суб'єктом, що управляє зазначеним процесом, є держава, політичні наміри якої знаходять відображення у нормативно-законодавчій базі як основі регулювання відповідних процесів та відносин. Саме тому в державній політиці реформування економіки неабиякий акцент тепер ставиться на сектор регіонального устрою. Неврахування регіональних особливостей різних за всіма показниками територій України, в минулі роки, починаючи від площі та щільності населення до економічної спеціалізації та ступеня інтелектуального і ресурсного потенціалу, призвело до появи депресивних регіонів та бідності, послаблення міжрегіональних зв'язків, поглиблення міжрегіональних суперечностей. Процент «вирівнювання регіонів», за яким держава має підтягувати депресивні регіони за рахунок тих, що розвиваються, зводиться до простого перерозподілу коштів на центральному рівні, знову ж таки, практично без врахування регіональних особливостей [1, с. 173]. У державі відсутня мотивація для економічної активності адміністративно-територіальних формувань, тому необхідно віднайти той механізм, який забезпечить таку мотивацію. Зазначена проблема набуває особливої актуальності при системності впровадження реформаторських заходів.

Проблемам регіональної фінансової політики присвячено численні публікації як молодих науковців, так і досвідчених учених. Зокрема, М. Долішнього, Е. Лібанової, І. Лукінова, С. Злупка, В. Чужикова, Б. Данилишина, М. Паламарчука, О. Шаблія та ін., які створили теоретико-методичне підґрунтя для подальших наукових пошуків у цій сфері. Однак, і в теоретичному, і в прикладному плані бракує глибоких комплексних оцінок стану фінансової регіональної політики.

З ухваленням Бюджетного кодексу України відбулася реалізація Концепції державної регіональної по-

літики, затвердженої Указом Президента України в частині розробки «механізму надання трансфертів з державного бюджету, переходу до безпосередніх взаємовідносин державного та місцевого бюджетів, переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування, розмежування видатків державного бюджету та всіх видів місцевих бюджетів» [3, с. 29].

Актуальним завданням влади лишається перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами територіальних громад. Практична реалізація цього питання можлива після ухвалення відповідного законодавства про адміністративно-територіальний устрій. Слід зауважити, що на шляху суспільних перетворень в Україні напрацьовано основні підходи до здійснення державної територіальної політики. Проте, на сьогоднішній день практично відсутні стимули до формування ефективної фінансової регіональної політики держави та органів місцевого управління. Серед нагальних проблем у цій сфері є:

- надмірність бюджетних видатків на центральну владу;
- відсутність реального фінансового забезпечення регіонального розвитку, значна залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів;
- велика кількість так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності;
- недосконалість статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів;
- нечітке розмежування повноважень між ними;
- дисбаланс між функціями і повноваженнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, та їх реальними ресурсними можливостями;
- недосконалість нормативно-правової бази, що регламентує права та обов'язки органів місцевого управління щодо провадження регіональної фінансової політики. Крім того, правова невизначеність повноважень місцевих органів влади у транскордонному співробітництві, відмінність у митному законодавстві країн-сусідів різко гальмують розвиток транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

— інституційні одиниці місцевих урядів держави не відповідають дійсній кількості територіальних громад та міжнародним стандартам у цій сфері;

— наявність та зростання диспропорції у рівні соціально-економічного розвитку і наданні соціальних благ у регіонах України.

Реформування адміністративно-територіального устрою є нагальною потребою, яка у найближчій перспективі вимагає комплексного розв'язання цілої низки питань, зокрема:

1. Донедавна наша держава не була суб'єктом проведення районування власної території, що позначилося на раціональності управління та територіальній організації суспільства. На сучасному етапі доволі часто призводить до значних економічних, соціальних та інших втрат. У зв'язку з цим соціально-економічне районування України слід розглядати як одне з пріоритетних завдань регіональної політики держави.

2. Враховуючи прикордонний статус більшості регіонів України (Чернігів, Закарпаття, Львів, Рівне), особливого значення набуває питання розвитку транс-кордонного співробітництва, яке зважаючи на визначення пріоритетності євроінтеграційного курсу нашої країни, стає одним із найважливіших напрямів співпраці України з ЄС.

3. Для подолання успадкованих від командно-планової системи розривів та структурних диспропорцій у системі економічних, виробничих, технологічних, культурних та інших зв'язків між українськими регіонами необхідно проводити наукову обґрунтовану і ефективну державну політику регіональної інтеграції, що сприятиме консолідації нації та зменшенню економічної й політичної залежності України від зовнішніх чинників, визначатиме стратегічний курс на підвищення економічної безпеки держави.

4. Необхідно визначити науково обґрунтовані орієнтири регіонального економічного розвитку, що дозволить розробити та впровадити ефективні механізми ліквідації депресивності окремих територій, сприяючи економічному зростанню України.

5. Потрібно розробити принципи науково обґрунтованого рівня регіональної спеціалізації у виробництві конкурентоспроможної продукції для усіх секторів національно-економічного комплексу, враховуючи орієнтацію на світові, насамперед європейські ринки.

6. Забезпечення фіскальної автономії місцевого самоврядування або достатньої власної дохідної бази і права встановлювати у визначених межах надбавки до загальнодержавних податків, як і в більшості країн, шляхом запровадження місцевих майнових податків та за рахунок диверсифікації джерел фінансування органів місцевого самоврядування. Мається на увазі організація фінансування виконання органами місце-

вого самоврядування покладених на них функцій за допомогою таких фінансових інститутів та інструментів, як місцеві податки і збори, муніципальні запозичення, муніципальні кредити, бюджет розвитку.

7. З метою подолання суперечностей між функціями і повноваженнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, та наявності достатнього рівня реальних ресурсних можливостей необхідно створити нову низову інституційну одиницю місцевого самоврядування — «громаду» в системі адміністративного й бюджетного устрою. Для анулювання дисбалансу між органами місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та на рівні районів і областей, слід сформувати повноправні органи управління на кожному з таких рівнів та змінити статус керуючих адміністрацій. Це, у свою чергу, вимагає змін до законів України про місцеве самоврядування.

Отже, у комплексі заходів з адміністративної реформи є доцільним внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно визначення міжбюджетних відносин. Така реформа повинна передбачати розбудову налаштованої до потреб населення систему територіальної організації влади. Вона має удосконалити умови для зручного надання громадянам соціальних, адміністративних, комунальних, громадських послуг та запровадити у реалізацію принцип повсюдності місцевого самоврядування; сформувати дієздатну, забезпечену ресурсною базою, ефективну громаду; раціональну систему територіального устрою.

Основним завданням реформи системи територіальної організації влади повинна стати реалізація принципів децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності; формування економічно спроможної, забезпеченої необхідними фінансовими, матеріальними ресурсами базової самоврядної і, одночасно, адміністративно-територіальної одиниці — громади. Наповнення місцевого самоврядування змістом, насамперед, збільшення надання послуг має проходити на тлі перерозподілу владних повноважень на всіх рівнях влади на користь громади.

Адміністративно-територіальна реформа (АТР) в Україні має базуватись на наступних ключових положеннях:

1. Територіальний устрій слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі. Тому адміністративно-територіальна реформа має передбачати й зміну системи територіального устрою, і зміну системи територіальної організації влади.

Реформа територіального устрою, взята окремо, в кожному випадку не здатна привести до кардинальних змін у функціонуванні системи органів державної (публічної влади). Зрушення такого рівня визначаються реформуванням державної служби, зміною принципів

побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю і відповідальності. АТР має супроводжуватись реформуванням бюджетним, податковим, муніципальним, а також реформуванням усього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов АТР здатна привести до підвищення ефективності управління в державі та зростання якості життя населення і забезпечення належного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

2. Схема адміністративно-територіального устрою має якнайкраще відповідати потребам розбудови української держави і узгоджуватись з об'єктивною територіальною диференціацією соціально-економічних процесів.

Новий територіальний устрій має стати вагомим чинником вдосконалення територіальної організації соціально-економічної простору держави. У зв'язку з цим економічна суть АТР полягає не в тому, щоб провести межі адміністративно-територіальних утворень відповідно до сформованих ареалів і центрів господарської діяльності, а в тому, щоб, об'єднавши певні території в одне адміністративно-територіальне управління, створити в його межах максимального сприятливого соціально-економічного середовища в умовах унітарного устрою держави.

3. Включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її реальні кроки до інтеграції в Європейське співтовариство гостро ставлять питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

4. Питання децентралізації влади в Україні тісно

пов'язане з розвитком місцевого самоврядування як головним елементом саморегуляції та самоуправління громадян. Цей інститут забезпечує наближення влади до населення, завдяки йому впроваджується гнучкий механізм управління, значно менш забюрократизований, ніж у жорстко централізованій системі. Місцеве самоврядування дає можливість усунути існуючу певну відчуженість влади від народу, є одним з механізмів істотного розширення прав і свобод кожного громадянина. Тому розвиток місцевого самоврядування має стати наріжним каменем АТР.

5. АТР слід розпочати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення.

Література

1. Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» // Офіц. вісник України. — 2001. — №22. — С. 983.
2. **Артеменко В.** Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / В. Артеменко // Регіон. політика. — 2006. — №2. — С. 90—97.
3. **Зайчиков В. В.** Фінансова регіональна політика держави / В. В. Зайчиков // Фінанси України. — 2005. — №6. — С. 29—35.
4. **Караванський О. В.** Регіональна політика України на сучасному етапі / О. В. Караванський // Регіон. політика. — 2005. — №4. — С. 173—180.
5. **Панухник О. В.** Державна регіональна політика як засіб регулювання розвитку регіонів: проблеми становлення / О. В. Панухник // Регіон. політика. — 2007. — №7(73). — С. 134—141.
6. **Ягодка А.** Перекося регіональної економічної політики держави / А. Ягодка, М. Діба, С. Кондратюк // Економіка України. — 2004. — №8. — С. 28—34.