

*О.І. Амоша,
В.П. Вишневський,
А.І. Землянкін,
Л.М. Кузьменко,
Ю.В. Макогон,
Л.Г. Червова,
М.Г. Чумаченко*

РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ¹

Формування багатокладної економіки, перехід до ринкових відносин принципово змінили положення регіонів у загальній системі управління. Йде процес самовизначення різних економічних структур, виявлення їх місця в новій суспільно-економічній системі, взаємозв'язків з іншими структурами та джерел, що забезпечують їх безперервне відтворення. З'явилася необхідність у проведенні такої регіональної політики держави, яка сприяла би зміцненню загального економічного простору, вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, їх стійкому зростанню й соціальному розвитку, підвищенню самостійності у вирішенні регіональних проблем.

У здійсненні регіонального регулювання беруть участь тією або іншою мірою всі державні інститути, оскільки їх діяльність так чи інакше прив'язана до певної території. Практично в кожному акті будь-якої

політики (внутрішньої, зовнішньої, економічної, національної й т. ін.) присутні мотиви, пов'язані з конкретними регіонами та їх конкретними інтересами. Але мова в таких випадках повинна йти лише про регіональні зрізи (аспекти) інших політик. Власно регіональна політика має на увазі спеціалізовану регіонально орієнтовану діяльність.

У науковій літературі поняття «регіон» не має універсального визначення. Причиною цього є те, що регіон може мати декілька складових: економічну, географічну, політичну, історичну, правову, соціокультурну, соціальну природу.

У наших дослідженнях регіон визначається як частина території держави, виділена за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю, яка свідомо спрямовується й координується для досягнення цілей суспільного розвитку та запобігання дії руйнівних сил або негативних зовнішніх сил.

В умовах України первинним регіоном є Автономна Республіка Крим і

¹ Початок. Закінчення в №2(33) журналу «Економіка промисловості».

© Амоша Олександр Іванович – академік НАН України, директор;
Вишневський Валентин Павлович – доктор економічних наук;
Землянкін Анатолій Іванович – кандидат економічних наук;
Кузьменко Лариса Михайлівна – доктор економічних наук;
Макогон Юрій Володимирович – доктор економічних наук;
Червова Лідія Георгіївна – доктор економічних наук;
Чумаченко Микола Григорович – академік НАН України, почесний директор.
Інститут економіки промисловості НАН України, Донецьк.

адміністративні області. Виходячи з цього в даній роботі як регіон розглядаються адміністративні області.

Відповідно до світового досвіду в Україні необхідно здійснювати регіоналізацію управління як найважливіший напрям розвитку реформ і стабілізації економіки. Під регіоналізацією розуміється формування цілісної економіки та системи управління, де в економічних, господарських, планових і ринкових відносинах забезпечується примат регіонів у соціальних, структурно-відтворювальних, інвестиційних, економічних проблемах і процесах, а також у розміщенні продуктивних сил, науки, науково-технічного потенціалу.

Світова практика свідчить, що підвищення самостійності у вирішенні регіональних проблем, урахування і використання регіональних особливостей при здійсненні державної політики дозволяє істотно підвищити як рівень життя населення регіонів, так і ефективність економіки країни в цілому. Це має надзвичайно важливе значення для України, регіони якої значно розрізняються за площею, щільністю населення, кліматичними умовами, природно-ресурсним потенціалом і ступенем його освоєння, менталітетом населення.

У найбільш загальному вигляді регіон формується як певна територія, що відрізняється від інших територій рядом ознак і має деяку цілісність, взаємозв'язок її складових елементів і певну самодостатність. Але пропорції та ресурси економіки регіонів поки ще такі, що жоден із них не здатний існувати в умовах повної господарської відособленості, без участі в загальноукраїнському територіальному розподілі праці. Тому для економіки найбільше значення має виділення регіонів із позицій управління, місця в

територіальному поділі праці, функціонування ринків, подібності соціально-економічних проблем і т. ін.

Подібність регіону та національної економіки визначає можливість застосування до нього таких макроекономічних підходів, у яких пріоритетні виробничі фактори, зайнятість і доходи.

Для індустриальних регіонів, де промисловість складає ядро економіки, що забезпечує функціонування всього господарського комплексу і є основою соціального благополуччя населення, очевидно, що зусилля органів влади повинні бути спрямовані, насамперед, на створення сприятливих умов для розвитку промислового виробництва й забезпечення в такий спосіб вирішення соціально-економічних проблем.

У цей час фактичний стан державного регулювання регіонального розвитку відображає основні особливості перехідного періоду, у тому числі – незавершеність політичних, соціальних, економічних перетворень, недостатньо усунутих наслідків тривалого економічного спаду початку періоду незалежності. Ще не вдалося зменшити регіональні диспропорції економічного, соціального, демографічного характеру. Проявом недосконалості територіальної політики в Україні є й надмірна централізація державної влади.

Основні причини такого положення полягають у нечіткому розмежуванні повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, великій кількості так званих делегованих повноважень (що позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності); недосконалості статусу органів регіонального рівня (які фактично позбавлено власних виконавчих органів); недосконалості правової бази, невизначеності фінансово-

економічних основ розвитку регіонального місцевого самоврядування. У найбільш складному положенні опинилися місцеві органи влади у зв'язку з відсутністю діючих важелів управління соціальною сферою регіонів. Це не дозволяє реально стримувати процеси зубожіння та депопуляції населення.

Ситуація, що склалася, потребує вибору нових підходів до розвитку регіонів і заходів щодо його регулювання. Звичайно держава регулює регіональний розвиток за двома основними напрямками: пряма або непряма регіоналізація соціально-економічної політики центру, а також за допомогою методів і інструментів державної регіональної політики.

Основне завдання регулювання розвитку регіонів полягає в забезпеченні умов для орієнтації економіки на перебудову структури й поступальне зростання виробництва, досягнення економічного, соціального й екологічного прогресу та благополуччя.

Базуватися регіональний розвиток значною мірою повинен на саморозвитку й власному потенціалі території. Відповідно всі рівні місцевого самоврядування мають бути наділені правом і реальними можливостями самостійно складати, затверджувати та виконувати основну частину місцевих бюджетів.

1. Основи регіональної політики й принципи регіонального управління.

Спеціальні дослідження, узагальнення теоретичних підходів і практики регіонального управління свідчать, що відповідно до великого різноманіття процесів у регіонах можуть бути виділені наступні складові регіональної політики держави: економічна, соціальна, екологічна, науково-технічна, гуманітарна, національна, демографічна, зовнішньоекономічна. Загальнодержавна зовнішньо-

політична діяльність і оборонна політика мають також регіональні аспекти.

Звичайно по кожному з цих напрямів встановлюються з позиції держави цілі, завдання та їх пріоритети, відбиття цих завдань у регіональному аспекті.

Це виглядає так:

держава встановлює права, сфери, ресурси, методи роботи регіонів;

держава здійснює певні дії щодо конкретних регіонів;

держава доручає певну діяльність конкретним регіонам.

Весь набір цих і подібних до них установлень держави щодо конкретних напрямів внутрішньої політики – і є державна регіональна політика.

Тоді може бути простежена певна залежність по кожному напрямку. Так, внутрішня економічна політика держави в числі інших напрямів реалізується й через регіональну економічну політику. Аналогічно загальна соціальна політика держави реалізується через регіональну соціальну політику.

Кожен із названих напрямів регіональної політики може, у свою чергу, диференціюватися на складові частини.

Необхідно відмітити, що, очевидно, в загальному випадку політика регіонів не зобов'язана строго корелювати з регіональною політикою держави. Регіони можуть мати свої пріоритети, напрями, що іноді не збігаються із загальнодержавними. При цьому пріоритети не повинні вступати в антагоністичне протиріччя з політикою влади в країні.

Практична сторона регіональної політики полягає у виборі на кожному етапі розвитку відповідних йому завдань і пріоритетів. Для сучасного періоду пріоритетними є завдання поділу влади в напрямку розширення прав регіонів, зміцнення їх фінансового забезпечення, зниження міжрегіональної напруженості

у відносинах «центр – регіони». Досить важливим завданням є врахування умов і особливостей кожного регіону. Разом із тим державна регіональна політика й політика регіонів – це не розрізнені частини, а одне ціле, взаємодоповнююче й збагачуюче одне одного.

Регіональну політику можна підрозділити на два види: політику держави та внутрішню політику регіону. Регіональна політика держави являє собою дії держави, спрямовані на вирівнювання умов діяльності регіонів і їх результатів, ефективне використання регіональних ресурсів і можливостей, створення умов підвищення ефективності діяльності регіонів. Внутрішня політика регіонів спрямована на реалізацію державних завдань, забезпечення фінансування основної діяльності, використання всіх ресурсів регіону для підвищення добробуту населення, удосконалення структури матеріального виробництва, поліпшення стану навколишнього середовища й розвиток соціальної інфраструктури, сприяння розвитку підприємництва та економічному зростанню регіону.

Регіональна політика держави не може бути спрямована на користь одних регіонів і на шкоду іншим. У цілому державна регіональна політика України повинна базуватися в тривалій перспективі на таких основних принципах:

 пріоритет загальнонаціональних інтересів;

 врахування особливостей регіонів, вирівнювання їх соціально-економічного розвитку;

 соціальна справедливість, забезпечення всім регіонам рівних умов розвитку;

 забезпечення законності та стабільності в розподілі владних повноважень між центром і регіонами, логічніше на користь регіонів;

 ресурсне забезпечення проведення державної регіональної політики;

 планомірність у проведенні державної регіональної політики;

 створення системи регіонального управління, що відповідає державній регіональній політиці.

На основі загальних принципів державної регіональної політики формується економічна політика з урахуванням економічного стану країни та регіону. При цьому необхідно виходити з того, що в регіональному управлінні економічна політика займає провідне положення. Вирішення соціальних, екологічних, науково-технічних, демографічних та інших проблем регіону можливо в потрібному обсязі тільки при наявності відповідних економічних передумов: фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів.

Найважливішим напрямом регіональної економічної політики є досягнення економічної самостійності регіону, під якою розуміється наявність повноважень і ресурсів для самостійного вирішення органами регіонального управління всіх рівнів своїх регіональних проблем. Але цю самостійність необхідно розуміти діалектично – вона за умовами діяльності регіонів не може бути абсолютною. Навіть держава, будучи самостійною у вирішенні внутрішніх проблем, не може не враховувати зовнішніх обставин, двох- і багатосторонніх договорів, прийнятих раніше зобов'язань.

Дотепер при формуванні державного устрою незалежної України реалізується варіант централізованого управління економікою. Досить очевидно, що в перехідний період, коли переважна частина засобів виробництва перебуває в державній власності, централізація в управлінні економікою є неминучою. Але й у цих умовах необхідно підвищувати економічну

самостійність регіонів, щоб підвищити їх ініціативу й ефективність використання коштів. Останнє є особливо важливим, коли Україну визнали країною з ринковою економікою.

Здійснення регіональної політики потребує певних інвестицій і вдосконалення інвестиційної політики, яка повинна будуватися у відповідності зі структурними пріоритетами в господарському комплексі. В остаточному підсумку вона має бути спрямована на сприяння стабілізації соціально-економічної обстановки, здійснення прогресивних структурних перетворень в економіці, посилення соціальної спрямованості розвитку виробництва. Необхідними елементами цих дій повинні стати заходи щодо вдосконалення державного й регіонального бюджетів, ціноутворення, податкової, кредитної та грошової політики.

Метою соціальної політики держави є підвищення добробуту й задоволення потреб життєдіяльності всього населення. Тому здійснення соціальної політики перебуває в безпосередній залежності від економічних можливостей країни, тієї частки національного доходу, що виділяється на споживання.

Надмірні регіональні контрасти в соціальних умовах – погроза самому існуванню демократичної держави, яка загрожує її розпаду. Регіональна політика, таким чином, покликана послабити внутрішні соціальні напруги, зберегти цілісність і єдність країни.

Отже, регіональна соціальна політика полягає в реалізації централізованої соціальної політики та забезпеченні соціального захисту різних верств населення регіону.

Актуальною державною справою є здійснення ефективної екологічної політики.

В умовах економічної кризи та вкрай обмеженого фінансування

природоохоронних і природовідтворювальних заходів необхідно на національному й регіональному рівнях здійснювати концентрацію зусиль на найважливіших пріоритетних напрямках. За оцінкою Міжнародного інституту менеджменту навколишнього середовища (Швейцарія), рівень екологічного збитку в Україні становить 15-20% валового національного продукту і є одним із найвищих у світі.

Дослідження показують, що до числа екокризових промислових регіонів України можна віднести Донецьку, Дніпропетровську, Луганську, Запорізьку, Харківську та Київську області.

Виходячи зі стратегічної ролі екокризових промислових регіонів у розвитку соціально-економічної й політичної стабільності країн співдружності, а також з огляду на глобальні наслідки соціально-екологічної кризи, що заглиблюється в них, представляється досить актуальним формування якісно нової регіональної політики. В її основі повинні бути системно-аксіологічний підхід, наукова обґрунтованість, компетентність, конкурентоспроможність, націленість на критерії якості життя інтелектуально-інформаційної цивілізації XXI століття.

До числа першочергових програм екологічного оздоровлення екокризових промислових регіонів варто віднести:

інтелектуалізацію мислення на основі системномиследяльної методології;

екологічне виховання, освіти, навчання;

детоксикацію населення й природи; формування маловідходних територіально-виробничих комплексів, побудованих за принципом замкнутого технологічного циклу та рециркуляції природних ресурсів;

упровадження перспективних природозберігаючих технологій у галузях основної спеціалізації регіонів.

Складовою частиною регіональної політики держави є демографічна політика, спрямована на управління процесом демографічного розвитку країни та окремих її регіонів.

Демографічна політика повинна здійснюватися у двох напрямках: збільшення народжуваності та зниження смертності.

Збільшення народжуваності – це прерогатива, в основному, державної демографічної політики.

Зниження смертності населення – це регіонально-галузева проблема, яка повинна вирішуватися через розробку регіональних демографічних програм і через галузеві тарифні угоди й колективні договори.

Національна політика в регіонах України, як і по країні в цілому, представляє великі труднощі, особливо в період становлення держави. Необхідно враховувати, що національні проблеми потребують ретельної уваги і глибокого вивчення.

При проведенні реформ у здійсненні законодавчої та розпорядницької діяльності необхідно враховувати дві особливості, що характерні для України. Перша з них полягає в тому, що українці не є єдине ціле, а підрозділяються на етнографічні групи, які розрізняються між собою не тільки матеріальною культурою, народною творчістю, діалектичними особливостями, а й відповідним менталітетом. Причому ці розходження зумовлені географічними особливостями регіонів, історичними особливостями розвитку й вікових традицій.

Однією з найсерйозніших проблем національної політики в регіонах України є проблема державної мови. Необхідно враховувати, що російська мова має широке поширення і є рідною для багатьох

українців, на ній говорить більшість українських громадян, і це право захищено Європейською хартією мов. Це означає, що російська мова в цілому по країні не є міноритарною (тобто мовою меншостей). Отже зі статусом російської мови необхідно визначитися окремо, шляхом надання їй якогось загальнодержавного статусу, який би, не претендуючи на статус мови державної, повною мірою забезпечував реалізацію мовних прав громадян, що використовують російську мову, і – на рівні Європейської хартії регіональних мов або мов меншостей – шляхом її захисту як регіональної мови на тих територіях, де вона є міноритарною.

Дотепер в Україні ще не склалася цільна система регіонального управління, що адекватна завданням, які стоять перед регіонами. На рівні області функціонує регіональне самоврядування, представлене обласною радою народних депутатів як представницьким органом і державною виконавчою владою – обласною державною адміністрацією. Обласна рада народних депутатів не має виконавчого органу, оскільки його виконавчий комітет скасований і на його базі сформована місцева державна адміністрація.

Повною протиріч є система місцевого самоврядування України. Відповідно до Конституції України голови місцевих державних адміністрацій (губернатори областей і глави районів) призначаються й звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів. При цьому в містах (як районного, так і обласного підпорядкування) голови обираються населенням. На всіх рівнях – обласному, міському, районному, сільському – обираються місцеві представницькі органи – ради, при цьому вони впливають на формування органів виконавчої влади тільки в містах. Положення про призначення Президентом України голов обласних і районних державних адміністрацій

перебуває в певному протиріччі зі ст. 5 Конституції України, в якій сказано, що «народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування». Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції районні й обласні ради відносяться до органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, признається та гарантується ст. 7 Конституції. Таким чином, функції виконавчої влади в областях і районах повинні були б здійснювати не структурні підрозділи виконавчої державної влади (держадміністрації), а виконавчі структури самих органів місцевого самоврядування, оскільки останні формуються безпосередньо народом. А право визначати свої адміністративні (виконавчі) структури – один з основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у ст. 1, 2, 3, 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування 1985 р.

Стаття 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо зобов'язує районні та обласні ради делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям всі ті свої основні повноваження, які їм надані Конституцією. Тобто Конституція дає органам місцевого самоврядування певні права, а закон зобов'язує делегувати їх значну частину органам державної влади. По суті, фактична відсутність в Україні виконавчих органів місцевого самоврядування є не чим іншим, як непряме визнання того, що центр не хоче віддати право формування виконавчих органів місцевого самоврядування в руки населення.

Найбільш складна ситуація в Автономній Республіці Крим, де Верховна Рада Криму обирається безпосередньо населенням, а вищою посадовою особою є не призначений губернатор, як в інших регіонах України, а обраний депутатами голова Верховної Ради АРК. При цьому виконавча влада

належить Раді Міністрів АРК, що перебуває фактично в подвійному підпорядкуванні – Верховній Раді АРК і Президенту України. При цьому, незважаючи на те, що Крим є автономією, районні державні адміністрації призначаються прямо Президентом України. Тобто реально навіть обрані влади Криму фактично мають мінімальний вплив на органи виконавчої влади. Функціонує така система управління в Криму з постійними конфліктами, фактично вона руйнує внутрішньокримську єдність.

Представляється, що фактичне позбавлення органів місцевого самоврядування реальних владних важелів може мати для України довгострокові негативні наслідки, пов'язані як із втратою населенням системної довіри до органів місцевого самоврядування, так і неможливістю організувати ефективне управління всією територією країни одними лише виконавчими органами державної влади, недооцінкою специфіки регіональних проблем. Це перебуває в явному протиріччі із загальноєвропейською тенденцією на максимальне розширення прав місцевого самоврядування і прав людини в цілому.

Із метою забезпечення збалансованого розвитку областей, районів, міст, селищ, сіл необхідно модернізувати існуючу систему владних інститутів, переорієнтувавши систему адміністративно-розпорядницьких функцій районних і обласних державних адміністрацій на контрольно-спостережні. А щоб створити умови для правового, організаційного, фінансового забезпечення виконання органами місцевого самоврядування всієї повноти самоврядування, необхідно ввести в структуру місцевого самоврядування областей і районів виконавчі комітети.

Розширення прав регіонів дозволяє оперативно приймати рішення, не завантажувати центральні органи управління такими питаннями, які можуть бути вирішені на місцях. Більша самостійність регіону дозволяє підвищувати ініціативу і діловитість працівників місцевого та регіонального самоврядування, зживати утриманство. Одночасно підвищення самостійності регіональних і місцевих органів самоврядування дозволяє виключити можливість централізованого диктату, а також неефективного використання фінансових ресурсів. Зрозуміло, що для цього потрібне не тільки внесення змін до законів, але й вирішення матеріального питання – з комунальною власністю, розмежуванням земель, упорядкуванням бюджетних відносин.

Упорядкування бюджетних відносин багато в чому визначається податковою політикою.

2. Регіональний розвиток і податкова політика регіонів.

Основою ефективного розподілу бюджетно-податкових повноважень між різними рівнями влади є теорія фіскального федералізму.

Основні положення концепції фіскального федералізму полягають у наступному:

1. Влада надає суспільні товари, які відрізняються сферами вигід (мала – у дитячого саду, більша – у національної оборони). Даний фактор визначає формування багаторівневої системи влади за критерієм відповідності кожного рівня сферам вигід суспільних товарів.

2. Функції по наданню суспільних товарів повинні виконуватися насамперед найнижчим із рівнів влади, який у змозі це зробити. Більш високий рівень влади є менш важливим, другорядним стосовно нижчого, котрий розташований ближче до громадян і краще обізнаний про їх переваги.

3. Та сама юрисдикція повинна приймати рішення:

а) про суспільні витрати – бажані для громадян, що живуть у межах даної юрисдикції;

б) про суспільні доходи (податки) – небажані для громадян у даній юрисдикції.

Фіскальний федералізм важливий для ефективної організації суспільного господарства незалежно від того, чи є сама держава федеративною або унітарною. В Європі він успішно застосовується як у тих, так і в інших. Пояснюється це тим, що фіскальний федералізм – це насамперед питання економічної доцільності, а не політичного вибору. Федералізм означає договірні відносини між територіально локалізованими суб'єктами, кожний з яких детермінований спільністю насамперед політичних інтересів громадян, що проживають у його межах. У фіскальному федералізмі суб'єкти виділені не за політичною, а за економічною ознакою – це сфери вигоди, існування яких обумовлено особливостями дії тих або інших типів суспільних благ.

Елементи системи федеративної держави (суб'єкти федерації) відрізняються між собою за своєю внутрішньою структурою, вони є гетерогенними. Урахування цієї гетерогенності (розходжень) служить однією з підстав федералізму. Елементи ж системи фіскального федералізму є гомогенними. Його вихідною передумовою є те, що всі люди мають ідентичні преференції, для яких національність, політичні погляди, мова, релігійні переконання й т.ін. не мають ніякого значення.

Федералізм вимагає приблизної рівності горизонтальних елементів системи, так що жоден із суб'єктів федерації не повинен переважати над

іншими. Навпроти, система фіскального федералізму споконвічно обґрунтовується як багаторівневе утворення, де більш високий рівень завжди більший за нижчий вже з тієї простої причини, що одні суспільні товари мають більшу сферу вигід, ніж інші.

Варто підкреслити, що дана теза не заперечує того очевидного факту, що в системі відносин, побудованій на принципах фіскального федералізму, може бути трохи територіально відособлених і паралельно існуючих елементів нижніх і середніх рівнів.

В Україні розподіл бюджетно-податкових повноважень у цілому не відповідає ані вимогам фінансової теорії, ані Європейській хартії про місцеве самоврядування. Центральна проблема полягає в тому, що в регіонах і на місцях спостерігається неприпустимий розрив між тим великим обсягом соціально-економічних завдань, які доводиться вирішувати органам влади, з одного боку, і фактичними можливостями їх фінансування – з іншого, притому, що всі основні джерела суспільних доходів контролюються центральним урядом, а механізм їх перерозподілу явно не об'єктивний.

У цей час доходи місцевих бюджетів України становлять близько 30% загальних доходів Зведеного бюджету, а витрати – близько 40%, що в порівнянні з рядом унітарних країн ЄС – узагалі чимало. Однак колізія полягає в тому, що, по-перше, їх власні кошти у вигляді місцевих податків і зборів становлять мізерні суми. Так, в 2003 р. місцеві податки й збори в Україні склали 592 млн. грн. (фактично мобілізовані за даними ДПА України), або 2,6% загальної суми доходів місцевих бюджетів. В окремих розвинених країнах питома вага тільки чисто місцевих податків у загальній сумі доходів

субнаціональних органів влади (без урахування плати за користування й різні збори) становить: в Іспанії – 31%, Бельгії – 32, Фінляндії – 34, Франції – 36, Норвегії – 42, Швейцарії – 46, Данії – 51, Швеції – 61%. Це означає, що на відміну від країн-членів ЄС в Україні власні повноваження місцеві органи влади змушені виконувати не за рахунок власних же, а за рахунок виділених вищими органами влади джерел.

По-друге, місцеві органи влади не мають у своєму розпорядженні жодного скільки-небудь великого джерела доходів, ставки якого вони можуть регулювати самостійно, приводячи у відповідність потреби в місцевих суспільних товарах і джерела їх фінансування. Питома вага місцевих податків і зборів у загальній сумі податкових доходів бюджету в Україні становить тільки близько 1,5%. Таким чином, переважна частина податкових доходів суспільного сектора господарства – це надходження від загальнодержавних податків, які контролюються центральною владою (поза залежністю від того, як і на якому рівні влади вони потім фактично використовуються). Тому в Україні органи місцевого самоврядування в принципі не можуть самостійно привести у відповідність регіональні потреби в суспільних благах із джерелами їх фінансування.

По-третє, платежі, що надходять до бюджету з будь-якої даної території, не відображають реальних кінцевих результатів господарської діяльності розташованих тут підприємств. З одного боку, тому, що податковий облік принципово відрізняється від фінансового, і зобов'язання, наприклад, по податку на прибуток підприємств можуть виникати навіть у тому випадку, якщо балансовий прибуток відсутній (тобто має місце не приріст, а зменшення

капіталу). З іншого боку, – тому, що фінансовий результат, що показаний в офіційній звітності підприємств, не враховує екстерналії (зовнішні ефекти), які в умовах України мають величезні масштаби й дуже сильно диференційовані по областях. Наприклад, викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря у розрахунку на 1 км² становлять у Донецькій області 67 т, Дніпропетровській – 31, Луганській – 21 т, а в Херсонській – 1,9, Житомирській – 2,2, Чернігівській – 2,3 т, тобто в десятки разів менше. Скидання забруднених вод у Донецькій області складають 745 млн. м³, а в Тернопільській і Волинській областях – 4 млн. м³, тобто в сотні разів менше. Тому, якби можна було при визначенні фінансових результатів діяльності, що складають базу податку на прибуток підприємств, урахувати збиток від забруднення навколишнього середовища й виснаження природних ресурсів, то ніякий податок на прибуток підприємства Донецької області не платили б взагалі. А фактично в цей час вони вносять на загальнодержавні потреби найбільші серед усіх інших областей суми даного податку (2,2 млрд. грн. в 2003 р. при середній сумі податку у розрахунку на 1 область – 0,4 млрд. грн.). Тому в контексті сформованої системи міжбюджетних відносин – це вже не податок на прибуток підприємств, а податок на життя й здоров'я жителів регіону.

У зв'язку з цим головним напрямом удосконалення механізму формування доходів органів місцевого самоврядування, що впливає з фундаментальної концепції фіскального федералізму й принципу субсидіарності, які визнані ЄС, є досягнення зваженого балансу бюджетно-податкових повноважень між різними рівнями влади. Тому господарське законодавство слід реформувати таким чином, щоб рішення

про витрати приймалися тим же самим органом влади, який відповідає за рішення про оподаткування споживачів суспільних послуг, тому що гроші, які надходять з іншого рівня, наприклад із центру, – це "дешеві" гроші, витрачаються вони легше й не обов'язково відповідно до пріоритетів населення міста та регіону. У цьому зв'язку слід домагатися зміцнення місцевих фінансів за рахунок передачі на рівень місцевого самоврядування хоча б однієї або двох великих і надійних податкових баз. На практиці це питання може бути хоча б частково вирішене таким чином, що статус місцевого, з регульованими місцевим самоврядуванням ставками, повинен одержати податок на нерухоме майно.

Із метою підвищення зацікавленості місцевих органів влади в ефективному функціонуванні підприємств, розташованих на підвідомчій території, виходячи із принципу платності надаваних суспільних послуг, а також беручи до уваги, що розподіл конкретних податків переважніше за розподіл знеособлених субсидій, доцільно передати в число доходів, які закріплюються за місцевими бюджетами й ураховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, частину податку на прибуток підприємств всіх форм власності та підпорядкованості. Без вирішення цієї проблеми вирішити проблеми збитковості підприємств (найчастіше штучну) не представляється реальним.

Оскільки окремі регіони України мають різні економічні потенціали, їх вирівнювання є важливим державним завданням, але тільки за тієї умови, якщо воно не перешкоджає ефективному використанню обмежених ресурсів у цілому. Це означає, що держава не повинна перебивати стимули для регіонального саморозвитку. При цьому

переважними можуть бути визнані такі дії органів центральної влади, коли вони не стільки субсидіюють ті або інші підприємства в даній місцевості, скільки забезпечують умови для їх нормального функціонування на всій території країни. Що ж стосується державної підтримки розвитку тих або інших регіонів, то для цього доцільно використовувати такий апробований у Європі метод, як часткове фінансування, коли центральний уряд і зацікавлений у реалізації проекту розвитку місцевий орган влади вирішують проблему шляхом пайової участі.

Фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, що підтримує гарантований рівень забезпечення людей державними послугами, де б вони не проживали, є об'єктивно необхідним. Проте воно також, за можливості, не повинне суперечити принципам фіскального федералізму. Тому, з даної точки зору, є сенс порушувати питання про те, щоб місцеві бюджети мали можливість більшою мірою (ніж це спостерігається сьогодні в Україні) опиратися на власні джерела фінансування, а не на ресурси, що виділяються в порядку централізованого перерозподілу. У цьому зв'язку структуру місцевих доходів потрібно перевернути, поставивши, що називається, з голови (фінансування із центру) на ноги (регіональні та місцеві податки і збори). У сукупності власні кошти повинні складати не менше 50% сумарних доходів і приблизно відповідати обсягу завдань, покладених електоратом на органи самоврядування. Це є обов'язковою умовою підвищення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень шляхом переходу до стратегічного планування регіонального розвитку, тому що будувати плани й прогнозувати фінансові потоки можна впевнено тільки в тому

випадку, якщо їх більшу частину складають власні джерела.

Визначення розмірів регулюючих трансфертів, за допомогою яких відбувається фінансове вирівнювання в Україні, залежить від точності оцінки фінансових потреб територій. Діюча в цей час формула розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів не враховує низку істотних факторів (наприклад, екологічних), які визначають фактичний рівень споживання суспільних послуг населенням різних регіонів. Це ставить багато територіальних бюджетів (насамперед промислово розвинених областей) у відносно несприятливе положення в порівнянні з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Тому методика розрахунків потребує подальшого удосконалення. При цьому обов'язковою умовою для початку робіт з удосконалення формули розрахунку трансфертів має бути, по-перше, складання переліку соціально-економічних, демографічних, екологічних, кліматичних і інших факторів, які впливають як на податковий потенціал територій, так і на рівень видаткових потреб місцевих органів влади, і, по-друге, потрібно встановити кількісні залежності доходів і витрат адміністративно-територіальних одиниць від цих факторів. У цьому зв'язку доцільно прийняти спеціальну постанову Кабінету Міністрів України, яка містить доручення Державному комітету України по статистиці, Державній податковій адміністрації, іншим міністерствам і відомствам про підготовку й регулярне надання відповідних показників Міністерству фінансів України й одночасно - органам регіонального та місцевого самоврядування.

Перспективними напрямами міжтериторіального розподілу фінансових ресурсів можуть бути:

виділення централізованих коштів місцевим бюджетам виходячи із критерію виконання цільових програм розвитку сфери суспільних послуг по критерію якості обслуговування населення. Умовою реалізації цієї пропозиції є формування стандартів якості по основних напрямках суспільних витрат і формування відповідних банків даних;

перехід до фінансового вирівнювання на основі переходу до надання так званих співпадаючих прав оподаткування в частині прибуткового податку з громадян - тобто спільного використання різними рівнями влади однієї й тієї ж податкової бази. Це дозволить забезпечити підвищення ступеня автономності місцевих бюджетів в обсязі, що відповідає власним повноваженням регіональних і місцевих органів влади.

3. Економічний потенціал регіонів.

Поняття «потенціал» у широкому розумінні означає кошти, запаси, джерела, які є в наявності і можуть бути мобілізовані для досягнення певної цілі, реалізації плану. Отже, економічний потенціал регіону являє собою здатність, можливість регіону по виробництву продукції й створенню певних благ і включає виробничий потенціал і потенціал невиробничої діяльності.

Зміцнення потенціалу регіону повинно опиратися на виробництво, насамперед, товарів і послуг у зв'язку зі сформованими традиціями, можливостями природних і географічних умов. Регіон як складова, беручи участь у національному поділі праці, спеціалізується на випуску певних груп товарів, які поставляються в державний фонд. Тим часом інші товари, виробництво яких складно або невігідно здійснювати, надходять у конкретну область із інших областей країни.

Слід зазначити, що в останнє десятиліття все більший інтерес у фахівців викликає кластерний підхід для розробки економічної політики. У цьому зв'язку кластерна модель М. Портера стає інструментом для підвищення конкурентоспроможності економіки регіону й країни в цілому, стимулювання інновацій та економічного зростання. Кластерний підхід у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку дозволяє сприяти не тільки вирішенню макроекономічних проблем, але й здійснювати удосконалення мікроекономічних основ із метою поліпшення положення населення. Важливими у цих перетвореннях є ініціатива й публічність проведених перетворень. Треба виявляти зразкові, тобто успішні, кластери і поширювати їх досвід на кластери інших регіонів.

Економічний потенціал регіону формується та розвивається на основі регіональної економічної політики.

Характеризуючи економічний потенціал регіонів України, треба, насамперед, звернути увагу на показники, що відображають внесок регіону в економіку держави, його ефективність у здійснюваних процесах.

Кожний регіон має свої територіальні особливості, специфіку; у ньому складаються певні економічні й соціальні відносини. Деяке уявлення про диференціацію регіонів дають дані таблиці.

Першорядне значення в розвитку економічного потенціалу регіону мають трудові ресурси, їх раціональний розподіл і використання. Загальносистемна криза, що була характерна для всієї економіки, вплинула і на зайнятість населення. У цілому по Україні рівень безробіття склав в 2003 р. 3,6%. По регіонах цей показник дуже диференційований.

Як свідчить аналіз, гострою проблемою зайнятості стала після 1995 р., коли курс на проведення твердої монетарної політики в державі не був погоджений із заходами, орієнтованими на зміни на внутрішньому ринку. Зайнятість постійно знижувалася, і тільки з 2002 р. почала зростати й досягла в 2003 р. 90,4% рівня 1995 р. Найбільш помітне скорочення зайнятості в Луганській (-22,2%), Кіровоградській (-19,2%), Тернопільській (-17,9%), Івано-Франківській (-17,5%), Черкаській (-17,5%), Донецькій (-17,4%) областях. І тільки в трьох регіонах зайнятість зростає (Київ, Севастополь і Закарпатська область).

Відбувається скорочення економічно активного населення, що зв'язано, насамперед, зі зниженням народжуваності й збільшенням смертності у розрахунку на 1000 чол. Найнижчий природний приріст населення в Чернігівській області (-13,0), потім у Сумській (-11,3), Полтавській (-11,2), Донецькій (-10,3), Луганській (-10,7).

Національна політика зайнятості на макrorівні може бути ефективною лише за умови взаємодії регіональних механізмів регулювання ринку праці, які враховували б демоекономічні, соціально-психологічні, історичні, культурні традиції кожної території. Для цього варто продовжувати розширення самостійності регіонів у мобілізації фінансових ресурсів для проведення активної політики на ринку праці, децентралізацію функцій регулювання зайнятості, реформування відносин власності.

Матеріально-технічну основу економічного потенціалу регіону складають його основні засоби. Найбільш значні зосереджені в Донецькій області (12% від загальноукраїнських), Дніпропетровській

та м. Києві (по 9,9%), а також Харківській (7,3%).

Таблиця. Диференціація регіонів України за соціально-економічними показниками

Області, регіони	Валова додана вартість на душу населення в 2003 р., грн. (у фактичних цінах)		Обсяг інвестицій в основний капітал на душу населення в 2004 р., грн. (у фактичних цінах)		Обсяг зовнішньоторговельного товарообігу на душу населення в 2004 р., дол. США		Загальний обсяг роздрібного товарообігу й платних послуг на душу населення в 2004 р., грн.		Забезпечення лікарями й середнім медперсоналом (на 10000 населення) на кінець 2004 р.		Зайнятість населення у віці 15-70 років, 2004р. у % до 2000р.	Рівень зареєстрованого безробіття на 1 січня 2005 р.
Україна	5114	100,0	1601,7	100,0	1309,2	100,0	1872,0	100,0	158,3	100,0	101,6	3,5
АР Крим	3633	71,0	1376,2	85,9	214,2	16,4	1900,0	101,5	169,6	107,1	104,1	3,4
Вінницька	3534	69,1	671,3	41,9	389,8	29,8	1150,0	61,4	163,2	103,1	87,1	4,3
Волинська	3339	65,3	1019,0	63,6	515,7	39,4	1529,0	81,7	151,9	96,0	87,5	4,4
Дніпропет- ровська	6058	118,5	1694,2	105,8	2230,4	170,4	2145,0	114,6	155,6	98,3	102,7	3,0
Донецька	6385	124,9	1545,6	96,5	2259,4	172,6	1496,0	79,9	157,0	99,2	99,7	2,3
Житомирська	3074	60,1	631,1	39,4	300,1	22,9	1188,0	63,5	157,5	99,5	104,6	5,0
Закарпатська	3207	62,7	892,7	55,7	979,3	74,8	1879,0	100,4	148,8	94,0	105,6	3,8
Запорізька	5353	104,7	1457,0	91,0	1915,8	146,3	1902,0	101,6	157,7	99,6	103,6	3,2
Івано- Франківська	3958	77,4	1140,6	71,2	966,6	73,8	954,0	51,0	154,0	97,3	87,7	4,3
Київська	4513	88,2	1992,3	124,4	786,7	60,1	1467,0	78,4	128,8	81,4	103,6	2,8
Кіровоградська	3632	71,0	1249,9	78,0	263,9	20,2	1222,0	65,3	147,6	93,2	104,2	5,0
Луганська	3997	78,2	1199,6	74,9	930,7	71,1	1044,0	55,8	151,2	95,5	104,3	2,5
Львівська	4049	79,2	1441,4	90,0	531,7	40,6	1993,0	106,5	176,6	111,6	98,1	4,0
Миколаївська	4284	83,8	1590,5	99,3	799,0	61,0	1313,0	70,1	132,6	83,8	107,4	3,8
Одеська	5245	102,6	2129,8	133,0	827,3	63,2	2040,0	109,0	144,0	91,0	102,7	2,1
Полтавська	5533	108,2	1834,5	114,5	1187,3	90,7	1433,0	76,5	160,3	101,3	100,9	4,4
Рівненська	3475	68,0	1667,8	104,1	368,1	28,1	1297,0	69,3	159,2	100,6	100,8	5,9
Сумська	3795	74,2	880,8	55,0	531,8	40,6	1293,0	69,1	146,2	92,4	106,4	4,2
Тернопільська	2741	53,6	564,3	35,2	143,2	10,9	1037,0	55,4	159,5	100,8	95,4	7,5
Харківська	5045	98,7	1778,9	111,1	579,4	44,3	2172,0	116,0	163,4	103,2	101,2	3,0
Херсонська	3287	64,3	775,8	48,4	265,1	20,2	1471,0	78,6	140,5	88,8	101,3	5,0
Хмельницька	3337	65,3	1254,0	78,3	247,8	18,9	1144,0	61,1	142,9	90,3	104,0	4,0
Черкаська	3309	64,7	1769,3	110,5	479,1	36,6	1234,0	65,9	151,5	95,7	105,9	5,7
Чернівецька	2771	54,2	720,4	45,0	189,2	14,5	1500,0	80,1	157,4	99,4	119,6	6,0
Чернігівська	3764	73,6	956,9	59,7	385,7	29,5	1237,0	66,1	156,1	98,6	101,0	3,9
м. Київ	16697	326,5	5307,0	331,3	4052,9	309,6	6395,0	341,6	219,4	138,6	106,1	0,4
м. Севастополь	4557	89,1	1123,5	70,1	253,6	19,4	2110,0	112,7	159,1	100,5	109,1	0,8

Резерви можливого використання виробничих потужностей в усіх секторах економіки країни розкриває структура валової доданої вартості по регіонах. Значна диференціація регіонів з виробництва валової доданої вартості на душу населення (124,2% – Донецька область і 54,6 – Тернопільська) характеризує як резерви зростання, так і його «тупики». Наявність таких тупиків обмежує, насамперед, якісне зростання, що викликає стагнацію, з якої практично неможливо швидко знайти вихід.

Структура валової доданої вартості дає також уявлення про донорів і реципієнтів у державному бюджеті, у рамках якого здійснюється щорічний перерозподіл між областями з метою вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості. Результати аналізу структури валової доданої вартості по областях України дозволяють установити неможливість концепції економічного самовідтворення регіонів. Це пов'язано, насамперед, з різними природно-кліматичними особливостями, географічним положенням, виробничо-технічним потенціалом, деякими культурно-історичними традиціями територій.

Отже, одним з основних показників, який свідчить про результативність регіонального розвитку й може бути розрахований на основі офіційної інформації, є валова додана вартість у розрахунку на одного працюючого, тобто продуктивність праці. У діючих цінах цей показник в 2003 р. був найвищим у м. Києві (майже 32 тис. грн.), у той же час ВДВ на 1 жителя становила 16,7 тис. грн. Друге місце займає Донецька область, в якій ВДВ на одного працюючого становила більше 14 тис. грн., а на одного жителя - 6,4 тис. грн. Третє місце займає Дніпропетровська область – 12,5 тис. грн. на одного працюючого, далі йде

Запорізька - 11,8 тис. грн. Низький показник у Чернівецькій області: на одного жителя - 2,8 тис. грн., хоча найнижчий показник ВДВ на одного жителя в Тернопільській області – 2,7 тис. грн. (27 місце).

Слід зазначити, що розрахунки економічних показників у діючих, а не порівняльних цінах ускладнюють аналіз, що не дає можливості визначити тенденцію розвитку.

Фондовіддача, що розрахована як обсяг виробленої продукції на одну гривню вартості основних фондів, повільно, але зростає. Якщо виключити м. Київ, найвищий показник у Донецькій області (0,59), наступний в Луганській (0,53). Значно нижче фондовіддача у Тернопільській, Івано-Франківській, Хмельницькій областях та АР Крим. Однією з причин такого положення є, наприклад, зміна ступеня зношування основних засобів у промисловості по регіонах. З 2000 по 2004 р. ступінь зношування основних фондів зріс у всіх регіонах, але найбільш суттєво в Дніпропетровській (з 53,5 до 67,5%), Запорізькій (з 47,3 до 57,9 %), Донецькій (з 47,0 до 54,7 %) і Полтавській областях (з 48,6 до 71,3 %).

Але відмітимо, що в абсолютному значенні за вартістю уведених у дію основних засобів у промисловості України в 2003 р. найбільше значення мають області Донецька (18,2%), Дніпропетровська (11,5%) та Луганська (8,1%).

Бюджетне забезпечення також відіграє важливу роль в економіці регіону. Величина цього показника, будучи слідством ефективного функціонування регіону, виступає одночасно й фактором його розвитку. За останніми даними, в 2004 р. з державного бюджету було виділено стосовно власних доходів: Донецькій області – 10 %, Дніпропетровській – 19, Луганській - 60,

АР Крим - 88%. Значно більшу кількість коштів одержали області: Львівська – 100%, Вінницька – 174, Івано-Франківська – 180, Волинська – 212, Тернопільська – 228%. Звичайно, вирівнювання, як свідчить світовий досвід, необхідно, але необхідно урахувати ефективність функціонування та розвитку регіону. Це стає особливо важливим, коли істотно зростає територіальний взаємозв'язок і взаємозумовленість різноманітних факторів економічного розвитку; ускладнюється виробнича структура й інфраструктура регіонів; заглиблюється територіальний поділ праці; усе більше вирішальну роль в економічному розвитку відіграє людський фактор; зростає залежність економічного потенціалу від стану навколишнього середовища.

У регіональній політиці необхідно переходити від методів тимчасового ослаблення регіональної диференціації, що базуються переважно на територіальному перерозподілі ресурсів, до методів, орієнтованих на регіональний розвиток з опорою насамперед на власні сили. Це означає – жити за коштами і збільшувати їх.

У рамках такої моделі центр повинен опиратися на єдині принципи й механізми регіональної політики стосовно до всіх областей і одночасно проводити активну диференційовану регіональну політику відносно окремих областей.

Насамперед, урахування відмінностей потенціалів є об'єктивною вимогою при розробці стратегії економічного розвитку регіонів. Принцип економії суспільної праці визначає пріоритетний економічний розвиток тих регіонів, які мають для цього у своєму розпорядженні більш сприятливі об'єктивні умови. По-друге, урахування

трудомісткості та дефіцитності ресурсів, хоча й вирівнює певним чином умови господарювання на відповідній території, але не може і не повинно забезпечувати повної рівності.

Держава повинна допомагати слабким регіонам і опиратися на сильні, підтримуючи території, що забезпечують власний розвиток, що формують умови й стимули для поступового переходу від пасивного використання фінансової допомоги до створення конкурентоспроможних виробництв, що поповнюють доходну базу територій.

(Закінчення статті у наступному номері журналу).