

- науково обґрунтований організаційно-економічний механізм забезпечення реформування економіки України та її регіонів.

**Висновки.** Здійснення економічних реформ в Україні саме за такою структурою дозволить мінімізувати негативний вплив на рівень соціальної напруженості в регіонах України шляхом розвитку виробничої сфери й створення додаткових робочих місць для працездатного населення. Економічна значимість результатів полягає в забезпеченні більш ефективного управління процесами реформування.

1. Павловський М. Помилки реформ. Чи можливо їх виправити? / М. Павловський // Віче. – 1997. – № 1. – С. 62–63.
2. Сарапін В. О. Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.03 – “Політична культура та ідеологія” / В. О. Сарапін. – К., 2005. – 20 с.
3. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
4. Лазаренко В. Є. Еволюція ролі і механізмів залучення науки до процесу трансформації економічних систем : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 08.01.01 – “Економічна теорія” / В. Є. Лазаренко. – Х., 2000. – 20 с.
5. Полтерович В. М. Элементы теории реформ. [Електронний ресурс] / В. М. Полтерович. – Режим доступу : [http://www.cemi.rssi.ru/publication/newbooks/theory-ref/th-ref\\_intr.php#](http://www.cemi.rssi.ru/publication/newbooks/theory-ref/th-ref_intr.php#).

**Рецензенти:**

Кизим М.О. – доктор економічних наук, професор, директор Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України;

Волик І.М. – кандидат економічних наук, доцент, учений секретар Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України

УДК 332.1

ББК 65.26

Вусятицька М.П.

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ  
ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ**

Прикарпатський національний  
університет імені Василя Стефаника,  
Міністерство освіти і науки,  
молоді та спорту України,  
кафедра фінансів,  
76025, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,  
тел.: 80342506384,  
e-mail: [gomarpet@ukr.net](mailto:gomarpet@ukr.net)

**Анотація.** Розглянуто особливості реалізації регіональної фінансової політики. Проаналізовано фінансові важелі, якими місцеві органи влади можуть впливати на економіку регіону. Досліджено фіскальні правила, які встановлюють центральні органи влади для регулювання регіональної фінансової політики місцевих органів влади.

**Ключові слова:** фінансова політика, фінансовий важіль, економіка регіону, самостійність органів місцевого самоврядування, фіскальні правила.

**Annotation.** The features of implementation the regional financial policy are considered. The financial levers that local authorities can influence on the regional economy are analyzed. Fiscal rules that set by central authorities to regulate regional financial policies of local authorities are considered.

**Key words:** financial policy, financial levers, economy of the region, autonomy of local governments, fiscal rules.

**Вступ.** Як відомо, фінансова політика, що пов'язана з регулюванням економічного розвитку регіонів, здійснюється на двох рівнях:

- 1) державному, яка провадиться центральними органами влади;
- 2) регіональному, яка визначається і реалізується місцевими органами влади.

Проблема взаємодії місцевих і центральних органів влади в процесі регулювання економічного розвитку регіону залишається сьогодні досить актуальною.

Рівень державного впливу на економіку регіону зумовлюється певними об'єктивними та суб'єктивними чинниками, а саме:

- 1) державною стратегією щодо регіонального економічного розвитку;
- 2) державним устроєм і статусом регіонів;
- 3) рівнем децентралізації влади і, відповідно, самостійності органів місцевого самоврядування;
- 4) політичною ситуацією в країні.

Основне завдання полягає у виборі такої моделі взаємовідносин різних рівнів влади в управлінні економічним розвитком регіону, яка б забезпечувала зростання якості життя населення шляхом підвищення зайнятості в регіоні, покращення ділової активності та соціальних стандартів, зростання регіонального валового продукту.

Питання регулювання регіонального економічного розвитку досліджували вітчизняні науковці, серед них І.Балабанов, З.Варналій, М.Дацишин, М.Козоріз, М.Долішній, Б.Данилишин, І.Ткачук, І.Чугунов. Поміж учених існують різні підходи щодо питання самостійності органів місцевого самоврядування в регулюванні економічного розвитку регіону.

**Постановка завдання.** Тому проблема регулятивної функції місцевих органів влади в розвитку економіки регіонів потребує уваги та системних досліджень, що й зумовлює актуальність дослідження. Мета статті – обґрунтувати шляхи підвищення ефективності місцевого регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

**Результати.** Значну цікавість для розуміння ключових процесів розвитку економіки України й вирішення на цій основі питань підвищення її ефективності являє вивчення фінансової політики на місцевому рівні [3, с.10]. Адже соціальний і економічний розвиток регіонів у сукупності визначає рівень розвитку цілої країни.

Виділяють такі основні складові державної фінансової політики [2, с.63]:

- 1) грошово-кредитна (регулювання грошової маси, рівня інфляції та процента шляхом використання інструментів центрального банку);
- 2) бюджетна (визначення і реалізація курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджету);
- 3) податкова (установлення, правове регламентування та організація справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави);
- 4) інвестиційна (створення привабливого інвестиційного середовища для поживлення інвестиційної діяльності та нарощування обсягів інвестицій у національну економіку);
- 5) митна (захист інтересів у сфері розширення чи скорочення експорту або імпорту, застосовуючи систему митних платежів чи певний митний режим).

Серед складових фінансової політики, що належать до компетенції центральних органів влади, місцеві органи влади частково можуть формувати бюджетну й податкову політики на місцевому рівні, а також інвестиційну.

Обмеження, що визначені законодавчо для органів місцевого самоврядування стосовно здійснення бюджетно-податкової (фіскальної) політики зарубіжні економісти

називають фіскальними правилами. Установлення фіскальних правил для місцевих органів влади здійснюється з метою підпорядкування регіональних фіскальних політик загальнодержавній для досягнення цілей економічного розвитку, визначених центральною владою [4].

Фіскальні правила створюються для того, щоб відповідати цілям фіскальної політики вищестоящих органів влади. До фіскальних правил можна віднести такі основні правила:

1. Вимоги до збалансування бюджету. Такі вимоги можуть застосовуватися як до поточного балансу бюджету, так і до балансу позабюджетних фондів. Період, протягом якого бюджет повинен бути збалансований, зазвичай, становить один рік. В Австрії, Норвегії, Іспанії бюджетний період є багаторічним. Наприклад, у Нідерландах, якщо муніципалітет заклав дефіцит бюджету на поточний рік, вищестоящі органи влади можуть це дозволити, але за умови, що бюджет буде збалансований протягом 3 років.

У більшості випадків вимоги до збалансування бюджету встановлені вищестоящими органами влади. У державах із чітко вираженим федеральним устроєм, де достатній рівень самостійності органів місцевого самоврядування, визначаються самообмеження, наприклад, у таких країнах, як Польща, Японія.

В Україні, згідно зі статтею 72 Бюджетного кодексу, місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів, а з профіцитом – у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів.

Щодо спеціального фонду, то дефіцит може бути затверджений у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду, крім власних надходжень бюджетних установ. Місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом у випадку погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів.

2. Обмеження позик місцевим органам влади. Регулювання місцевих позик може здійснюватися шляхом установлення ряду обмежень щодо залучення ресурсів органами місцевого самоврядування для погашення боргу. Наприклад, у Данії, Кореї, Іспанії не дозволено здійснювати місцеві позики з метою фінансування поточних витрат. У Польщі заборонені позики, якщо загальний рівень боргу органів місцевої влади перевищує 60% ВВП.

У нашій країні, згідно зі статтею 73 Бюджетного кодексу, місцеві органи влади можуть отримувати: позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, а також середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у Законі про Державний бюджет України. Надання позик з одного бюджету іншому забороняється.

Також досить розповсюджені вимоги стосовно попереднього схвалення позики вищестоящими органами влади. Деякі країни скасовують обмеження позик на інвестиційні цілі. Наприклад, в Іспанії місцеві органи влади можуть взяти позичку в розмірі аж до 30% поточних надходжень, щоб покрити тимчасові касові розриви, у той час як довгострокові позики на капітальні інвестиції заборонені.

В Україні обсяг та умови виконання місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України. Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад міст.

Вищестоящі органи влади рідко дають гарантії за позиками нижчестоящих. Проте є винятки, наприклад, у Канаді, Туреччині, Греції. В Україні держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад.

Додатковим каналом для запозичень, який, можливо, не охоплений фіскальними правилами, є підприємства й банки, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування. У деяких країнах, таких як Данія, Німеччина, Корея, Португалія та Іспанія, існують додаткові обмеження здійснення запозичень такими підприємствами й надання ними позик.

3. Податкові обмеження. Термін “податкова автономія” відображає різні аспекти свободи місцевих органів влади від центрального уряду щодо місцевого оподаткування, а саме – право органів місцевого самоврядування самостійно від центральної влади вводити або скасовувати податки, установлювати податкові ставки, визначати податкову базу, надавати податкові пільги або знижки для окремих осіб чи підприємств.

Відносини між органами влади при розподілі компетенції стосовно податкового регулювання змінюються залежно від державного устрою, специфіки адміністративно-територіального поділу, традицій.

У цілому можна виділити два типи відносин:

1) перший тип характеризується тим, що центральний орган влади впливає на сферу податкової ініціативи. Такі відносини притаманні для США, де Конгресу разом з адміністрацією надається вирішальна роль у прямому оподаткуванні юридичних і фізичних осіб. Так, федеральна влада визначає ставки прямих податків з населення і юридичних осіб, які надходять у федеральний бюджет. Місцева влада при цьому підлаштовується під податкову політику, хоча й може самостійно змінювати податкові ставки. У цьому випадку самостійність місцевих органів у сфері податкової політики варіює в певних межах, однак це ж призводить і до певної нестабільності податкової бази й, відповідно, до нестабільності надходжень у дохідну частину бюджету;

2) другий тип характеризується участю в паях органів влади, при якому частка кожного рівня влади в податках визначається їх компетенцією. Подібні відносини характерні для багатьох європейських країн. У бюджетній системі Німеччини частина федерального бюджету в податках з доходів господарських організацій корпоративного типу становить 42,5%; бюджету землі – 42,5%; місцевого бюджету – 15%. У цьому випадку стабільність податкових надходжень сполучається з обмеженням самостійної податкової політики регіонів. Імовірно, цілком закономірним є компроміс, змішаний варіант цих двох типів, що відображає специфіку бюджетної й податкової систем держави [6, с.53].

В Україні Податковим кодексом встановлено 5 місцевих податків і зборів. Згідно зі статтею 10 Податкового кодексу, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності є обов'язковими для встановлення місцевими радами. Питання щодо встановлення туристичного збору та збору за паркування транспортних засобів місцеві ради вирішують самостійно. Уводити будь-які інші місцеві податки чи збори, не передбачені Податковим кодексом, забороняється. Сільським, селищним і міським радам не дозволяється встановлювати індивідуальні податкові пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних і фізичних осіб.

Отже, можна зробити висновки про обмежену податкову автономію місцевих органів влади в Україні.

4. Регулювання видатків. Згідно зі статтею 82 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів, належать видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності, і видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України. Ці видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів Бюджетним кодексом України.

Ще одним способом регулювання видатків органів місцевого самоврядування є зміна складу власних і закріплених джерел доходів місцевих бюджетів, а також розмірів міжбюджетних трансфертів.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики здійснення фінансової політики місцевими органами влади дає змогу зробити висновки про різні його способи, в основі яких лежить вироблене протягом сторіч розуміння місцевого самоврядування, його співвідношення із загальнодержавною владою, взаємодія між ними, розподіл завдань, функцій і повноважень.

Проаналізувавши всі можливості, які мають місцеві органи влади в реалізації власної фінансової політики, можна стверджувати, що їх недостатньо, щоб здійснювати суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток регіону. Визначення регіональної фінансової політики більшою мірою залишається прерогативою центральних органів влади.

Необхідність здійснення реформи у сфері повноважень місцевих органів влади щодо реалізації регіональної фінансової політики зумовлена такими проблемами, як:

- відсутність реальної можливості в місцевих органах влади впливати на ділову активність регіону через збільшення або зменшення податкового тиску, оскільки місцеві податки й збори становлять незначну питому вагу в податкових платежах;
- жорсткий контроль стосовно здійснення місцевих позик з боку центральних органів влади, а отже, і неможливість оперативно реагувати на фінансові потреби регіону;
- недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів, якою місцеві органи влади можуть розпоряджатися на власний розсуд;
- недостатня вмотивованість органів місцевого самоврядування працювати над збільшенням доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Для вирішення цих проблем та підвищення зацікавленості місцевих органів влади в розвитку економіки регіонів доцільно забезпечити достатні власні фінансові ресурси місцевим органам влади, яких вони за сучасних умов не мають. З метою збільшення податкового потенціалу відповідних територій необхідно розширити можливості місцевого самоврядування у сфері місцевих податків і зборів. Потрібно розробити й запровадити систему фінансового вирівнювання, яка передбачатиме процедури погодження з місцевим самоврядуванням у справі перерозподілу фінансових ресурсів. Слід розширити можливості органів місцевого самоврядування залучати позикові ресурси.

Тільки за таких умов місцеві фінансові ресурси будуть формуватися в достатньому обсязі й ефективно використовуватися [8].

**Висновки.** Отже, регіональну фінансову політику слід розглядати у двох аспектах: як політику, яку провадять центральні органи влади, та як політику, що здійснюють місцеві органи самоврядування.

Одним з головних завдань центральних органів влади є створення необхідних умов для ефективного управління регіональним економічним розвитком місцевими органами влади. Ознайомлення із зарубіжним і вітчизняним досвідом застосування фіскальних правил щодо здійснення фінансової політики на місцевому рівні дає підстави зробити висновки, що пріоритетом має стати активізація діяльності органів місцевого самоврядування на основі вдосконалення правового забезпечення розмежування повноважень та фінансової самостійності.

1. Бліщук К. Інструменти державного впливу на регіональний економічний розвиток [Електронний ресурс] / К. Бліщук // Науковий вісник “Демократичне врядування”. – 2010. – Вип. 5. – Режим доступу до журн. : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010\\_5/fail/Blishc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Blishc.pdf).
2. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
3. Бондарук Т. Роль держави в регулюванні розвитку місцевого самоврядування / Т. Бондарук // Економіст. – 2009. – № 10. – С. 9–12.
4. Rivas, Justin Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes for Sub-Central Governments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minds.wisconsin.edu/handle/1793/36547>.
5. Sutherland, Douglas Fiscal rules for sub-central governments: design and impact [Електронний ресурс] // OECD Working Paper. – 2005. – № 52. – Режим доступу до журн. : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=870443](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=870443).
6. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : у 3 т. / кол. авт. ; [заг. ред., М. Я. Азарова]. – К. : М-во фінансів України, Нац. ун-т ДПС України, 2010.
7. Податковий кодекс України. – К. : ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. – 336с.
8. Журавель В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону [Електронний ресурс] / В. Журавель // Публічне управління: теорія і практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Ekon/802/gwwzar.pdf>.
9. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572.
10. Вусятицька М. П. Аналіз самостійності органів місцевого самоврядування у здійсненні бюджетно-податкової політики / М. П. Вусятицька // Міжнар. наук.-практ. конф. [“Теорія і практика економічного аналізу : сучасний стан, актуальні проблеми та перспективи розвитку”] : зб. тез доп. – Тернопіль: СМП “Тайп”, 2011. – С. 59–61.

#### **Рецензенти:**

Ткачук І.Г. – доктор економічних наук, професор Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника;

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника.

**УДК 342.5.000.32**

**ББК 60.2**

**Врода Ю.Ф.**

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БАЛАНСУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОЦІНКА ЇЇ ПОЛІТИЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України,  
61001, м. Харків, пл. Свободи, 5,  
Держпром, 7 під'їзд, 8 поверх,  
тел./факс: 0577050267,  
e-mail: [ndc\\_ipr@ukr.net](mailto:ndc_ipr@ukr.net)

**Анотація.** У статті проведено дослідження особливостей формування балансу державної влади. На базі існуючих міжнародних рейтингів визначено специфічні національні проблеми України у сфері державного управління.

**Ключові слова:** державна влада, оцінка, індекс, рейтинг, ефективність.