

## ТЕМА 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

### План

2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів

2.2. Економічні засади та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування

2.3. Реалізація фінансової політики у сфері місцевих фінансів України

#### 2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів

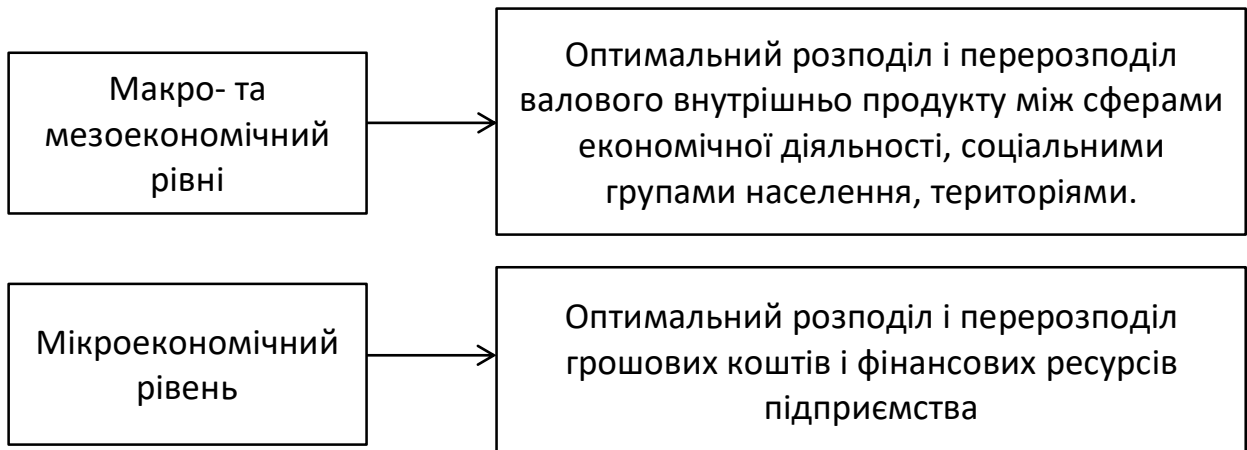
Діяльність держави в будь-якій сфері реалізується через комплекс цілеспрямованих інструментів, що зорієнтовані на регулювання умов життя суспільства, а саме через державну політику. Не є винятком і сфера місцевих фінансів, що, з одного боку, є підсистемою державного управління економікою, а з другого – самостійною відкритою підсистемою, що має свій комплекс важелів регулювання. Саме тому доцільним є детальне вивчення специфіки фінансової політики щодо місцевих фінансів у площині державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів та фінансової політики органів місцевого самоврядування, а також класичних заходів реалізації відповідних інструменти управління.

**Політика** – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети.

**Фінансова політика** – це сукупність державних заходів щодо викоистання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій.

Тобто поняття «фінансова політика» поєднує в собі категорії фінансів і політики. При цьому фінансову політику доцільно розглядати на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях. Кожному рівню фінансової політики відповідає своя мета.

## Мета фінансової політики



У свою чергу, макроекономічна фінансова політика є частиною соціально-економічної політики держави із забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи країни. Ігнорування необхідності збалансованого зростання фінансових ресурсів веде до деградації самої фінансової системи, занепаду і розвалу економіки.

*Головною метою державної фінансової політики має стати створення фінансових умов для соціально економічного розвитку суспільства, підвищення рівня і якості життя населення.*

Відповідно *державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це складова державної регіональної економічної політики.*

## СУТНІСТЬ ТА МЕТА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

<b>Регіональний розвиток</b>	позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни згідно зі сформульованими цілями
<b>Державна регіональна політика</b>	сукупність заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України та забезпечення високого рівня якості життя людини й просторової єдності держави та сталого розвитку її регіонів
<b>Державна регіональна фінансова політика</b>	це система заходів, що здійснюються центральною владою задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях

### Мета державної регіональної політики

- найповніше забезпечення використання регіонального ресурсного потенціалу через оптимальне поєднання інтересів держави і кожного регіону;
- забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення:
  - 1) територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
  - 2) інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
  - 3) максимально повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
  - 4) підвищення конкурентоспроможності регіонів

## ОБ'ЄКТ, ЦІЛІ І ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Об'єкти державної регіональної політики

територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони, мікрорегіони

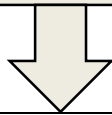
Завдання державної регіональної фінансової політики

- ✓ зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- ✓ надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- ✓ створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- ✓ подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- ✓ забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
- ✓ створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні;
- ✓ та ін.

Цілі державної регіональної фінансової політики

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики.
2. Визначення на основі об'єктивних критеріїв переліку та класифікації регіонів і територій України.
3. Використання накопиченого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики.
4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів

## ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ



Принцип	Зміст
Конституційності та законності	відповідності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюються на основі законів та на їх виконання
єдності	неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності території України через збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності
децентралізації	збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів
деконцентрації	перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади — від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня
субсидіарності	прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватися на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності та економії
партнерства	узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між суб'єктами регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики
відкритості	прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики
відповідальності	органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики
сталого розвитку	розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб
історичної спадкоємності	врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів

Згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика України визначається такими елементами:

1) регіональний розвиток – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни згідно зі сформульованими цілями;

2) державна регіональна політика – сукупність заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України та забезпечення високого рівня якості життя людини й просторової єдності держави та сталого розвитку її регіонів;

3) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це система заходів, що їх здійснює центральна влада задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях;

4) цілі державної регіональної політики, якими є:

– якнайповніше забезпечення використання регіонального ресурсного потенціалу через оптимальне поєднання інтересів держави і кожного регіону;

– забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення:

- територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
- інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
- повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їхніх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів;

5) об'єкт державної регіональної політики – це територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони, мікрорегіони;

6) завдання державної регіональної політики, до яких належать:

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
- створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Згідно з вимогами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика має ґрунтуватися на таких базових принципах:

- конституційності та законності – відповідності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюються на основі законів, та на їх виконання;
- єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності території України через збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів і підвищення їхньої конкурентоспроможності;
- децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів;
- деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня;
- субсидіарності – прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватися на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності й економії;
- партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між суб'єктами регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- відповідальності – органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики;
- сталого розвитку – розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб;
- історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів.

На сучасному етапі розвитку України пріоритетами щодо реалізації державної регіональної політики є ось що.

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики (ДРФП).
2. Визначення на основі об'єктивних критеріїв переліку та класифікації регіонів і територій України.



3. Використання нагромадженого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики.

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів.

**Державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів** – це система заходів, що їх здійснює центральна влада з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях.

Головним елементом системи заходів державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є систематичне надання центральною владою допомоги владним органам тих територій, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

*Завдання державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів, відповідно до пріоритетів державної фінансової та регіональної політики, складаються ось із чого:*

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
- зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей, усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;
- реструктуризація економічної та соціальної сфери депресивних територій і регіонів першої хвилі індустріалізації;
- створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;
- розширення можливостей використання територіальних факторів економічного зростання на основі фінансової автономії місцевої влади, її ініціативи та підприємливості, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування як інституту суспільного розвитку і саморегуляції;
- створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

*Основними напрямками реалізації ключових завдань державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів за твердженням вітчизняних учених-економістів є такі.*

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. У законодавчому порядку слід встановити: обов'язком центральної влади є забезпечення єдиних стандартів якості життя на всій території країни.

2. Визначення – на основі об'єктивних критеріїв – переліку та класифікації регіонів і територій України. Вищими органами державної влади має бути встановлено перелік регіонів і територій, які потребують фінансової підтримки центральної влади.

3. Використання нагромадженого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. Серед них: територіальне планування, програми соціально-економічного розвитку регіонів, створення міжнародних регіонів економічного співробітництва, надання територіям особливого економічного статусу (вільних, спеціальних, офшорних, торгових зон, зон прикордонного співробітництва та преференцій), технополісів і технопарків, організація між комунальних і міжрегіональних горизонтальних об'єднань та їхніх різноманітних асоціацій, підготовка кадрів для місцевої влади.

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів досягнення цілей ДРФП. Це спеціальні бюджетні режими для місцевої влади, преференції, кредити, податкові пільги й повне звільнення від оподаткування підприємств, які сприяють розширенню зайнятості в депресивних регіонах, зменшення процентних ставок за позиками, зниження орендної плати за користування приміщеннями та земельними ділянками, надання земельних ділянок під нове будівництво безкоштовно. Це також створення сприятливих умов для розвитку дрібного бізнесу.

У межах реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів значну увагу приділяється фінансовому вирівнюванню.

**Фінансове вирівнювання** – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими бідними і багатими територіями по горизонталі.

*Мета фінансового вирівнювання* – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, котрі мають вертикальні й горизонтальні фіскальні дисбаланси, з метою їх усунення.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються у процесі розподілу компетенції між центральною і місцевою владою.

*Вертикальний фіскальний дисбаланс* означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань.

Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами: центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс; запровадження тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс, додаткових податків; передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс; за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

*Горизонтальний фіскальний дисбаланс* – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли: одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів; існують так звані бідні і багаті території; деякі території мають більші потреби, ніж інші; існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими. Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики фінансового вирівнювання.

Необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена низкою об'єктивних причин.

По-перше, це нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів і територій України. Причому, як свідчить досвід, диференціація податкової бази зростає. Зміщуються центри її розміщення. Порівняно зменшується роль традиційних індустриальних областей і зростає значення столиці держави. Ще більше занепадає податкова база аграрних регіонів України.

По-друге, значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. З урахуванням

екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги мають східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

По-третє, гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадян України зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів із забезпечення єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. Сьогодні таких стандартів не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, в міській і сільській місцевостях.

По-четверте, необхідність передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих її конституційним функціям. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

По-п'яте, мішаний ефект соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при ньому не мають ніяких витрат.

Вказані заходи щодо реалізації державної регіональної політики та державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів базуються на комплексі інструментів її забезпечення (фінансового регулювання), а саме:

## ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ



- ▣ **бюджетне планування** (коротко-, середньо- та довгострокове);
- ▣ **бюджетне вирівнювання**;
- ▣ **міжбюджетні трансферти**, у тому числі цільові трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам для розв'язання пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів;
- ▣ **бюджети розвитку місцевих бюджетів**, які формуються на середньостроковій основі та на стабільних джерелах надходжень;
- ▣ **концентрація фінансових ресурсів для досягнення пріоритетних цілей та реалізації програм регіонального розвитку** за пропозицією центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики, на підставі аналізу бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів у процесі роботи над проектом державного бюджету України на наступний рік;
- ▣ **об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіонального розвитку, міжнародних інституцій**;
- ▣ **прямі державні інвестиції на реалізацію проектів**, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку;
- ▣ **окремі бюджетні програми стимулювання розвитку регіонів**;
- ▣ **фінансування проектів регіонального розвитку** через систему фондів регіонального розвитку

**Висновки.** Реалізація державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів покликана забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу і на цих засадах розв'язувати соціально-економічні проблеми населення. Мета державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів:

– найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території. Завдання державної політики у сфері місцевих фінансів полягає у забезпеченні комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням наявних трудових ресурсів, науково-технічного потенціалу та можливостей їх ефективного використання. Соціальний напрям означає, що держава сприятиме прискореному розвитку соціальної та виробничої інфраструктури у регіонах із низьким рівнем соціального забезпечення (передусім у сільській місцевості). Отже, об'єктами державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є галузі

господарського комплексу регіону, соціальна інфраструктура, природне середовище, населення і трудові ресурси.

Держава провадить регіональне фінансове регулювання не тільки щодо перелічених об'єктів, а й усіх адміністративно-територіальними одиниць, які входять до складу регіону.

Значну увагу в межах державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів приділяється фінансовому вирівнюванню. Фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими бідними і багатими територіями по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, котрі мають вертикальні й горизонтальні фіскальні дисбаланси, з метою їх усунення.

## **2.2. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У межах реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів значну увагу приділяється фінансовій автономії як базі саморядування територіальних громад, самостійності всіх рівнів місцевої влади при виконанні покладених на них функцій. Фінансова автономія являє собою основну форму реалізації принципів місцевого самоврядування та щільно пов'язана з пріоритетами фінансової політики органів місцевого самоврядування.

**Фінансова політика органів місцевого самоврядування** – система принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому (регіональному) рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси.

Елементи фінансової політики органів місцевого самоврядування

## **ЕЛЕМЕНТИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

- принципи – засади, на яких має будуватися вирішення поставлених завдань та використання відповідних інструментів;
- цілі, перспективні та поточні завдання, які необхідно розв'язати;
- методи, засоби та конкретні форми організації відносин, за допомогою яких можна досягти поставлених цілей;
- оптимальне поєднання вирішення поточних і перспективних завдань;
- добір і розстановка кадрів, які здатні організувати вирішення поставлених завдань;
- ризики – потенційні загрози, які виникають унаслідок невизначеності.

## **МІСЦЕВА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА МАЄ ОХОПЛЮВАТИ**

- види послуг, загальний рівень їх надання органами місцевого самоврядування та диференційовані джерела надходжень;
- засоби фінансування капітальних видатків або за рахунок збільшення поточних доходів, або через випуск боргових зобов'язань, що мають погашатися за рахунок майбутніх доходів;
- систему оплати праці, пенсій та допомоги, яка буде використовуватися;
- визначення терміну обігу, схем погашення і типу боргових зобов'язань, які будуть використовувати органи місцевого самоврядування;
- рівень видатків та оподаткування за умови змін в економіці території;
- нові принципи управління процесом акумуляції фінансових ресурсів для надання будь-яких послуг чи здійснення видів діяльності на основі контракту.

З погляду основних напрямів впливу фінансів на економіку країни, до складу фінансової політики держави входять: бюджетна політика, податкова політика, інвестиційна політика, боргова політика, митна політика, грошово-кредитна політика тощо.

Розглянемо специфіку реалізації вказаних складових фінансової політики в межах територіальних громад.

**Бюджетна політика** – це система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери і необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій.

**Бюджетна політика органів місцевого самоврядування** ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актах, що визначають форму бюджетного устрою країни та її територій, регламентують бюджетних процес тощо.

**Стратегічною метою бюджетної політики** органів місцевого самоврядування є створення необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення території.

Реалістичність бюджетної політики органів місцевого самоврядування визначається як наповненням дохідної частини бюджету власними доходами, так і обґрунтуванням запланованих витрат. Проте найповніше бюджетна політика органів місцевого самоврядування виражається у структурі витратної частини бюджету, у розподілі витрат між бюджетами різних рівнів, у джерелах і коштах покриття дефіциту місцевих бюджетів, у формах і методах управління місцевим боргом.



Принцип формування витратної частини бюджету на основі наявних фінансових ресурсів застосовується при формуванні місцевого бюджету з метою реального його виконання. Від характеру вирішення цього питання залежить соціально-економічна спрямованість бюджетної політики органів місцевого самоврядування та реалізація пріоритетів регіонального розвитку.

*Основними забезпечувальними підсистемами бюджетної політики органів місцевого самоврядування є:*

- 1) інформаційно-аналітичне забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку територій і реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування;
- 2) визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери, за якими здійснюватиметься аналіз її стану і рівень реалізації пріоритетів бюджетної політики;
- 3) стратегічне планування бюджетної політики з урахуванням результатів аналізу соціально-економічного розвитку території, стану бюджетної сфери, переліку загроз.

Бюджетну політику потрібно змінювати і коригувати залежно від тих завдань, які постають на певних етапах розвитку. Є необхідність визначення стратегічних і тактичних цілей та завдань бюджетної політики не тільки на наступний рік, а й довгострокової концепції формування політики у сфері місцевих фінансів.

Бюджетна політика як елемент фінансової тісно взаємодіє з податковою, інвестиційною та кредитною політиками органів місцевого самоврядування, відіграє важливу роль у забезпеченні фінансової стабільності території, що є базою розвитку виробництва та підвищення її ефективності, підтримки підприємницької активності й поліпшення добробуту громадян.

**Податкова політика** – це система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах. Податкова політика є невід’ємною складовою фінансової політики.

Державна податкова політика знаходить своє втілення у побудові тієї або іншої податкової системи. Податкові системи розвинених країн світу характеризуються різноманітністю видів податків і об'єктів оподаткування, а також характером взаємовідносин платників податків із податковими органами. Проте світовою практикою вироблено певні принципи і підходи до побудови податкової системи, виявлено негативні наслідки введення певних податків, систем оподаткування.

До основних принципів побудови податкових систем у країнах Заходу відносять такі:

- 1) горизонтальна і вертикальна рівність;
- 2) нейтральність податків;
- 3) зручність стягування податків для уряду;
- 4) мінімальний дестимулювальний ефект від введення того або іншого податку;
- 5) складність ухилення від сплати податку.

Якщо розглядати **податкову політику на місцевому рівні**, то вона є системою відносин між органами місцевого самоврядування в особі виконавчих податкових органів і платниками податків та інших загальнообов'язкових платежів, які додаються при отриманні та розподілі їх у межах місцевого бюджету.

*Основна мета податкової політики* органів місцевого самоврядування полягає у зміцненні автономії місцевого бюджету за рахунок розширення власних надходжень для покриття витрат, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Розробляючи податкову політику, у тому числі й на місцевому рівні, потрібно враховувати функції податків, а саме:

**1) фіскальна** – полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами процесів реалізації державними і місцевими органами влади своїх функцій. Основна вимога при виконанні фіскальної функції – повнота збирання податків та інших загальнообов'язкових платежів згідно зі строками, визначеними чинним законодавством. При цьому не слід забувати, що фіскальні інструменти створюють складний нелінійний вплив на процеси економічного розвитку.

Тому за значної недостатності поточних податкових надходжень органи управління трансформують фіскальну функцію на майбутні періоди через інструменти боргової політики;

**2) контрольна-розподільча** – полягає в забезпеченні вартісних пропорцій у процесі формування та розподілу доходів різними суб'єктами економічних відносин на основі встановлення «справедливості» щодо стягнення по датків. Тобто потрібно підходити до платників податків з урахуванням умов їхньої діяльності. Це стосується як фізичних і юридичних осіб, так і регіонів загалом. При визначенні регіональної податкової політики особливої уваги потребує структура виробництва регіону, найбільша питома вага виготовлення певної продукції з погляду розмірів сплати податків;

**3) регулювальна** – набуває особливого значення за умов сучасних мішаних економік та проявляється в межах інструментів державного податкового регулювання економічного розвитку суб'єктів господарювання та окремих територій (на основі спеціальних режимів оподаткування). Як підфункція може бути розглянута стимулювальна функція, що реалізується через систему податкових пільг та звільнень;

**4) соціальна** функція фактично є поєднанням контрольної-розподільчої та регулювальної функцій. На рівні місцевих фінансів її сутність полягає в тому, що має змінюватися структура сплати податкових та інших обов'язкових платежів, особливо між тією частиною, яка йде до державного бюджету, і тією, що залишається у місцевому. Але для цього потрібне чітке визначення загальних витрат держави, їхньої структури та шляхів економії.

З урахуванням особливостей фінансової політики органів місцевого самоврядування та наявності різних джерел наповнення місцевого бюджету податкову політику можна розглядати в широкому і вузькому значеннях.

**У широкому сенсі** сутність податкової політики органів місцевого самоврядування полягає у формуванні бюджетних доходів за рахунок місцевих податків, які можна поділити на два блоки: безпосередньо податки з юридичних і фізичних осіб; використання інших джерел, до яких належать внутрішні позики, міжбюджетні трансферти. Однак головним джерелом зміцнення автономії місцевих бюджетів залишається власний податковий потенціал.

**У вузькому значенні** під податковою політикою органів місцевого самоврядування розуміють систему оподаткування, яка складається із системи податків, об'єкта і суб'єкта оподаткування, ставок оподаткування, механізму їх сплати і вилучення, строків сплати тощо.

Податкова політика органів місцевого самоврядування при досягненні кінцевого результату повинна мати те саме спрямування, що й фінансова політика органів місцевого самоврядування загалом. Проте слід зауважити, що відповідно до норм вітчизняного податкового законодавства інструменти податкової політики органів місцевого самоврядування значно обмежені як за кількістю місцевих податків, такі і за їх фіскальною значущістю. Тому головним напрямом державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів тенденція до децентралізації влади, у тому числі й за рахунок розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування.

**Митна політика** складається зі специфічних інструментів податкової і цінової політик, обмежуючи або розширюючи доступ на внутрішній ринок товарів і послуг, і заохочуючи або стримуючи експорт товарів і послуг.

Таким чином, митна політика багато у чому зумовлює розподільчі процеси не лише між суб'єктами господарювання і державою, а й між суб'єктами господарювання, а також галузями, регіонами. Митна політика багато в чому залежить від бюджетної політики, спрямованої на збільшення збору митних податків і платежів.

В умовах українського законодавства інструменти митної політики на рівні територіальних громад практично не застосовуються, певним винятком є території пріоритетного розвитку, або вільні економічні зони.

**Інвестиційна політика** – це комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення та активізацію інвестиційних процесів.

**Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування** – це система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органами місцевого самоврядування.

## Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування передбачає

- виявлення і оцінку чинників, що впливають на рівень інвестиційної активності у межах території;
- усунення причин, що викликають негативну дію деяких чинників;
- створення сприятливих умов для активізації інвестиційних процесів у межах території;
- оптимізацію державного регулювання інвестиційної діяльності;
- уніфікацію нормативно-правової бази, що стосується інвестиційних процесів у межах території;
- вироблення стратегічних і тактичних методів управління інвестиційною активністю.

сам... цій у  
реальний сектор економіки, формування інвестиційних пріоритетів і на прямих структурної перебудови, здатних забезпечити нарощування темпів промислового, науково-технічного і соціального розвитку.

Серед заходів, безпосередньо спрямованих на залучення інвестицій, необхідно виділити побудову системи управління інвестиційною діяльністю в межах території і підвищення її ролі в реалізації інвестиційних рішень.

Для мобілізації інвестицій у регіони, їх кращого використання і посилення дії на приріст ВРП слід акцентувати увагу на здійсненні структурної перебудови, підтримці товаровиробників, розвитку підприємництва, формуванні конкурентного середовища на регіональних ринках, розвитку ринкової інфраструктури, розробленні і реалізації великих інвестиційних програм.

В умовах збитковості або низької рентабельності багатьох підприємств відсутнє або незначне таке джерело інвестицій, як прибуток. Тому важливим є вміле використання внутрішнього джерела інвестицій – амортизаційних відрахувань. За роки реформ у нарахуванні і використанні амортизації на підприємствах допущено великі прорахунки. Передусім, у період переоцінок основних фондів застосовувалися занижені коефіцієнти їх перерахунку з урахуванням інфляції, внаслідок чого залишкова вартість основних фондів занижена і нарахована амортизація навіть після підвищення норм амортизаційних відрахувань не може відшкодувати їхній реальний фізичний знос.

Ситуація погіршується і тим, що підприємства використовують амортизаційні відрахування не за цільовим призначенням, а на поточні витрати, у тому числі й на заповнення нестачі власних обігових коштів.

З урахуванням особливостей розвитку економіки регіону або освоєння нових територій та залучення для цього інвестиційних коштів держава може створювати вільні (спеціальні) економічні зони, тобто території, на яких діють найсприятливіші для розвитку підприємництва умови. У таких адміністративно-територіальних одиницях значною мірою модифікуються як організація фінансів узагалі, так і організація місцевих фінансів зокрема, інструменти реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування на територіях з особливим економічним статусом і спеціальні органи управління цими територіями отримують від центральної влади низку преференцій (переваг, пільг), наприклад додаткові податкові повноваження, податкові пільги, особливий митний режим, особливий валютний режим, особливий інвестиційний режим, особливий режим здійснення плати за користування землею і природними ресурсами, особливий режим ціноутворення, особливий бюджетний режим та ін.

Важливе значення у системі преференцій місцевій владі мають особливі *бюджетні режими*, які можуть включати розширення бюджетної автономії, повноважень із формування доходів та здійснення бюджетних видатків.

Елементом цих режимів іноді є індивідуально-договірні відносини окремих територій із центральною владою.

*Валютний режим* територій з особливим економічним статусом визначає порядок використання твердої (конвертованої) валюти, а також особливості використання національної грошової одиниці чи платіжних засобів, що спеціально запроваджуються в межах територій з особливим статусом.

Важливою ознакою цього режиму є надання права на безперешкодний переказ коштів, зароблених у межах спеціальної території, за кордон або до будь-якого місцевого банку.

Митний режим територій з особливим статусом, як правило, передбачає безмитний вивіз та ввіз продукції, робіт і послуг, скасування кількісних обмежень на імпорт, квот і ліцензій на експорт.

Особливий режим оподаткування в межах територій із спеціальним статусом передбачає повне або часткове звільнення від оподаткування

суб'єктів таких територій, а їхній особливий інвестиційний режим – систему пільг для стимулювання залучення іноземних та національних інвестицій.

Усі зазначені інструменти у межах зон зі специфічними умовами економічної діяльності повинні сприяти більш ефективній реалізації місцевої інвестиційної політики, а як наслідок – і державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів загалом.

**Боргова політика органів місцевого самоврядування** – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад.

У чинному законодавстві запозиченнями вважаються операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання держави, чи місцевого самоврядування перед кредиторами.

Загальна сума заборгованості (яка складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань територіальної громади міста, в тому числі боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору) утворює *місцевий борг*. Законодавством встановлено такі основні форми запозичень: випуск облігацій місцевої позики, а також укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

Ознайомлення з прописаним у нормативних документах процесом здійснення запозичень дає можливість зробити висновки щодо специфіки реалізації боргової політики органів місцевого самоврядування в Україні:

- з одного боку, про надзвичайну ускладненість процедури випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, а також проведення інших форм місцевих запозичень. Дотримання встановлених вимог можливе лише для муніципалітетів великих міст, у штаті яких є достатньо працівників, що можуть підготувати необхідну інформацію.

На приклад, випуск облігацій місцевих позик передбачає надання досить великого переліку документів для одержання дозволу, детальне обґрунтування проспекту емісії, складання відомостей про випуск облігацій, звітування про результати розміщення облігацій та про наслідки погашення облігацій;

- з другого боку, у чинному законодавстві відсутні норми, які стосуються захисту прав кредиторів у разі порушення органами місцевого самоврядування боргових зобов'язань, відповідальності органів місцевого самоврядування і конкретних посадових осіб перед кредиторами і територіальною громадою за наслідки місцевих запозичень.

Серйозною фінансовою перешкодою на шляху реалізації місцевих запозичень є обов'язковість одержання кредитних рейтингів. Для випуску облігацій місцевих позик емітент зобов'язаний представити рейтингову оцінку цінних паперів, а при запозиченнях у формі позик, кредитів, кредитних ліній позичальник має надати відомості про кредитний рейтинг. Процес одержання кредитних рейтингів не лише надзвичайно трудомістка і тривала за часом процедура, а й доволі дорога, що також є обтяжливим для більшості місцевих бюджетів, а для бюджетів невеликих міст такі затрати практично неможливі.

Проте не слід нехтувати й тим, що одержання органами місцевого самоврядування кредитних рейтингів має і певні переваги, які полягають ось у чому:

- створюється позитивний «імідж» міста чи іншого органу місцевого самоврядування, зміцнюється довіра до них як позичальників;
- з'являються додаткові можливості для залучення інвестицій, зокрема іноземних;
- формується позитивна кредитна історія і фінансова репутація органу місцевого самоврядування, що сприятиме виходу його на фінансовий ринок у майбутньому;
- виявляються головні чинники кредитоспроможності органу місцевого самоврядування, що може бути корисним для зміцнення фінансової бази регіону загалом.

Слід також зазначити, що відсутність кредитних рейтингів унеможлиблює вихід муніципалітетів на міжнародний кредитний ринок. Наявність кредитних рейтингів створює необхідні передумови для органів місцевого самоврядування щодо залучення ними фінансових ресурсів, необхідних для розв'язання своїх проблем.

**Висновки.** Фінансова політика органів місцевого самоврядування складається з принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому (регіональному) рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси. Фінансова політика органів місцевого самоврядування охоплює: види послуг, загальний рівень їх надання органами місцевого самоврядування та диференційовані джерела надходжень; засоби фінансування капітальних видатків або за рахунок збільшення поточних доходів, або через випуск боргових зобов'язань, що мають погашатися за рахунок майбутніх доходів; систему оплати праці,



пенсій та допомоги, яка буде використовуватися; визначення терміну обігу, схем погашення та типу боргових зобов'язань, які будуть використовувати органи місцевого самоврядування; рівень видатків та оподаткування за умови змін в економіці території; нові принципи управління процесом акумуляції фінансових ресурсів для надання будь-яких послуг чи здійснення видів діяльності на основі контракту.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актах, що визначають форму бюджетного устрою країни та її територій, регламентують бюджетний процес тощо. Стратегічною метою бюджетної політики органів місцевого самоврядування є створення необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення території.

Податкова політика на місцевому рівні є системою відносин між органами місцевого самоврядування в особі виконавчих податкових органів і платниками загальнообов'язкових платежів, які складаються при отриманні та розподілі їх у межах місцевого бюджету. Основна мета податкової політики органів місцевого самоврядування полягає у зміцненні автономії місцевого бюджету завдяки розширенню власних надходжень для покриття витрат, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування – це система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органами місцевого самоврядування. Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування передбачає: виявлення й оцінку чинників, що впливають на рівень інвестиційної активності у межах території; усунення причин, що викликають негативну дію деяких чинників; створення сприятливих умов для активізації інвестиційних процесів у межах території; оптимізацію державного регулювання інвестиційної діяльності; уніфікацію нормативно-правової бази, що стосується інвестиційних процесів у межах території; вироблення стратегічних і тактичних методів управління інвестиційною активністю.

Боргова політика органів місцевого самоврядування – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад.

Загальна сума заборгованості (яка складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, в тому числі боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань,

які виникають на підставі законодавства або договору) утворює місцевий борг. Законодавством встановлено такі основні форми запозичень: випуск облігацій місцевої позики, а також укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

З урахуванням особливостей розвитку економіки регіону або освоєння нових територій та залучення для цього інвестиційних коштів держава може створювати вільні (спеціальні) економічні зони, тобто території, на яких діють найсприятливіші для розвитку підприємництва умови. У таких адміністративно-територіальних одиницях значною мірою модифікуються інструменти реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування.

### **2.3. РЕАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

Докладно розроблена обґрунтована фінансова політика є одним із найважливіших фінансових засобів місцевих органів управління і сприяє політичній підтримці фінансового планування; запобіганню небезпечним ситуаціям та управлінню ними; концентрації уваги на фінансових умовах функціонування місцевої громади; забезпеченню обґрунтованих засад та критеріїв фінансового управління; досягненню консенсусу та послідовності у процесі ухвалення фінансових рішень; створенню фінансової стабільності, поліпшенню кредитоспроможності; розумінню підходів до фінансового управління як посадовими особами місцевих органів управління, так і громадянами; мінімізації коливання відповідних параметрів фінансового управління; гарантуванню і забезпеченню безперервності фінансової стабільності за тих умов, коли місцеві органи управління перебувають під загрозою негативного впливу коливань в економіці, зниження місцевої економічної активності, зменшення обсягів трансфертів з боку центрального уряду тощо.

## Порядок розробки місцевої фінансової політики



Провідним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, є *програмно-цільовий метод*, сутність якого полягає в управлінні коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень. Згідно з Бюджетним кодексом України програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням відповідної місцевої ради).

Необхідність переходу до значно ширшого застосування програмно-цільового методу при формуванні місцевих бюджетів сьогодні визначає один із головних напрямів підвищення ефективності реалізації фінансової політики.

За традиційної практики формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного і муніципального секторів, і мало уваги відводиться отриманим результатам. З другого боку, програмно-цільовий метод формування і виконання бюджету базується на зовсім іншому підході до формування бюджету, особливістю якого є те, що процес розпочинається із зосередження уваги на результатах, які необхідно досягти, а вже далі ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів.

На сьогодні можна сформулювати дві головні причини до більш активного використання методів програмно-цільового управління у бюджетній та фінансовій практиці органів місцевого самоврядування.

*По-перше*, країни з ринковою економікою у процесі свого розвитку прийшли до необхідності збереження як непрямих заходів регулювання ринкових відносин (тарифні угоди, механізми регулювання і координації функціонування системи оподаткування в інтересах ринку тощо), так і заходів прямого державного управління окремими процесами і підприємствами.

В усіх розвинених країнах значну частину витрат бюджету розподіляється безпосередньо на виконання програм. В економіці України певний час було навпаки: основну частину бюджету отримували міністерства і відомства, а частина, що розподіляється на фінансування програм, була вкрай незначною.

Таким чином, як і при планово-директивній економіці, фінансові кошти спрямовуються українським структурам – міністерствам і відомствам, а не на конкретні заходи.

*По-друге*, заходи прямого державного впливу на процеси формування ринкової економіки і її реструктуризації мають бути дієвими, зрозумілими і чітко визначеними. Цього можна досягти, передусім, шляхом розроблення програм, що засновані на принципах і пріоритетах фінансової політики та спрямовані на стимулювання розвитку певних територій і країни загалом.

До числа найбільш відповідних для цілей програмного рішення проблемних питань можна віднести саме проблеми розвитку, реконструкції і переоснащення окремих сфер економіки відповідно до пріоритетів фінансової політики та державної політики регіонального розвитку, а також прискорення формування ринкової інфраструктури економіки (доріг, телекомунікацій, електронних систем взаєморозрахунків, систем податкового контролю тощо).

Перехід до створення ринкової інфраструктури має бути поетапним і погодженим, при цьому перехід до наступного етапу в рамках реалізації відповідної програми здійснюється, якщо досягнуто і схвалено результати попереднього.

Тільки поетапний і погоджений перехід здатний повною мірою забезпечити розподіл послідовно створюваних елементів ринкової інфраструктури серед великої кількості учасників ринку.

**За допомогою програмно-цільового методу в бюджетному процесі вирішуються такі завдання**

- 1) забезпечення прозорості бюджетного процесу на основі чіткого визначення мети і завдань, на досягнення яких виділяються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- 2) оцінка діяльності учасників бюджетного процесу відносно досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також з'ясування й усунення причин неефективного виконання бюджетних програм;
- 3) чітке розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- 4) посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за відповідність процесу реалізації бюджетних програм законодавству держави, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- 5) підвищення якості розробки фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування;
- 6) підвищення ефективності розподілу і використання фінансових ресурсів держави та окремих територій.

*Модель забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на базі програмно-цільового методу у процесі реалізації фінансової політики включає такі елементи.*

1. Визначення спільної мети програми, завдань програми на відповідний період, напрямів діяльності, що забезпечують поетапну і повну реалізацію розробленої програми.

2. Середньострокове бюджетно-фінансове планування (при розрахунку показників витратної частини бюджету в рамках програми на плановий рік кожен із головних розпорядників повинен визначити необхідні і можливі бюджетні ресурси для її впровадження в подальші роки, очікуваний результат і ефект реалізації бюджетної програми, що припадає на обсяг відповідних витрат у наступні періоди).

3. Розробка головними розпорядниками пріоритетів програми, які мають повністю відповідати основній меті їхньої діяльності.

4. Визначення відповідальної особи за виконання програми у структурі головного розпорядника, яким може виступати як підрозділ міністерства, так і підвідомчий йому орган.

5. Розробка критеріїв оцінки й аналізу результатів реалізації програми відносно обсягів витрат, кінцевого продукту, ефективності та якості.

6. Формування і затвердження бюджетних призначень головним розпорядникам відповідно до переліку бюджетних програм.

7. Регулярні звіти головних розпорядників за результатами виконання програм у ході реалізації бюджетної програми.

Головним плановим документом, у якому визначаються пріоритети щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є **програма економічного і соціального розвитку регіону**. Відповідний індикативний план складається з двох частин: концептуальної системи і системи показників.

План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку регіону має відображати насамперед науково-технічні й інноваційні пріоритети держави та органів місцевого самоврядування, з огляду на прогнозування стратегії науково-технічної та інноваційної політики, їх моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій.

***Державна програма економічного і соціального розвитку України в межах реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів на короткостроковий період містить такі складові.***

*1. Прогнози економічного і соціального розвитку областей, районів та міст на середньостроковий період включають:*

- аналіз соціально-економічного розвитку та характеристики головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період, пропозиції щодо заходів для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

*2. Програми економічного і соціального розвитку областей, районів та міст на короткостроковий період передбачають такі складові:*

- аналіз соціально-економічного розвитку за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році; система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

*3. Програми розвитку окремих галузей економіки зазвичай мають індивідуальний характер та включають прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди.*

**ДЛЯ ОБҐРУНТУВАННЯ ЗАВДАНЬ І ПОКАЗНИКІВ ПРОГРАМ ВИКОРИСТОВУЮТЬ  
ТАКІ МЕТОДИ ПРОГНОЗУВАННЯ**

<b>Нормативний метод</b>	спирається на систему науково обґрунтованих норм і нормативів — соціальних, виробничо-технічних, фізіологічних тощо. Він дає змогу виконувати розрахунки потреб в об'єктах соціальної і виробничої інфраструктури, оцінити рівень соціального захисту населення та задоволення його потреб у матеріальних благах і послугах
<b>Балансовий метод</b>	використовують для обґрунтування територіальних і галузевих пропорцій у виробництві й споживанні продуктів харчування, паливно-енергетичних ресурсів, у збалансуванні дохідної і витратної частин місцевих бюджетів, використанні трудових, природних та матеріальних ресурсів
<b>Аналітичний метод</b>	найбільш прийнятний для виявлення тенденцій і проблем у розвитку продуктивних сил, дає змогу визначати цілі й пріоритети у соціально-економічному і культурному розвитку регіону на майбутнє, формувати потрібну систему показників
<b>Методи кореляційно-регресивного аналізу</b>	на підставі регіональних чинників (природних, виробничих, соціально-демографічних, інфраструктурних) можна кількісно оцінити їхній вплив на стан регіональних проблем та можливість
<b>Метод екстраполяції</b>	полягає у перенесенні сталих тенденцій і напрямів розвитку окремих галузей і сфер економіки, що виявлені на сучасному етапі, у перспективу
<b>Метод експертних оцінок</b>	використовують для прогнозування зрушень у структурній перебудові господарського комплексу, розвитку підприємництва, обґрунтування доцільності будівництва окремих об'єктів виробничого, природоохоронного призначення тощо



*Зміст розроблених програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів України складається з таких основних елементів.*

1. Проблеми соціально-економічного, науково-технічного та інноваційного розвитку території на сучасному етапі.

2. Науково-технічний прогрес як ключовий фактор сталого розвитку території на віддалену перспективу. У цьому розділі також визначають мету, пріоритети та основні завдання програми, основні напрями прискореного процесу розвитку регіону тощо.

3. Науково-технічний (економічний, фінансовий) потенціал території та шляхи його залучення до розв'язання проблем розвитку на перспективу.

Особливу увагу звернено на наявний науковий потенціал, фундаментальні та прикладні дослідження наукових організацій тощо.

4. Заходи з використання досягнень науки і техніки для забезпечення прискореного науково-технічного та соціально-економічного розвитку території. Визначення інноваційних пріоритетів.

Зокрема, стратегічними напрямами розвитку та впровадження сучасних технологій у галузях матеріального виробництва та соціальної сфери можуть визначатися пріоритети розвитку матеріального виробництва, мінерально-сировинного комплексу, паливно-енергетичного комплексу, металургійного та нафтохімічного комплексів, машинобудівного комплексу, агро промислового комплексу, транспорту і зв'язку, інформаційних технологій, наукового забезпечення виробництва товарів народного споживання, житлово-комунального комплексу, соціальної та деморесурсної сфер, трудових ресурсів, зайнятості та ринку праці, рівня життя населення, наукового забезпечення розвитку соціальної сфери тощо.

На особливу увагу в межах програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів приділяється пріоритетам у сфері охорони природного довкілля та забезпечення техногенної безпеки, енергозбереження, визначення інноваційних пріоритетів.

5. Сценарії перспективного розвитку території з урахуванням рівня науково-технічного забезпечення є заключним розділом програми, який містить і сценарій інерційного розвитку господарства та оцінки їх ефективності з урахуванням імовірності настання негативних подій у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

Розроблені програми розвитку територій є головним плановим документом, проте реалізація передбачених фінансовою політикою заходів за безпечується на основі комплексу важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону.

**ВАЖЕЛІ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОЦЕСИ РЕГІОНУ**

Економічні	Адміністративні
<ul style="list-style-type: none"> <li>• дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів;</li> <li>• пільговий режим оподаткування окремих галузей;</li> <li>• обсяги місцевих податків і зборів;</li> <li>• регіональний контракт на виготовлення та постачання продукції, виконання робіт, надання послуг;</li> <li>• утворення позабюджетних, цільових, резервних та валютних фондів;</li> <li>• об'єднання на договірних засадах коштів підприємств і організацій задля їх спрямування на розв'язання окремих місцевих проблем;</li> <li>• створення з коштів місцевих бюджетів та позабюджетних джерел об'єктів ринкової, соціальної, виробничої інфраструктури для обслуговування підприємницьких структур і населення;</li> <li>• залучення іноземного капіталу для розвитку окремих підприємств і організацій у виробничій, соціально-культурній, екологічній сферах;</li> <li>• розвиток міжрегіонального співробітництва, прикордонної та прибережної торгівлі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• запровадження лімітів використання місцевих природних ресурсів, лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин у довкілля;</li> <li>• визначення лімітів розміщення відходів;</li> <li>• надання дозволу фізичним особам займатися підприємницькою діяльністю;</li> <li>• відведення земельних ділянок для будівництва відповідних об'єктів;</li> <li>• укладання угод з підприємствами й організаціями для передачі ними у відання органів місцевого самоврядування об'єктів соціальної інфраструктури;</li> <li>• вжиття заходів для вдосконалення структур управління на обласному, міському та районному рівнях;</li> <li>• організаційне забезпечення виконання законодавчо-нормативних актів центральних органів влади та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування</li> </ul>

На сьогодні перелік дієвих фінансових важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси розвитку територій значно обмежений. Тому головним завданням державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку є розширення повноважень органів місцевого самоврядування та поглиблення змін щодо децентралізації влади, а особливо у фінансовій сфері.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо реалізації реформи місцевого самоврядування, концепцію якої схвалив уряд.

Основні зміни передбачають:

- 1) запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- 2) передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- 3) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- 4) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;
- 5) ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв лише з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Відповідно до вказаних орієнтирів і визначаються пріоритети реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів на найближчу перспективу, що передбачає зростання відповідальності місцевих громад за підготовку та прийняття фінансових рішень.

**Висновки.** Провідним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, є програмно-цільовий метод, сутність якого полягає в управлінні коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських. Згідно з Бюджетним кодексом України програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням відповідної місцевої ради). Для обґрунтування завдань і показників відповідних програм соціально-економічного розвитку територій використовується цілий комплекс універсальних і специфічних методів підготовки та ухвалення управлінських рішень.

Головним плановим документом, у якому визначаються пріоритети щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є програма економічного і соціального розвитку регіону. Відповідний індикативний план складається з двох частин: концептуальної системи і системи показників.

План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку регіону має відображати насамперед науково-технічні й інноваційні пріоритети держави та органів місцевого самоврядування, з огляду на прогнозування стратегії

науково-технічної та інноваційної політики, їх моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій.

Розроблені програми розвитку територій є головним плановим документом, проте реалізація передбачених фінансовою політикою заходів забезпечується на основі комплексу важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону. До основних важелів впливу можна віднести економічні й адміністративні важелі. У зв'язку з тим, що перелік дієвих важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси розвитку територій значно обмежений, головним завданням державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку є розширення повноважень органів місцевого самоврядування, поглиблення змін щодо децентралізації влади та розвитку фінансової автономії місцевих громад.