

УДК 336.02:332

*О. С. Поважний**
*В. В. Петрушевська*****ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ НА МЕЗОРІВНІ**

У статті висвітлюються теоретичні засади та основні атрибути регіональної фінансової політики. Досліджуються основні законодавчі документи, що регламентують проведення державної фінансової політики. Аналізуються завдання та інструменти фінансової політики на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць в розрізі її видів. Виділяються основні напрямки фінансової політики на мезорівні. Розглядаються принципи формування та реалізації фінансової політики на регіональному рівні. Пропонується концепція та принципова схема формування державної фінансової політики на мезорівні.

Ключові слова: державна регіональна фінансова політика, Концепція фінансової політики на мезорівні, стратегія соціально-економічного розвитку.

В статье освещаются теоретические положения и основные атрибуты региональной финансовой политики. Изучаются основные законодательные документы, регламентирующие проведение государственной финансовой политики. Анализируются задания и инструменты финансовой политики на уровне отдельных административно-территориальных единиц в разрезе ее видов. Выделяются основные направления финансовой политики на мезоуровне. Рассматриваются принципы формирования и реализации финансовой политики на региональном уровне. Предлагается принципиальная схема формирования государственной финансовой политики на мезоуровне.

Ключевые слова: государственная региональная финансовая политика, Концепция финансовой политики на мезоуровне, стратегия социально-экономического развития.

The article highlights the theoretical framework and the priorities of the regional financial policy. Learn the basic legislative documents regulating the conduct of government financial policy. It analyzes the objectives and instruments of financial policy at the level of administrative units in terms of its species. There are key areas of financial policy at the regional level. The article discusses the principles of formulation and implementation of fiscal policy on the regional level. It is proposed concept of formation of the state of financial policy at the regional level.

Key words: the state regional financial policy, the concept of financial policy at the regional level, the strategy of socio-economic development.

Постановка проблеми. Одними з пріоритетних завдань будь-якої держави є зростання рівня добробуту населення, забезпечення сталого розвитку суб'єктів господарювання, та, як наслідок, підвищення ефективності функціонування територіальних громад. Ці та інші завдання можуть бути втілені у життя за умов розбудови та реалізації відповідної державної політики, перш за все, економічної, вагомим інструментом якої виступає фінансова політика. Водночас, варто усвідомлювати, що механізм реалізації державної фінансової політики безпосередньо пов'язаний з можливостями окремих територій. Саме регіональна фінансова політика створює умови задля стійкого соціально-економічного розвитку регіону. З огляду на все вище визначене, стає актуальним дослідження особливостей формування

виваженої державної фінансової політики саме на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню особливостей формування та функціонування вітчизняної фінансової політики в умовах сьогодення присвячено багато наукових праць учених-економістів. Зокрема, Глуха В. В. [1] вивчає цілі державної регіональної фінансової політики, Теліженко О. М. [2] досліджує питання узгодження основних складових реалізації вітчизняної фінансової політики, Ватульов А. В. [3] розглядає фінансову політику в системі економічного розвитку.

Незважаючи на це, на теперішній час досі недостатньо висвітленими залишаються питання щодо сутності та особливостей формування державної фінансової політики на мезорівні.

* Поважний О. С. — д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансів, Ректор.

** Петрушевська В. В. — канд. держ. упр., доцент кафедри фінансів.

Донецький державний університет управління, м. Донецьк.

Метою даної роботи є визначення характерних особливостей розбудови державної фінансової політики на мезорівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова політика на мезорівні — це самостійний, комплексний вид політики, що проводиться регіональними органами влади й управління. Комплексність даного виду політики полягає у тому, що вона містить у собі декілька відносно самостійних, але, водночас, взаємозалежних видів політики, зокрема податкову, бюджетну, інвестиційну, цінову (тарифну), а також політику управління державною власністю [1, 2].

Для визначення сутності фінансової політики на мезорівні необхідно визначити її основні атрибути: мету, завдання, об'єкт і суб'єкт.

Основною метою фінансової політики на мезорівні є забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону. Разом з тим, у якості підтримуючої мети або мети другого рівня можна визначити створення фінансової основи діяльності регіональних органів влади з метою реалізації завдань і функцій, покладених на регіональний рівень управління.

На рівні регіонів у межах кожної окремої мети формуються завдання фінансової політики. Основними серед них є [1, 3]: забезпечення балансу децентралізованих і централізованих фінансових ресурсів; встановлення раціонального розподілу та використання фінансових ресурсів; організація регулювання й стимулювання економічних і соціальних процесів фінансовими методами, забезпечення підвищення рівня життя

населення; створення ефективної системи управління фінансами.

Об'єктом фінансової політики на мезорівні виступає сукупність регіональних фінансових ресурсів, таких, як кошти консолідованого бюджету регіону; кошти позабюджетних фондів; надходження з джерел фінансування дефіциту бюджету регіону; позабюджетні кошти.

Суб'єктами фінансової політики на мезорівні є: глава регіону, органи законодавчої й виконавчої влади регіону, громадські організації, бізнес.

Формування та реалізація фінансової політики на регіональному рівні ґрунтується на досить широкій законодавчій базі, обумовленою специфікою державного устрою країни. У табл. 1 узагальнено документи, що визначають проведення фінансової політики на регіональному рівні [4, 5, 6, 7, 8].

Документом, що безпосередньо регулює проведення фінансової політики повинна бути Концепція фінансової політики на рівні регіону. Рекомендована структура даного документа має такий вигляд: аналіз формування та реалізації фінансової політики на рівні регіону в попередніх періодах; постановка мети й завдань фінансової політики на мезорівні в цілому й у розрізі окремих видів політики у плановому періоді; визначення основних напрямків фінансової політики на мезорівні та взаємозв'язку між ними; обґрунтування механізмів реалізації фінансової політики регіону.

Перший розділ зазначеної Концепції — аналіз формування й реалізації фінансової політики на мезорівні в попередніх періодах.

Таблиця 1

Документи, що регламентують проведення державної фінансової політики на мезорівні

Рівень документа \ Часовий діапазон	Документи довгострокового характеру	Документи середньострокового та короткострокового характеру
Регулювання на загальнодержавному рівні	Бюджетний кодекс [4]; Податковий кодекс [5]; ЗУ «Про інвестиційну діяльність»; Державна стратегія регіонального розвитку [6]	Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України; ЗУ про Державний бюджет України
Регулювання на регіональному рівні	Закон України про засади державної регіональної політики; Стратегія розвитку регіону;	Програми соціально-економічного розвитку регіону; Концепція фінансової політики на мезорівні
Регулювання на місцевому рівні	Закон про місцеве самоврядування в Україні [7]; Закон України про органи самоорганізації населення [8]; Стратегія розвитку муніципальних утворень регіону	Програми соціально-економічного розвитку муніципальних утворень регіону; Концепції фінансової політики муніципальних утворень регіону

У рамках даного розділу необхідно провести аналіз динаміки й структури фінансових ресурсів; динаміки й структури фінансових ресурсів у розрізі окремих видів фінансової політики; аналіз використовуваних інструментів політики. Окрім того, слід вивчити ступінь досягнення поставлених у минулих періодах цілей і завдань, виявити основні проблеми у сфері управління регіональними фінансовими ресурсами.

Другий розділ — постановка мети й завдань фінансової політики на мезорівні в цілому й у розрізі окремих видів політики у плановому періоді.

Виявлені в першому розділі проблеми, а також цілі й завдання державної фінансової політики та політики соціально-економічного розвитку країни обумовлюють цілі й завдання фінансової політики на мезорівні у плановому періоді. Зазначені цілі й завдання повинні мати кількісне вираження. Доцільним є виділення декількох етапів у реалізації фінансової політики на мезорівні й визначення цільових критеріїв кожного етапу.

Третій розділ — визначення основних напрямків фінансової політики на мезорівні й взаємозв'язку між ними.

Основними напрямками фінансової політики на мезорівні можна визначити наступні: податковий, бюджетний, інвестиційний, тарифний, управління державною власністю. Під час формування регіональної фінансової політики, а також при здійсненні коректувань у процесі її реалізації варто враховувати тісний взаємозв'язок зазначених напрямків. Регіональні органи влади мають самостійно визначати види проведеної фінансової політики, але всі вони повинні проводитися з метою досягнення максимально ефективного управління регіональними фінансовими ресурсами.

Четвертий розділ — обґрунтування механізмів реалізації фінансової політики.

На основі представлених вище розділів визначаються механізми реалізації фінансової політики, набір використовуваних інструментів. Окрім того, необхідно передбачити оцінку ефективності використання обраних інструментів політики.

Комплексний характер фінансової політики на мезорівні визначає необхідність використання певного інтегрованого показника ефективності. У якості узагальнюючого (інтегрованого) показника ефективності може застосовуватися ВРП на душу населення.

Окремими складовими при визначенні інтегрованого показника ефективності фінансової політики на рівні регіону можуть виступати:

— зростання обсягу інвестицій до основного капіталу у розрахунку на душу населення (для оцінки ефективності регіональної інвестиційної політики);

— зростання обсягу податкових надходжень у розрахунку на душу населення (для оцінки ефективності регіональної податкової політики);

— зростання бюджетної забезпеченості у розрахунку на душу населення (для оцінки ефективності регіональної бюджетної політики).

Згідно з вищезазначеним, кожний вид фінансової політики має певну самостійність, а саме: власні завдання, інструменти реалізації, показники ефективності. Виходячи з сутності кожного виду фінансової політики варто визначити основні завдання фінансової політики на мезорівні в розрізі її видів (табл. 2).

Для кожного з видів фінансової політики на мезорівні вітчизняним законодавством має бути визначений перелік інструментів реалізації. Разом з тим, регіональна влада повинна мати можливість обирати, які інструменти будуть застосовуватись на практиці.

Вибір конкретних інструментів фінансової політики на рівні окремих територій залежить від

Таблиця 2

Завдання фінансової політики на мезорівні в розрізі її видів

Вид фінансової політики	Завдання
1. Регіональна податкова політика	Забезпечення балансу централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів. Створення умов для використання децентралізованих фінансових ресурсів для цілей соціально-економічного розвитку регіону.
2. Регіональна бюджетна політика	Установлення раціонального розподілу та використання централізованих фінансових ресурсів.
3. Регіональна інвестиційна політика	Організація регулювання та стимулювання інвестиційної діяльності, створення умов для підвищення інвестиційної активності.
4. Регіональна цінова (тарифна) політика	Організація регулювання тарифів з урахуванням специфіки регіону.
5. Регіональна політика управління державною власністю	Забезпечення умов для ефективного використання державної власності.

різних чинників, зокрема, економічної ситуації у країні, соціальних, демографічних, економічних особливостей регіону. Зазначені інструменти систематизовано у таблиці 3.

Формування фінансової політики на мезорівні має ґрунтуватися на певній методології, що включає логіку й принципи. Логіку формування будь-якого рівня фінансової політики можна представити у вигляді наступних етапів:

— визначення суспільних проблем і цілей фінансової політики (ініціювання політики);

— розробка й легітимізація державної фінансової політики (формування політики);
— реалізація й моніторинг державної фінансової політики (здійснення політики);
— оцінка й коректування державної фінансової політики (зворотний зв'язок).

На рис. 1 представлено принципову схему формування фінансової політики на мезорівні.

Фінансова політика на мезорівні повинна, по-перше, логічно вписуватися до системи стратегічного планування регіону, по-друге, формува-

Таблиця 3

Інструменти фінансової політики на мезорівні в розрізі її окремих видів

Види фінансової політики на мезорівні	Інструменти
1. Регіональна податкова політика	1) введення регіональних податків; 2) встановлення диференційованих ставок; 3) встановлення додаткових пільг за регіональними податками; 4) встановлення строків сплати регіональних податків; 5) зміна строків сплати податків.
2. Регіональна бюджетна політика	1) визначення напрямків витрат бюджетних коштів; 2) виділення фінансової допомоги у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій; 3) встановлення додаткових нормативів відрахувань від ПДФО для регіональних бюджетів; 4) надання державних гарантій; 5) залучення бюджетних кредитів чи кредитів від кредитних організацій; 6) здійснення емісії цінних паперів.
3. Регіональна інвестиційна політика	1) надання податкових пільг інвесторам; 2) надання державних гарантій; 3) здійснення капітальних видатків; 4) виділення субвенцій.
4. Регіональна цінова (тарифна) політика	1) виділення субвенцій; 2) встановлення додаткових пільг; 3) регулювання тарифів.
5. Регіональна політика управління державною власністю	1) приватизація; 2) надання бюджетних дотацій, субвенцій, субсидій; 3) надання бюджетних кредитів; 4) надання державних гарантій; 5) розміщення державних замовлень; 6) введення платних послуг; 7) регулювання цін і тарифів; 8) встановлення додаткових пільг.

ти фінансову основу для реалізації стратегічних і середньострокових планів соціально-економічного розвитку.

Таким чином, розробка фінансової політики на мезорівні повинна ґрунтуватися на стратегії й програмі соціально-економічного розвитку регіону.

Першим етапом формування фінансової політики на мезорівні є розробка концепції політики, основними розділами якої виступають: обґрунтування цілей, завдань, напрямків політики й механізмів реалізації політики.

Сформульована концепція дозволяє визначити потребу (етап 2) та забезпеченість (етап 3) в регіональних фінансових ресурсах.

Наступним етапом є порівняльний аналіз потреби й забезпеченості регіональними фінансовими ресурсами. Якщо потреба задоволена, то починається етап реалізації фінансової політики на мезорівні з обліком позначених у концепції атрибутів. У випадку, коли спостерігається дефіцит регіональних фінансових ресурсів, виникає необхідність коректування концепції політики. Коректування стає можливим за рахунок перегляду мети або завдань (у першу чергу, їх кількісних характеристик); застосовуваних інструментів політики (зміна податкових ставок, пільг, обсягу окремих видів бюджетних видатків і т. д.).

Формування й реалізація фінансової політики на мезорівні повинна ґрунтуватися на за-

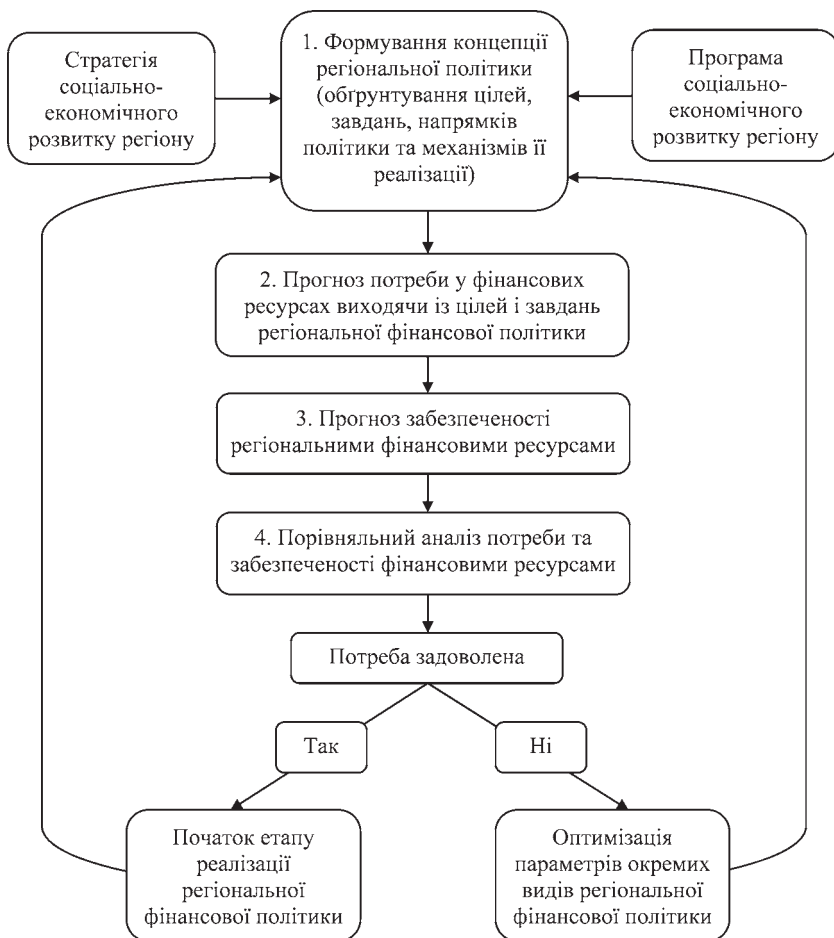


Рис. 1. Принципова схема формування регіональної фінансової політики

гальних принципах. На даний час у законодавчих актах і навчальній літературі немає чіткого визначення принципів фінансової політики на регіональному рівні, так само неоднозначно визначені принципи фінансової політики в цілому.

Саме з метою визначення принципів фінансової політики на мезорівні був проведений аналіз вимог щодо змісту програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Принципами формування й реалізації фінансової політики на мезорівні є:

Цілеспрямованість — у документах, що є методичним забезпеченням регіональної фінансової політики, повинна бути чітко визначена мета політики, що має кількісний вимір. Окрім безпосередньо загальної мети необхідно розробляти систему цільових орієнтирів — кількісних показників, досягнення яких має бути здійснене на різних етапах реалізації політики.

Системність — усі реалізовані напрямки фінансової політики на мезорівні повинні бути погоджені між собою й підпорядковуватися заявленій меті.

Комплексність — регіональна фінансова політика має реалізовуватися за всіма напрямкам, що її формують.

Інформаційна достатність — розроблювальна фінансова політика повинна ґрунтуватися на якісному аналізі соціально-економічного положення регіону, його проблем і перспектив.

Прозорість — основні положення фінансової політики мають бути відкриті для всіх зацікавлених груп (бізнес, населення).

Принцип зворотного зв'язку — під час реалізації фінансової політики на мезорівні її основні положення (системи заходів) можуть піддаватися коректуванню на основі аналізу й контролю за ходом реалізації політики. У даному зв'язку обов'язковою умовою стає етапність розробленого методичного забезпечення.

Висновок. Таким чином, варто підкреслити особливе значення процесів формування й реалізації фінансової політики на регіональному рівні, як сполучної ланки між фінансовою політикою на мікро- і макрорівнях. Даний взаємозв'язок, у першу чергу, обумовлений фіскальною

функцією фінансової політики. Разом з тим, в умовах обмеженості повноважень реалізація даного виду політики пов'язана зі значними труднощами щодо забезпечення балансу фінансових ресурсів. Саме тому, науковий підхід до питань формування й реалізації фінансової політики на мезорівні, обумовлений принципами й логікою вищезазначених процесів, набуває особливого значення.

Література

1. Глуха В. В. Визначення цілей державної регіональної фінансової політики [Електронний ресурс] / В. В. Глуха // Актуальні проблеми державного управління. — 2012. — № 2. — С. 139–146. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2012_2_22.pdf.
2. Теліженко О. М. Узгодження основних складових реалізації фінансової політики в Україні [Електронний ресурс] / О. М. Теліженко, В. Г. Борнос // Вісник Сумського державного університету. Сер. : Економіка. — 2013. — № 1. — С. 35–44. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VSU_ekon_2013_1_7.pdf.
3. Ватульов А. В. Фінансова політика в системі економічного розвитку [Електронний

ресурс] / А. В. Ватульов // Економічний часопис — XXI. — 2013. — № 5–6 (1). — С. 37–41. — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecchado_2013_5-6\(1\)_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecchado_2013_5-6(1)_11.pdf).

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена поста-
Поступила до редакції 03.08.14

новою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

8. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

© О. С. Поважний, В. В. Петрушевська, 2014

УДК 330.111.4(477.62)

*В. В. Лоскутова**

АНАЛІЗ РОЗМІЩЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ В ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

В статті проведено аналіз і зроблено оцінку основних показників розвитку продуктивних сил регіону. Проведено аналіз щодо ефективності використання продуктивних сил в Донецькій області. Визначені стратегічні критерії економічного і соціального розвитку регіону. Виявлено, що оцінка основних показників розвитку продуктивних сил регіону у розрахунку на одну особу населення дозволяє не лише формувати рейтинги, а й формувати перелік стратегічних критеріїв економічного і соціального розвитку регіону у майбутньому.

Ключові слова: розвиток продуктивних сил; валовий регіональний продукт; капітальні інвестиції; галузева структура продуктивних сил; оборотні кошти; основні фонди; структура оборотного капіталу.

В статье проведен анализ и сделана оценка основных показателей развития производительных сил региона. Проведен анализ эффективности использования производительных сил в Донецкой области. Определены стратегические критерии экономического и социального развития региона. Выведено, что оценка основных показателей развития производительных сил региона в расчете на душу населения позволяет не только формировать рейтинги, но и формировать перечень стратегических критериев экономического и социального развития региона в будущем.

Ключевые слова: развитие производительных сил; валовый региональный продукт; капитальные инвестиции; отраслевая структура производительных сил; оборотные средства; основные фонды; структура оборотного капитала.

In the article an analysis and assessment of the main indicators of development of the productive forces in the region. The analysis of the efficiency of the use of the productive forces in the Donetsk region. The strategic criteria of economic and social development of the region. It was detected, that the evaluation of major indicators of development of the productive forces in the region per population allows us to formate not only ratings, but the list of strategic criterias for the economic and socio development of the region in the future.

Keywords: development of productive forces; gross regional product; capital investment; sectoral structure of the productive forces; current assets; fixed assets; structure of working capital.

Постановка проблеми. У світовій практиці для оцінки рівня розвитку господарського сектору регіонів та визначення їх потенціалу використовуються дві групи показників, які характеризують динаміку валового регіонального продукту

(ВРП) та стан ринку праці. Дослідження продуктивних сил регіону варто розпочинати саме з цих категорій. Оцінка основних показників розвитку продуктивних сил у розрахунку на одну особу населення дозволяє не лише формувати рейтинги,

* Лоскутова В. В. — канд. держ. упр., докторант, Донецький державний університет управління, м. Донецьк.