

*Ляденко Т. В.,  
ст. викладач кафедри державних та місцевих фінансів  
Академії муніципального управління, м. Київ*

## **МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОМУ МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РЕГІОНУ**

*Досліджено особливості функцій та руху місцевих фінансів як об'єкту управління фінансової системи регіону. Запропоновано шляхи поліпшення бюджетної дисципліни на місцевому рівні.*

*Исследованы особенности функций и движения местных финансов как объекта управления в финансовой системе региона. Предложены пути повышения бюджетной дисциплины на местном уровне.*

*The features of the functions and movement of local finance as a management object in the financial system in the region. Ways of improving fiscal discipline at the local level.*

*Постановка проблеми.* Вирішення актуальних проблем формування місцевих бюджетів спирається на здобутки науки про суспільні фінанси загалом та місцеві фінанси зокрема. Основною ланкою місцевих фінансів є місцеві бюджети, що є інструментом забезпечення фінансування видатків окремих адміністративно-територіальних одиниць, які, як правило, мають виборні (представницькі) органи управління. Але чіткого теоретичного обґрунтування структура організаційно-економічного механізму управління місцевими бюджетами набуває лише за умов формування наукової парадигми місцевих фінансів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Сучасна теорія місцевих фінансів вміщує елементи теорії державних фінансів, започаткованої представниками класичної школи політичної економії (А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. Ст. Милль, Ж.-Б. Тюрго та інших), німецької теорії народного господарства та фінансів (А. Вагнер, К. Рау та інші), теорії суспільного вибору (К. Віксель, Е. Ліндал, Дж. Б'юкенен та інші). Слід відзначити вагомий внесок у цю галузь фінансової науки низки російських економістів, таких як І. Озеров, Д. Боголепов, В. Лебедев. Серед вітчизняних вчених, чий праці виходили наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть, слід відзначити творчий доробок М. Алексієнка [1], Є. Гловінського [2], М. Цитовича [3], М. Яснопольського [4] та інших.

Фінансову основу місцевого самоврядування визначають у різний спосіб. Так, О. Музика вважає, що її становлять кошти місцевих бюджетів (зокрема цільові), кошти бюджетних установ і фінанси підприємств комунальної власності [5, с. 43].

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Проте більшість вітчизняних науковців зараховує до складу фінансової бази місцевого самоврядування лише доходи місцевих бюджетів. Так, наприклад, О. Шевченко під фінансовою основою місцевого

самоврядування розуміє дохідну частину місцевого бюджету, що складається з переданих державою доходів, місцевих податків і зборів, міжбюджетних трансфертів [6]. Однак такі трактування не повністю віддзеркалюють сучасний стан фінансових відносин на місцевому рівні та не дозволяють стверджувати про знайдену наукову парадигмальність цієї категорії.

*Формулювання цілей статті.* Метою статті є аналіз категорії «фінансів» в ретроспективі та з позицій регіонального досвіду управління, а також умов її наближення до парадигмального трактування за допомогою нормативно-правових та наукових визначень.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* На наш погляд, під фінансовою основою місцевого самоврядування слід розуміти усю сукупність коштів, які можуть використати органи місцевого масо врядування (ОМС), реалізуючи своє право власності та розпорядження щодо фінансових ресурсів: вона охоплює як бюджетні, так і позабюджетні фонди; власні, передані від інших бюджетів і запозичені кошти; кошти Державного бюджету, власні кошти бюджетних установ та кошти підприємств і організацій, створених на основі комунальної власності. Звідси випливає, що поняття «фінансова основа місцевого самоврядування» практично тотожне з поняттям «місцеві фінанси», яке, своєю чергою, є складовою загальнішого поняття «суспільні (публічні) фінанси».

Загалом фінанси як економічна категорія відображають відносини з приводу створення, розподілу і використання фондів фінансових ресурсів для задоволення потреб суспільства у приватних і суспільних благах. Характерними ознаками фінансів є грошова форма та розподільний характер економічних відносин [7, с. 8]. Звідси випливає, зокрема, що фінансові відносини характеризуються нееквівалентністю і необоротністю, оскільки передбачають передавання коштів від одних господарських суб'єктів до інших.

Бюджет загалом – це конкретна організаційно-правова форма, в якій поєднуються фінанси як приватних, так і суспільних господарських одиниць. Проте найчастіше поняття «бюджет» визначають як технічний інструмент управління фінансами: «Бюджет – розпис, таблиця, відомості збалансованих грошових доходів та видатків економічного суб'єкта за певний період часу, як правило, за рік» [8, с. 108; аналогічно 9, т. 1, с. 66]; бюджет – це «детальний опис витрат, а також фінансових планів окремих людей, компаній або урядів» [10 с. 513].

Бюджет виконує функції планування, акумуляції та використання коштів певної господарської одиниці впродовж визначеного періоду часу. Водночас він слугує таким інструментом не тільки для конкретних господарських одиниць, але й для їхніх окремих підрозділів і навіть окремих функцій чи видів діяльності. Так, кожен з розпорядників коштів Державного бюджету має власний бюджет, аж до окремої бюджетної

установи (хоч бюджет останніх часто є неповноцінним, оскільки вона не може його самостійно затверджувати отож його називають «кошторисом»).

Проте деякі вчені давали і ширше визначення категорії. Так, близько ста років тому відомий російський економіст Д. Боголепов визначив бюджет як категорію державного господарства так: 1) «сукупність доходів і витрат протягом певного періоду», 2) «визначений у цифрах план ведення державного господарства», 3) «закон, згідно з яким стягуються доходи і здійснюються витрати» [190, с. 57]. З такого визначення випливає, що бюджет у секторі державного управління є не тільки планом доходів і витрат одиниці державного сектору, а й результатом її фінансово-господарської діяльності і повинен сприйматися як обов'язковий для виконання документ на стадії як бюджетного планування, так і виконання.

Сутність місцевих бюджетів та проблеми їх формування досліджувалися багатьма вітчизняними ученими, зокрема О. Кириленко, В. Кравченком, О. Василюком, А. Буряченком, О. Сунцовою та іншими. Загалом більшість дослідників дотримується думки, що місцеві бюджети відіграють певну роль у реалізації низки економічних функцій, проте найважливішими серед них є ефективне розміщення і розподіл; функцію стабілізації виконує переважно центральний рівень влади.

Свою роль місцеві бюджети виконують, впливаючи на стан місцевої економіки та забезпечення суспільних благ згідно з компетенцією, яка надана їм законодавством. Обсяги і структура бюджетних витрат окремих територіальних одиниць позначаються на територіальній пропозиції суспільних послуг, економічній динаміці та загалом на соціально-економічному стані відповідної території. З допомогою інструментів місцевої бюджетної політики, таких як податкові пільги, обсяги та спрямування видатків, можуть створюватися сприятливі умови для розвитку місцевої інфраструктури, а також тих галузей, які мають вирішальне значення для задоволення різноманітних потреб виробників і споживачів.

Необхідно зауважити, що місцеві бюджети є вагомим інструментом реалізації державної соціальної та регіональної політики. Як зазначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], через місцеві бюджети реалізуються важливі загальнодержавні програми: зокрема, забезпечується підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачується допомога соціально незахищеним верствам населення, фінансується здійснення профілактичних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів тощо. Крім того, з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, передусім, комунального господарства.

Функція розподілу місцевих бюджетів полягає у здійсненні перерозподілу доходів і багатства між окремими громадянами та їх групами. Об'єктом розподілу та перерозподілу є кошти, акумульовані на певній території або передані від інших органів державного управління у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Зазначимо, що, окрім названих вище, до функцій місцевих бюджетів можна зарахувати і контрольну, яка реалізується у формі фінансового контролю за правильністю та повнотою стягнення податків і зборів, мобілізації інших доходів, дотриманням бюджетних процедур на всіх стадіях бюджетного процесу, цільового використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками.

Зарахування до доходів місцевих бюджетів значної кількості різноманітних видів доходів, які відображають різні економічні відносини та мають різне оформлення, дає підстави класифікувати їх за великою кількістю критеріїв. О. Музика наводить чимало підстав для різноманітних класифікацій, які містяться як у нормативних актах, так і у наукових працях економістів, що можуть бути застосовані до доходів як державного, так і місцевого бюджету [12, с. 68 - 72].

*Висновки.* Проаналізувавши зміст названої вище статті, вважаємо, що узагальнено до таких критеріїв можна зарахувати: 1) суб'єктів відносин (підприємства, домогосподарства, сфери діяльності тощо); 2) об'єкти відносин (доходи, майно, господарські трансакції тощо); 3) бюджетне призначення (загальне чи спеціальне); 4) методи залучення коштів (добровільний чи примусовий); 5) умови залучення коштів (безповоротні і поворотні); 6) юридичну форму (податкові і неподаткові); 7) спосіб зарахування до бюджету (закріплені та регульовані); 8) походження (первинні та вторинні); 9) регулярність та унормованість (за цим критерієм, серед інших, пропонував класифікувати доходи місцевих бюджетів відомий фахівець у галузі державних і місцевих фінансів Росії XIX ст. В. Лебедев, поділяючи їх на звичайні, тимчасові і незвичайні).

Процес розбудови ринкових відносин у трансформаційних країнах вимагає створення адекватних новим умовам фінансових підстав функціонування ОМС, що робить першочерговим завданням перегляд переліків видатків і доходів ланок бюджетної системи і підвищення рівня автономії місцевих бюджетів за рахунок зростання частки власних доходів.

Нині в Україні місцеві фінанси перебувають у стадії реформування, започаткованого прийняттям Бюджетного кодексу. Сучасний етап розбудови місцевих фінансів можна вважати незавершеним через невирішеність низки фундаментальних питань, серед яких важливе місце посідає неістотність власних фіскальних повноважень ОМС.

*Використані джерела інформації:*

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов [та ін.] /; [за ред. В. В. Кравченка [та ін.]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с. (Видання, присвячене 15-й річниці з дня заснування Асоціації міст України та громад і 10-й річниці з дня ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування).
2. Герчаківський С. Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення / С. Д. Герчаківський // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 43 – 49.
3. Цытович Н. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов : в 2-х ч. / Н. Цытович – К. : Типография С. В. Кульженко, 1898. – Ч. 1. – 735 с.
4. Bird R. M. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment / R. M. Bird // Tax Analysts, Worldwide Tax Daily. – 2000. – May 8. – 50 p.
5. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
6. Шевченко О. Фінансова основа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : унормування у проекті Податкового кодексу / О. Шевченко. – 14 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/11.htm>.
7. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 386 с.
8. Енциклопедія банківської справи України / [ред. колегія В. С. Стельмах, В. Б. Альошин, Л. В. Воронова та інші]. – К. : Молодь – Ін Юре, 2001. – 680 с.
9. Економічний енциклопедичний словник : у 2-х т. / за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с.; Т. 2. – 2006. – 568 с.
10. Фишер С. Экономика : пер. с англ. / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М. : Дело, 1993. – 864 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97 від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.
12. Музика О. Класифікація доходів місцевих бюджетів / О. Музика // Право України. – 2003. – № 10. – С. 68 – 72.

\*\*\*

УДК 658

*Мартиненко Л.М.,  
здобувач кафедри економіки  
Академії муніципального управління, м. Київ*

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СТРАХОВОГО РИНКУ: МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД**

*В статті запропоновано теоретико-методологічний підхід до стратегічного планування розвитку страхового ринку, який дозволяє обґрунтувати вибір сценарію розвитку та сформулювати стратегічні альтернативи.*

*В статье предложен теоретико-методологический подход к стратегическому планированию развития страхового рынка, который позволяет обосновать выбор сценария развития и сформировать стратегические альтернативы.*

*In the article a theoretical and methodological approach is offered near the strategic planning of insurance market which allows to ground the choice of scenario of development and form strategic alternatives development.*