

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Л. І. Корсуненко Нормативно-правові основи функціонування і розвитку інституту державної служби у сучасній Україні.....	243	Н. В. Кляшторна Соціогуманітарні вектори державного управління в Україні	302
В. Ф. Солонина Судовий захист права власності: питання теорії і практики.....	249	Я. І. Ніколаєва Етика державного службовця	308
О. В. Білик Управління інформаційними державними закладами в умовах інформатизації	254	В. О. Соловар Держава і управління Київської Русі	310
О. М. Посвистак Менеджмент якості освіти як стратегія вдосконалення діяльності бібліотеки ВНЗ	258	А. А. Поєдинок Стратегія і тактика управління персоналом.....	313
В. О. Сухомлінов Аналіз і оцінка стану інформаційної безпеки на підприємствах: регіональний аспект.....	262	О. В. Романович Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми реалізації в Україні	315
Прудніков М. В. Аналіз ефективності існуючої системи формування місцевих бюджетів в Україні	266	В. В. Борейчук Аналіз діяльності благодійництва як соціального явища.....	320
А. М. Медвідь, Ю. А. Слюсар Розвиток державного управління і державної служби на теренах України	272	О. В. Ємишанова Управління трудовими міграціями в рамках міжнародної системи	323
З. І. Розгач Державна політика України у сфері попередження бездоглядності та безпритульності дітей.....	277	А. М. Соколова Шляхи та механізми підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні.....	326
Л. І. Костенко Системно-структурна характеристика загальнодержавної системи забезпечення безпеки дорожнього руху на регіональному рівні.....	281	О. Л. Димарчук ЗМІ в системі державного управління	329
О. А. Доронін Державне регулювання розвитку об'єктів інфраструктури аграрного ринку (концептуальні засади, методологічні підходи).....	286	О. О. Бушин Державне управління в Україні в умовах становлення нових економічних інститутів	331
О. О. Малишенко Розробка механізмів фінансово-кредитної підтримки розвитку малого підприємництва	291	А. Ю. Костенко Державна служба в Україні: становлення і розвиток	333
О. Я. Гулько Концептуальні засади реформування державного управління в новітній Україні ..	296	Д. О. Трібель Психологічні особливості управління організаційними структурами.....	335
К. О. Василенко Основні проблеми здійснення місцевого самоврядування в Україні	298	Ю. Гончар Мотивація та стимулювання праці як засіб підвищення ефективності діяльності підприємств	338
Г. О. Чічань Сутність державної служби як механізму взаємозв'язку між державою та громадянином	300	О. Грицан Імідж лідера як ефективний засіб впливу: аналітико-теоретичний аналіз	341
		М. Кобиш Організаційна культура керівника як регулятор організаційної діяльності.....	344
		А. Муштенко Організація управління персоналом на підприємстві	347

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 266–271

Функціонування місцевих фінансів пов'язано із забезпеченням необхідними фінансовими ресурсами місцевих Рад народних депутатів та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 22 лютого 2007 р. № 698-V, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [4].

Таким чином, сьогодні органам місцевого самоврядування надані досить широкі бюджетні повноваження. Проте Концепцією державної регіональної політики, затвердженою Указом Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. № 341/2001, передбачено, що: Державна регіональна політика спрямовується, зокрема, на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

Місцеві представницькі та виконавчі органи влади для виконання покладених на них обов'язків формують, розподіляють і використовують централізовані фонди коштів. Оскільки сутнісними проявами фінансів як економічної категорії є економічні та суспільні (соціальні) відносини, то місцеві фінанси взаємопов'язані із соціально-економічним розвитком регіону. Через місцеві фінанси держава активно проводить соціальну політику, фінансуючи з місцевих бюджетів заклади освіти, медицини, комунального обслуговування населення тощо. Крім того, з Державного бюджету до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів передаються кошти у вигляді дотацій для їх відповідного розподілу між територіальними громадами та для виконання спільних проектів. До складу місцевих фінансів включаються також кошти організацій, підприємств усіх форм власності, які спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури регіону та на задоволення соціальних інтересів і потреб. Так у чому ж сутність місцевих фінансів?

По-перше, це економічні відносини, які відображають рух коштів, наприклад: формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів; міжбюджетні відносини; формування і використання регіональних позабюджетних фондів; місцеві позики, лотереї

тощо; перерахування до місцевих бюджетів податків та інших обов'язкових платежів підприємствами різних форм власності; діяльність підприємств по створенню фондів коштів найрізноманітнішого призначення; створення та функціонування доброчинних фондів тощо.

Усі зазначені економічні відносини мають розподільний і перерозподільний характер, оскільки з рухом коштів змінюється їх власник. Наприклад, частина прибутку підприємств у вигляді податків стягується до бюджету, перерозподіляється на розсуд органів місцевої влади. Про місцеві фінанси як перерозподільну категорію можна говорити з точки зору збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

Метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально-економічному розвитку регіону [4].

Природно, що інший прояв сутності місцевих фінансів — соціальний. Виявляються найрізноманітніші відносини між учасниками виробничої і невиробничої сфери, з одного боку, та підприємствами і державою, з другого, наприклад: фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення; використання місцевих фінансових ресурсів на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища, відновлення пам'яток природи і культури, що перебувають у віданні відповідних органів влади; на упорядкування міст, сіл, селищ, утримання і капітальний ремонт житлового фонду та об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування; на утримання органів самоврядування; на захист прав споживачів тощо.

Навіть такий неповний перелік шляхів перерозподілу централізованих фондів коштів (у вигляді бюджету і позабюджетних фондів) указує на вирішальну роль місцевих фінансів у забезпеченні конституційних прав громадян.

З огляду на демократичні процеси, які відбуваються в Україні, дедалі більшу роль у задоволенні соціальних інтересів і потреб відіграють децентралізовані фінанси. Децентралізовані фінанси — це грошові відносини, що опосередковують кругообіг грошових фондів підприємств різних форм власності, громадських організацій.

Так, частина прибутку підприємств різних форм власності може бути використана на створення заохочувальних фондів, призначених для стимулювання найкращих результатів роботи трудових колективів: на задоволення соціально-культурних потреб; будівництво і капітальний ремонт житлових будинків, дитячих дошкільних закладів, дотацій робітничим їдальням тощо. Частина прибутку може бути використана на доброчинність, підтримку творчих колективів.

Задоволенню соціальних інтересів і потреб сприяють також фінансові ресурси громадських організацій і установ: спортивних товариств, партій, профспілок, доброчинних фондів та ін. Наприклад, останнім часом в Україні починають діяти не лише всеукраїнські, а й регіональні доброчинні фонди.

Підсумовуючи сказане, можна дати визначення місцевим фінансам. Місцеві фінанси — це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів, і використання їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій [4].

Матеріальною основою місцевих фінансів є централізовані та децентралізовані фонди коштів. Місцеві фінансові ресурси — це фонди коштів, що ство-

рюються і використовуються на соціальний і економічний розвиток регіонів. Важливою з точки зору методології є структуризація місцевих фінансових ресурсів. Структурний метод дає змогу не лише показати сукупність фінансових відносин, а й виявити характер взаємозв'язків між елементами системи. Це в свою чергу дає можливість зробити і кількісний, і якісний аналіз місцевих фінансових ресурсів.

Центральною ланкою місцевих фінансових ресурсів є доходи місцевого бюджету. Порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів визначений Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4], “Про бюджетну систему України” [2], чинним податковим законодавством. Одним із основних принципів формування місцевих бюджетів — їх самостійність. Другою ланкою місцевих фінансових ресурсів є кошти суб'єктів господарювання, тобто фінансові ресурси підприємств комунальної власності, комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, фінансові ресурси підприємств різних форм власності, що використовуються ними на фінансування соціально-культурних і житлово-комунальних об'єктів. Третьою ланкою місцевих фінансів є регіональні позабюджетні фонди. Джерелом їх формування можуть бути запозичені ресурси, добровільні внески юридичних і фізичних осіб.

У зазначеній системі фінансів місцевих органів влади головним інститутом є місцевий бюджет. Під місцевим бюджетом розуміють бюджет, який складається, затверджується і виконується органами місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети — це важливий і складний елемент бюджетної системи держави і питання їх побудови, ефективного використання у фінансовому

механізмі держави постійно привертають увагу наукових і практичних кіл [3].

Досліджуючи проблеми місцевих бюджетів їх необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також у середині сукупності місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети — це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну і витратну частини, принципи збалансування тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети — це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території.

Водночас місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і населенням певної території і відносини між бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на певній території, що складаються при мобілізації і витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом [6].

Види та перелік місцевих бюджетів.

Україна визначається бюджетним устроєм. Бюджетний устрій — це організація бюджетної системи, яка включає окремі види бюджетів, виділені на основі державного та територіального устроїв країни. Він включає також принципи організації бюджетної сис-

теми та взаємозв'язки між окремими ланками.

Бюджетний устрій України базується на унітарній державній організації. Відповідно до цього в Україні формується лише один Державний бюджет та місцеві бюджети. Відповідно до ст. 2, Бюджетного Кодексу України, бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Ця система побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульованими нормами права [5].

Структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України. Кожна самостійна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу Державного і місцевих бюджетів, є зведеним бюджетом України. Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави [5]. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя. Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу Державного і місцевих бюджетів, є зведеним (консолідованим) бюджетом України (див. рис. 1).

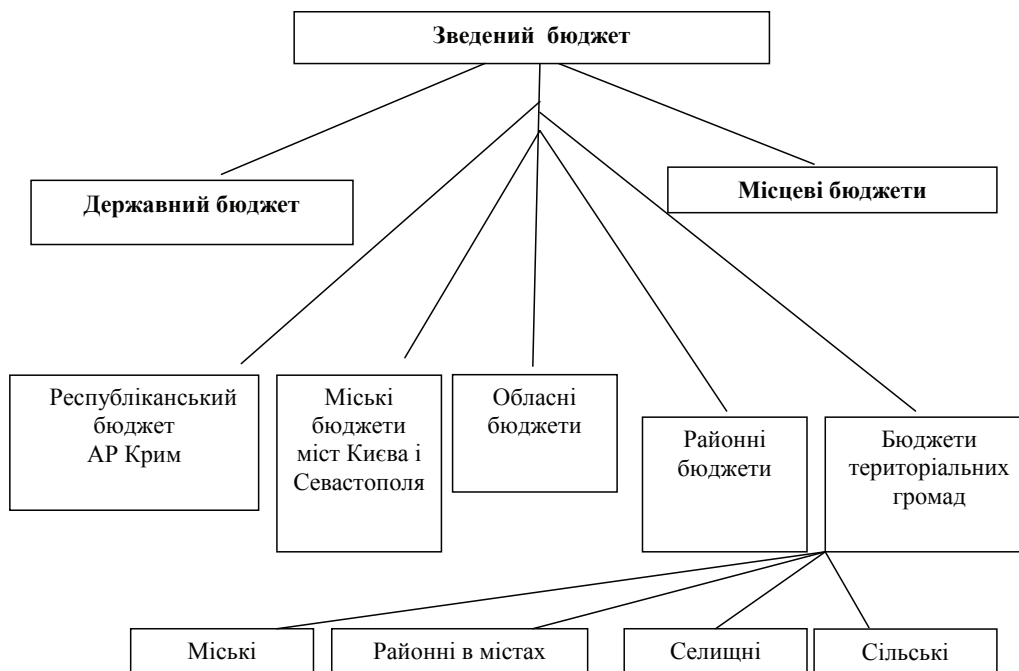


Рис. 1. Бюджетна система України

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів і бюджетів міст республіканського значення. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних і сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ і сіл.

Бюджетний кодекс України також проголосив основні принципи бюджетного устрою України: єдність бюджетної системи України; збалансованість; самостійність; повність; обґрунтованість; ефективність; субсидіарність; цільове використання бюджетних коштів; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; принцип відповідальності учасників бюджетного процесу.

Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів, тобто бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань [5].

Бюджет виступає, фактично, планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Місцеві бюджети в Україні є бюджетами соціальних виплат, до 80 % витрат йде на соціальні програми. Бюджети поділяються на поточні бюджети та бюджети розвитку. Кожний бюджет складається із загального та спеціального фондів. До загального фонду входить все, що не входить до спеціального фонду, він являється експлуатаційним або поточним (тому що майже всі видатки фінансуються за його рахунок). Спеціальний фонд бюджету — це бюджетні призначення та видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, гранти або дарунки, що одержані головними розпорядниками на конкретну мету; різниця між доходами і видатками спеціального фонду. Крім загального та спеціального фондів місцевий бюджет може мати ще резервний фонд — це кошти, які акумулюються на спеціальних рахунках за рахунок чітко визначених джерел. Цей фонд іде на покриття непередбачених витрат, які неможливо передбачити у процесі планування (стихійні лиха, катастрофи і т. п.), він не може бути більшим 1 % від видатків загального фонду, відповідного бюджету [7].

Місцеві бюджети із загального фонду здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найяскравіше віддзеркалюють їх значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

Місцевими бюджетами зосереджується значна частина бюджетних ресурсів країни: у 2005 р. 45,9 % доходів зведеного бюджету України акумулювалося у місцевих бюджетах і 47,6 % видатків зведеного бюджету було здійснено з місцевих бюджетів (рис. 2).

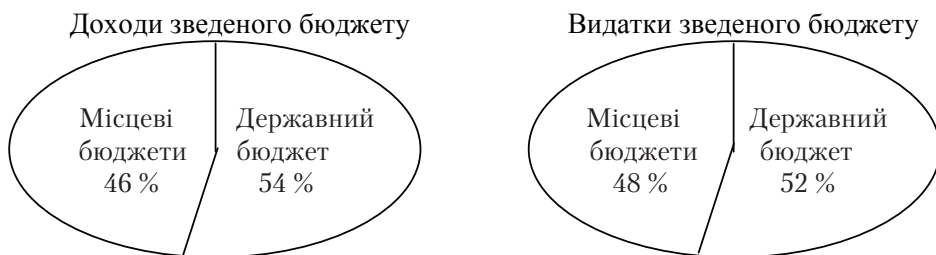


Рис. 2. Доходи та видатки зведеного бюджету

Проте нинішній стан місцевих бюджетів — мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від Державного бюджету України, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економічному витрачанні бюджетних коштів — перечить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливорює виконання покладених на них складних завдань.

Зважаючи на все викладене постає необхідність детальнішого вивчення проблем формування та виконання місцевих бюджетів і обґрунтування ймовірних шляхів їх вирішення.

Література

1. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 р. № 341/20012.
2. Закон України "Про Державний бюджет України на 2010 рік" // ВВР України. — 2010. — № 22–23; № 24–25. — Ст. 263.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (із змін. і допов., внесеними Законами України від 22 лютого 2007 р. № 698-V).
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" введено в дію Постановою Верховної Ради України від 21.05.97 № 280/97-ВР
5. Бюджетний кодекс України (зі змін. та допов. від 19.12. 06 від № 489-V (489–16) // ВВР України, 2007. — № 7–8. — Ст. 66.
6. Закон України "Про державний бюджет України на 2007 рік" від 19.12.06 // ВВР України. — 2007. — № 489-IV.
7. Василик О. Д., Павлюк К. В. Удосконалення податкової системи України // Фінанси України. — 1997. — № 10. — С. 37–42.
8. Кириленко О. П. Місцеві Бюджети України. Історія, теорія, практика.-К., НІОС, 2000. — С. 119–299.
9. Черкасов В. Е. Практическое руководство по финансово-экономическим расчетам. — М.: Метаинформ, 1995. — 128 с.