

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасні тенденції організації адміністративно-територіального устрою більшості країн світу свідчать про зростання рівня урбанізації та підвищення ролі міст як основних економічних, політичних, соціальних та культурних центрів. Сучасні міста виконують не лише функції поселень, але і визначають особливості економічної організації населення. Дані тенденції обов'язково мають враховуватися при формуванні державної фінансової та економічної політики, пріоритетними завданнями чого будуть розвиток самостійності адміністративно-територіальних утворень, сприяння ефективному функціонуванню міст та забезпечення їх фінансової автономії, децентралізація бюджетної системи тощо. При цьому необхідною умовою соціально-економічного розвитку міст є забезпечення достатнього рівня їх фінансування, в якому ключову роль відіграє бюджетна політика. Через інструменти бюджетної політики реалізуються програми довгострокового розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, згладження дисбалансів у розвитку територій, забезпечення високого рівня життя населення тощо. Таким чином, надзвичайної актуальності на місцевому рівні набувають такі конкретні питання, як знаходження оптимального рівня ресурсної забезпеченості міських бюджетів, формування збалансування їх структури за доходами і видатками, максимальної мобілізації бюджетного потенціалу.

Дослідженню особливостей організації та ефективного управління бюджетом міста, концептуальних основ бюджетного процесу та бюджетного менеджменту на місцевому рівні присвячені наукові праці таких зарубіжних вчених, як Н. Аберкромбі (N. Abercrombie), Н. Брюс (N. Bruce), Х. Блохлігер (H. Blöchliger), Х. Данкен (H. Duncan), Д. Дісон (D. Dyson), У. Еванс (U. Evance), С. Кларк (C. Clark), П. Майсгрейв (P. Maysgrave), Дж. Стігліц (J. Stiglitz), Дж. Тобін (J. Tobin), Х. Ціммерман (H. Zimmermann), Дж. Форрестер (J. Forrester) та інші. Вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних засад формування та використання бюджету міста здійснили такі українські і

російські науковці, як В. Андрущенко, О. Барановський, С. Буковинський, О. Василик, В. Геєць, В. Глущенко, А. Гриценко, А. Грязнова, А. Даниленко, А. Єпіфанов, Б. Кваснюк, О. Кириленко, Н. Костіна, В. Кравченко, В. Лексін, І. Лукінов, І. Лук'яненко, І. Луніна, С. Науменко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, О. Прокопенко, І. Сало, А. Соколовська, В. Суторміна, В. Федосов, С. Фролов та ін.

Поряд з цим, незважаючи на значний рівень теоретико-методологічних напрацювань та практичної розробки питань, що стосуються бюджетного менеджменту міста, існує цілий ряд проблем, що стосуються комплексного реформування системи управління фінансами міста та вимагають свого подальшого теоретичного обґрунтування і практичного вирішення. Недостатня увага в науковій літературі приділяється також і питанням формування оптимальної стратегії соціально-економічного розвитку міста з урахуванням бюджетного потенціалу території, ефективного використання потенціалу муніципальних запозичень для стратегічного розвитку міста; управлінню видатками міського бюджету в умовах обмеженості фінансових ресурсів тощо. Усе вищевикладене обумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, вибір мети та завдань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Напрямок наукового дослідження співпадає з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, Стратегією економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції», основними програмами Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств. Наукові результати та висновки дисертаційного дослідження було використано у науково-дослідних роботах, які виконувались у ДВНЗ «Українська академія банківської справи», а саме: «Сучасні технології фінансово-банківської діяльності в Україні» (номер держ. реєстрації 0102U006965), «Розвиток механізму функціонування банківської системи України під впливом іноземного капіталу» (номер держ. реєстрації 0107U012112), «Реформування фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер держ. реєстрації 0109U006782); у Сумському держа-

вному університеті – «Теоретичні та методичні основи управління соціально-економічним потенціалом регіону» (номер держ. реєстрації 0108U005962).

До звітів за цими темами включені пропозиції автора щодо: розвитку системи управління витратами міського бюджету при реалізації бюджетної політики; оцінювання результативності інвестиційних проектів соціального спрямування з метою визначення доцільності та раціональності їх реалізації для бюджету міста; ідентифікації, характеристики та рівня впливу економічної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку міста; розвитку науково-методичних підходів до забезпечення збалансованості бюджетного регулювання на основі врахування циклічних змін в економіці та розрахунку інтегрального показника запасу стійкості бюджетної системи.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розвиток теоретико-методологічних засад управління бюджетом міста на основі оптимізації його доходної та витратної частин для досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

Виходячи з поставленої мети, в роботі було поставлено і вирішено наступні завдання:

- дослідити основні концептуальні підходи до розгляду міста як соціально-економічної системи;
- розкрити сутність, проаналізувати та обґрунтувати структуру фінансів міста, дослідити взаємозв'язок понять «фінанси міста», «місцеві фінанси», «міський бюджет»;
- розглянути основні засади організації місцевих фінансів України та зарубіжних країн, визначити їх роль у структурі фінансової системи держави;
- розкрити сутність міського бюджету та провести дослідження основних засад його функціонування у складі бюджетної архітектури держави;
- розглянути теоретико-методологічні основи організації міжбюджетних відносин та дослідити основні методи, форми та інструменти впливу держави на формування бюджетів міст;

- провести дослідження практики формування доходної частини бюджету міста на основі аналізу власних і закріплених доходів та структури витратної частини міського бюджету, проаналізувати пріоритетні напрямки видатків бюджету міста;

- провести аналіз рівня бюджетної забезпеченості українських міст та надати порівняльну оцінку особливостям формування та використання бюджетів міст;

- ідентифікувати та систематизувати зовнішні фактори впливу на формування доходної частини бюджету міста;

- дослідити наслідки зміни бюджетного законодавства в контексті формування доходної частини бюджету міста та забезпечення виконання планового обсягу видатків;

- обґрунтувати необхідність та розвинути теоретико-методологічне забезпечення врахування економічного потенціалу міста в управлінні бюджетними процесами на місцевому рівні;

- розвинути теоретико-методологічні засади управління соціально-економічним розвитком міста на базі його економічного потенціалу та розробити науково-методичний підхід до ідентифікації бюджетного потенціалу міста;

- розробити методичні підходи до реалізації інвестиційних програм соціального значення як пріоритетного напрямку бюджетної політики міста;

- довести взаємозалежність соціально-економічного розвитку міста та складу доходної і витратної частин його бюджету.

Об'єктом дослідження є процес формування та використання бюджетних ресурсів при реалізації соціально-економічної політики на рівні окремих міст.

Предмет дослідження – теоретичні і методологічні засади та науково-методичний інструментарій управління оптимальним формуванням та використанням бюджету міста.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є фундаментальні положення економічної теорії, теорії державного

управління, державних та місцевих фінансів, сучасні концепції бюджетного менеджменту, а також теоретичні напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів, присвячені проблемам управління формуванням та використанням бюджету міста.

При постановці та розв'язанні поставлених завдань застосовувалися такі загальнонаукові методи дослідження, як: наукової абстракції, логічного узагальнення, порівняння та систематизації – при обґрунтуванні основних теоретичних положень та категоріального апарату; синтезу та аналізу – при визначенні сучасних закономірностей та стратегічних перспектив соціально-економічного розвитку міста; порівняльного аналізу – при дослідженні фактичного стану формування та використання бюджетів міст, а також стратегій їх розвитку; методи економіко-математичного моделювання, кореляційно-регресійного та багатофакторного аналізу – при розробці методичних підходів до оцінки бюджетного потенціалу міста.

Інформаційно-фактологічною базою дисертаційної роботи є: законодавчі та нормативно-правові документи з питань бюджету України, управління бюджетом міста, соціально-економічного розвитку міста; укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, матеріали Асоціації міст України, офіційні статистичні дані Державного комітету статистики, Міністерства фінансів України, Національного банку України; аналітичні огляди та звіти міністерств і відомств; аналітична інформація науково-дослідних установ; монографічні дослідження та наукові публікації з питань управління бюджетом міста.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розвитку теоретико-методологічних засад бюджетного управління на рівні міста та розробці рекомендацій щодо оптимізації процесів формування і використання бюджету міста.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертаційного дослідження полягають у такому:

вперше:

– запропоновано для використання у науковому обігу визначення фінансів міста у широкому (як система економічних відносин з приводу фор-

мування, розподілу і використання фінансових ресурсів, прямо або опосередковано пов'язаних з діяльністю громади міста і його соціально-економічним розвитком) та вузькому його розумінні (сукупність фінансових ресурсів (офіційної і тіньової економіки), сформованих на території міста або залучених його суб'єктами (органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, домогосподарства (населення)). На відміну від існуючих у таких визначеннях підкреслено роль місцевих органів влади у розподілі фінансових ресурсів та визначено цільову спрямованість використання фінансів міста. Робиться наголос не тільки на формалізованій частині фінансових ресурсів, а й на їхній тіньовій складовій;

– запропоновано науково-методичний підхід до оцінки бюджетного потенціалу міста на основі застосування розробленої економіко-математичної моделі оптимізації складових даного потенціалу. Підхід передбачає багатовимірну оцінку складових потенціалу, що дозволить зіставити та оптимізувати бюджетні вектори та забезпечить комплексне врахування вимог до формування бюджету міста наступного планового періоду шляхом залучення потенціальних можливостей (економічних, наукових, кадрових, репутаційних, природно-ресурсних тощо);

– розроблено науково-методичний підхід до визначення ступеня залежності соціально-економічного розвитку міста від величин доходної та витратної частин його бюджету, на основі економіко-математичного моделювання за допомогою структурних рівнянь. Даний підхід дозволяє здійснювати управління соціально-економічним розвитком міста на основі урахування зміни індикаторів доходної або витратної частин бюджету, оцінювати рівень впливу кожної складової моделей вимірювання рівня соціально-економічного розвитку, визначати зміну рівня соціально-економічного розвитку міста в результаті зміни параметрів моделей;

– запропоновано науково-методичний підхід до оцінки на рівні міста ефективності бюджетної реформи на основі кількісного аналізу впливу змін у бюджетному законодавстві на показники, що характеризують формування

та використання грошових коштів бюджетів місцевого значення. Запропонований підхід дозволяє визначити зміну рівня фінансової автономії та незалежності органів місцевого самоврядування, що є ключовим фактором успіху реформування системи бюджетних відносин;

удосконалено:

– визначення ролі бюджетного потенціалу міста при впровадженні програми соціально-економічного розвитку міста та його ідентифікації в цілісній системі економічного потенціалу адміністративної одиниці;

– організаційно-економічний механізм управління інвестиційними процесами в місті на основі запровадження таких заходів, як: розробка та реалізація ефективної інвестиційної стратегії; підвищення інвестиційних можливостей території за рахунок надання муніципальних гарантій; проведення моніторингу інвестиційних потреб та можливостей міста; організація контролю за ефективністю використання коштів міського бюджету, які спрямовані на фінансування інвестиційних проектів; формування та визначення критеріїв відбору інвестиційних проектів;

– науково-методичне забезпечення процесу управління витратами міського бюджету при реалізації бюджетної політики, яке на відміну від існуючих підходів передбачає взаємозв'язок та взаємодію таких елементів, як: прогнозування (аналіз планових та фактичних показників виконання бюджету за видатками за минулі роки та виокремлення факторів впливу на використання бюджетних коштів), планування (встановлення конкретних бюджетних цілей та напрямків їх досягнення, спрямованих на раціональне використання фінансових ресурсів), аналіз виконання видаткової частини бюджету (фактичне фінансування визначених місцевими радами цілей), моніторинг виконання бюджету за витратами (оцінка результативності та ефективності прийнятих управлінських рішень у сфері бюджетної політики, організація процесу обліку виконання витратної частини бюджету та здійснення контролю щодо правомірності та доцільності витрачання коштів їх одержувачами);

набули подальшого розвитку:

– концептуальні підходи до розгляду місцевих бюджетів з позицій інституціональної архітекtonіки, що передбачає розробку теоретико-методологічних засад забезпечення ефективності їх функціонування на базі встановлення оптимальних співвідношень між такими елементами бюджетної системи, як: структура доходної та витратної частин бюджету, обсяг бюджетного

дефіциту (профіциту), рівень бюджетної централізації та показники міжбюджетного вирівнювання;

– теоретичні основи оцінювання результативності інвестиційних проєктів соціального спрямування на основі розрахунку критеріїв науково-технічної, ринкової, фінансово-економічної, соціально-екологічної, виробничої привабливості та запропонованого критерію бюджетної ефективності, який характеризує доцільність та раціональність реалізації інвестиційного проєкту саме для бюджету міста;

– класифікаційні ознаки екзогенних факторів впливу на формування та використання місцевих бюджетів шляхом класифікації за напрямом дії та сутнісним змістом. Це дозволило уточнити види факторів, взаємозв'язки між ними, а також здійснити математичну формалізацію їх впливу на кількісні характеристики бюджету міста в контексті вдосконалення управління та контролю за формуванням його дохідної та витратної частин та підвищити надійність прогнозу руху майбутніх фінансових потоків;

– визначення поняття «бюджетний потенціал міста», під яким пропонується розуміти оцінку можливостей надходження в майбутньому до бюджету міста максимального обсягу фінансових ресурсів, акумуляція яких здійснюється за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень та коштів цільових фондів. На відміну від існуючих, дане визначення враховує як час формування потенціалу, так і можливі джерела його формування;

– теоретичні засади мінімізації ризиків інвестування в муніципальні цінні папери шляхом розробки пропозицій щодо: встановлення законодав-

чих обмежень на здійснення муніципальних позик (вимоги до організації запозичень, порядок узгодження позики, обмеження граничних обсягів позики та обслуговування боргу), комплексної оцінки фінансово-економічного стану міста та присвоєння йому інвестиційного рейтингу, забезпечення муніципальної позики та додаткові гарантії її погашення (страхування зобов'язань, державні гарантії тощо).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульована у дисертаційній роботі сукупність концептуальних і теоретико-методологічних положень, методичних і практичних рекомендацій створює наукове підґрунтя для ефективного управління процесами формування і використання бюджету міста. Основні наукові розробки використані в практичній діяльності обласних і міських адміністрацій та виконавчих органів, зокрема: у роботі Головного управління економіки та інвестицій Київської міської державної адміністрації використовується науково-методичний підхід до ідентифікації характеру та напрямку взаємозв'язків між основними характеристиками соціально-економічного розвитку міста та витратною і доходною частинами його бюджету, а при розробці та опрацюванні Проекту стратегії розвитку Києва до 2025 року – теоретико-методологічні підходи до формування механізму реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста та її бюджетної складової з урахуванням економічного потенціалу території (довідка від 15.08.2011 № 049-04/4558-11); пропозиції автора щодо управління соціально-економічним розвитком області і міст враховано Сумською обласною державною адміністрацією – при розробці Стратегії соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015» (довідка від 11.04.2011 № 01-24/1792); підходи до стратегічного планування застосовуються Чернігівською обласною державною адміністрацією при опрацюванні Середньострокової програми соціально-економічного розвитку області на 2011-2015 роки «Чернігівщина-2015» (довідка від 21.04.2011); у поточній діяльності Головного фінансового управління Сумської обласної державної адміністрації застосовується система індикаторів сталого розвитку міста (довідка від

23.03.2011 № 01-19/314б); виконавчим комітетом Сумської міської ради у поточній діяльності використовується методичний підхід до ідентифікації характеру та напрямку взаємозв'язків у соціально-економічному розвитку міста (довідка від 14.11.2011 № 2403/05.01-09).

Практичне значення результатів дослідження підтверджується застосуванням основних положень дисертації у навчальному процесі ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України при викладанні навчальних дисциплін «Місцеві фінанси», «Бюджетна система», «Бюджетний менеджмент» (акт від 11.05.2011).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаним завершеним науковим дослідженням. Наукові розробки, положення, висновки і рекомендації, що виносяться на захист за результатами проведеного дисертаційного дослідження, одержані автором самостійно. Особистий внесок у наукових працях, опублікованих у співавторстві, наведено окремо у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і результати наукового дослідження оприлюднені та отримали схвальну оцінку на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: Міжнародній науково-практичній конференції «Конкурентоспроможність та інноваційний розвиток України: проблеми науки та практики» (м. Харків, 2009), Першій міжнародній науково-практичній конференції «Бізнес та умови його розвитку: національний та міжнародний дискурси» (м. Донецьк, 2010), Міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки і практики» (м. Харків, 2010); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (м. Суми, 2007–2010); Міжнародній науково-практичній конференції «Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика» (м. Суми, 2008–2010); Міжнародній конференції «Шляхи та інструменти модернізації прориву економіки країни» (м. Одеса, 2010), Десятій міжнародній науково-практичній конференції «Стан і проблеми оподаткування в умовах світової фінансової кризи»

(м. Донецьк, 2010), Восьмій міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації» (м. Тернопіль, 2011), Міжнародній науково-практичній конференції «Фінансово-кредитний механізм в соціально-економічному розвитку країни» (м. Макіївка, 2011).

Публікації. Основні наукові положення, висновки і результати дослідження опубліковано в 47 наукових працях, у тому числі 1 одноосібній монографії, 6 колективних монографіях, 25 статтях у фахових наукових спеціалізованих виданнях, 11 публікаціях у збірниках матеріалів конференцій. Результати дослідження викладено також у підручниках і статтях у неспеціалізованих наукових виданнях. Загальний обсяг опублікованих наукових і навчально-методичних праць складає 33,14 друк. арк., з яких особисто автору належить 29,44 друк. арк.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ У СТРУКТУРІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ І ФІНАНСІВ МІСТА

1.1. Місто як об'єкт соціально-просторової стратифікації та адміністративно-територіальна одиниця

XX сторіччя є визначальним періодом в розвитку наукової теорії та практики у сфері стратегічного розвитку міста як об'єкта соціально-територіальної стратифікації та адміністративно-територіальної одиниці. Не дивним є той факт, що сучасна соціологія здебільшого розвивається саме як соціологія міста і проблем його ефективного соціально-економічного розвитку. Даний напрям в науці отримав значний поштовх у зв'язку із суттєвим зростанням як кількості, так і якості потужних інфраструктурних мереж міст у світовому масштабі. Кожне окреме місто є досить складно організованою територією, що має чітко виражений соціально-просторовий ракурс, тобто значний рівень концентрації населення на певних територіях.

Варто відзначити, що виникнення нової хвилі наукового інтересу до проблем соціально-просторової організації міст та факторів, що її обумовлюють, можна обґрунтувати наступним чином. Такі масштабні процеси, як світова трансформація соціальних та економічних відносин, їх глобалізація, формування нового рівня міжнародного поділу праці, бурхливий розвиток новітніх інформаційних технологій та інноваційних типів комунікації, руйнування соціалістичної системи у багатьох країнах світу, прискорений рівень розгортання індустріальної урбанізації безпосередньо вплинули на просторову організацію міст різних держав [189]. У свою чергу, даний факт викликав очевидні зміни та значне зростання наукового інтересу до проблем соціально-економічного розвитку міста.

Спираючись на значний практичний і теоретичний матеріал, напрацьований за останні п'ятдесят років дослідниками проблем місцевого розвитку, можна систематизувати невелику кількість значних, ґрунтовних та достатньо вичерпних за своїм змістом теорій стосовно розуміння сутності міста та дещо більшу кількість концепцій прикладного характеру, що становили і становлять значну практичну цінність.

Місто було і залишається об'єктом дослідження значної кількості наук, адже в ньому достатньо органічно та гармонійно поєднуються всі сфери життєдіяльності населення: соціальна, економічна, фінансова, психологічна, творча, екологічна. Кожний автор, в залежності від своїх власних професійних навиків та науково-практичних інтересів, фокусує увагу на абсолютно різних аспектах муніципального життя. Даний факт в комплексі створює широке поле наукової проблематики та дискусій в даній сфері, а також обумовлює процес інтеграції різноманітних знань в певні змістовно завершені концепції, що останнім часом здебільшого набувають характеру соціально-економічної спрямованості.

Соціальна направленість більшості сучасних концепцій розуміння сутності міста та підходів до управління його розвитком пояснюється безперервно зростаючими соціокультурними та соціоструктурними змінами, що відбуваються на міському рівні у всіх без виключення країнах світу. Тому останнім часом все частіше під містом розуміють не лише форму поселення та виробництва, а й специфічно викристалізовану форму суспільства, як тип соціальності, сутнісною характеристикою якої є інтеграція всіх можливих сфер життєдіяльності населення в єдину систему з власним механізмом підтримки стійкості функціонування та порядку, що здатна до саморозвитку [406]. Проте неможливо не відмітити, що дана динамічна система складається з декількох відносно самостійних та гомогенних підсистем: соціально-просторової, адміністративно-територіальної, економічної, символічної, демографічної, екологічної, культурної тощо. Відповідно до сутнісної основи перелічених проблем пропонуємо систематизувати основні підходи до розуміння дефініції “місто” (табл. 1.1).

Порівняльна характеристика підходів до розуміння сутності “міста”

Аспект розгляду міста	Сутність підходу
Територіально-поселенський (географічний)	<ul style="list-style-type: none"> - місто – поселення людей; - місто – концентроване поселення людей, що зайняті несільськогосподарською діяльністю; - провідний фактор виникнення міста – геоландшафтний [195].
Соціоструктурний (соціопросторовий)	<ul style="list-style-type: none"> - місто – місце концентрації соціальних інститутів, груп та їх рольових функцій, що характеризується певними особливостями соціальної структури та соціальних відносин; - місто – місце, що пристосоване для складно організованого спільного життя соціальної групи, що є внутрішньо диференційованою та отримала певну правову форму [242]; - місто – місце, що характеризується масштабністю, високою щільністю населення, явно вираженою різноманітністю соціальних груп, конфіденційністю, наявністю дистанції та формальних відносин між людьми, необхідністю формального регулювання людської діяльності перш за все з позиції закону, а вже потім через суспільство та традиції [387]; - місто – поселення людей, їх концентрація на відносно невеликій території з метою здійснення сумісної діяльності, направленої на досягнення спільних цілей, задоволення соціальних потреб [109].
Соціокультурний	<ul style="list-style-type: none"> - акцентуація на соціокультурну атмосферу та обстановку; - місто є середовищем інноваційної активності у зв'язку з високим рівнем соціокультурної динаміки та мобільності; - місто – індивідуально-особистісне середовище реалізації творчого потенціалу населення, самореалізації та особистого зростання, соціально-особистісного комфорту [1].
Соціоекологічний	<ul style="list-style-type: none"> - місто – ареал антропогенно-природної взаємодії елементів, що обумовлюють функціонування середовища життєдіяльності людини; - місто – цілісний та індивідуальний організм; - місто – органічна частина навколишнього середовища [385].
Правовий	<ul style="list-style-type: none"> - місто – одиниця поселення людей, що характеризується наділеними державою адміністративними правами, правовим статусом, специфічним адміністративно-територіальним устроєм [377].
Економічний	<ul style="list-style-type: none"> - місто – такий населений пункт, жителі якого в більшості своїй зайняті не в сільськогосподарській галузі, а в торгівельній та виробничій сферах [99]; - акцентування на автономність (незалежність) від інших поселень; - місто характеризується, перш за все, рівнем диференціації зайнятості населення (в основному промисловість та торгівля) [154]; - фокусування на процесі концентрації виробництва [307].
Демографічний	<ul style="list-style-type: none"> - місто – сукупність людей, що характеризується певними рівнями розподілу населення за статтю та віком, сімейним станом, відновленням, міграцією населення, національністю, тощо.
Функціональний	<ul style="list-style-type: none"> - місто виникло у зв'язку з об'єктивною необхідністю концентрації в одному місці функцій, що мають безпосереднє відношення до більш широкої території, а також для контролю ринків, адміністрації та оборони [414];

Аспект розгляду міста	Сутність підходу
	<ul style="list-style-type: none"> - місто – одиниця поселення, що реалізує спеціалізовані функції по відношенню до більш широкої територіальної громади [404]; - місто – одиниця поселення, яка створена для реалізації політичної, релігійно-культурної, торгівельної, промислової функцій [146].
Системний	- місто – це складна, структурно цілісна та відносно самостійна система, що розглядається у взаємозв'язку та взаємообумовленості таких її підсистем, як економічна, соціальна, правова, демографічна.

Численність течій та напрямків, різнобічність досліджень та підходів до сучасної теорії міста дозволяють стверджувати про відсутність “парадигми” в даній сфері. Внутрішня різноманітність теоретико-практичної урбаністики призводить до виникнення проблем та великої кількості дискусійних питань щодо надання характеристики та оцінки сучасного стану даної сфери дослідження. Враховуючи дані тенденції, доцільними, на нашу думку, є систематизація та обґрунтування існуючих підходів до розуміння сутності міста.

Найпершим та найпростішим підходом до розуміння сутності міста був та залишається **територіально-поселенський, або географічний** підхід. Родоначальником даного напрямку вважається Боже-Гарньє Ж. [73]. На даний момент часу не втрачає актуальності визначення німецького географа кінця XIX століття Ратцеля, який під містом розумів концентроване поселення людей, зайнятих несільськогосподарською діяльністю. Дане визначення вказує на врахування соціально-економічного та демографічного фактора виникнення міста – появу інших, відмінних від сільськогосподарської діяльності видів праці та врахування такої емпіричної ознаки виокремлення поселень міського типу, як чисельність та щільність населення. Дані фактори враховувались і такими соціологами, як М. Вебер [99], Л. Вірт [414], що присвячували деякі свої роботи дослідженням розвитку міст та взаємовідносин між людьми.

Остаточне наукове обґрунтування сутності економіко-географічного підходу до вивчення міста було сформульоване у роботах Г.М. Лапко [195], Е.Н. Перцика [264, 265], Ю.Л. Пивоварова [266], Е.І. Пітюренко [269]. Згідно з економіко-географічним трактуванням місто виступає як територіально-

господарюючий комплекс; мережа міст формує просторовий каркас економіки країни; виробництво і населення зосереджуються у найбільш сприятливих для розвитку вузлах і осях цього каркасу, які стають полюсами і зонами економічного росту [269].

У контексті територіально-поселенського розгляду сутності міста дослідниками окремо вивчається містобудівельний ракурс, що досить детально теоретизований у роботах А.Є. Гутнова [124], Н.М. Дьоміна [129], Ю.П. Бочарова, Г.І. Фільварова [81] та ін. З точки зору містобудування, місто розуміється як система, складне територіальне утворення; його головні підсистеми – населення, економіка, інженерно-містобудівельна інфраструктура, природна основа, – кожна зі своєю територіальною організацією, формують планувальну структуру міста і міське середовище; підсистеми міста взаємодіють одне з одним і з міським оточенням [209].

Багатоплановість та мінливість феномена міста обумовлює об'єктивну необхідність пошуку найбільш адекватного та комплексного підходу до формування наукового визначення аналізованого терміну, що, у свою чергу, максимально враховував би всі сфери та ланки муніципального життя населення. Одним із перших більш-менш інтегрованих та узагальнюючих підходів до проблематики дефініції міста був **соціологічний**, що з роками виділився у три окремі ракурси: соціоструктурний, соціокультурний та соціоекологічний [117]. У даному сенсі три ключові соціологічні напрями розуміння сутності міста є гетерогенними (див. табл. 1.1).

Найбільш повно та ґрунтовно сутність міста з точки зору соціологічного погляду розглянута в роботах М.Н. Межевича [209], Л.Б. Когана [176], В.Л. Глазичева [115], І. Прибиткової [282]. Логічним поясненням розуміння міста як соціологічного поняття є наявність неоднакових умов життя та нерівних можливостей для розвитку людей у різних міських поселеннях. Даний факт є об'єктивною основою формування міських спільнот за конкретними містами проживання. Міські колективи описуються соціологами як живі організми, що

проходять у своєму становленні певні етапи і приймають ті або інші організаційні (соціально-морфологічні) форми.

Соціоструктурний підхід надає характеристику місту, виходячи з таких ключових аспектів, як: концентрація соціальних структур (груп та інститутів) та відповідних їм рольових функцій. Так, англійські урбаністи Н. Абекромбі та А. Ярд розуміють під містом населений пункт, що характеризується масштабністю, високою щільністю населення, явно вираженою різноманітністю соціальних груп, конфіденційністю, наявністю дистанції та формальних відносин між людьми, необхідністю формального регулювання людської діяльності перш за все з позиції закону, а вже потім через суспільство та традиції [387].

Місто з позиції **соціокультурного** ракурсу розглядається теоретиками та практиками як середовище інноваційної активності населення у зв'язку з високим рівнем соціокультурної динаміки та мобільності. З іншого боку, в даному сенсі місто являє собою індивідуально-особистісне середовище реалізації творчого потенціалу, самореалізації та особистого росту, соціально-особистісного комфорту населення [264]. Дослідженню сутнісного змісту міста як духовно-практичного феномену, що здійснює безпосередній вплив на світогляд людини, присвячені роботи Н.П. Анциферова [7], В.Г. Ільїна [158], Е.В. Сайко [311].

Особливої актуальності наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. набули проблеми екологічної безпеки людства. Тому виникнення **соціоекологічного** підходу до розуміння сутності міста не є випадковим. З точки зору даного ракурсу, місто розуміється як ареал тісної взаємодії та взаємовпливу природних та антропогенних елементів середовища життєдіяльності людини. Представниками даного напрямку місто наділяється характеристиками цілісного та індивідуального організму, від здорового функціонування якого залежить якість та рівень життя населення, а також свідоме поведінка людей.

Основні положення соціоекологічного підходу до розуміння сутнісного змісту категорії “місто” концептуалізовані в роботах таких дослідників, як Толстоухов А.В. [340], Семенченко П.М. [316], Яницький О.Н. [385]. У межах даної точки зору в розумінні сутності міста увага фокусується, перш за все, на

тому, що місто є штучно створеним середовищем проживання людини [159]. При цьому дослідники соціоекологічного напрямку теоретичної концепції міста виокремлюють наступні складові територіальної одиниці:

- природне середовище, у якому функціонує міське поселення, та яке знаходиться під постійним впливом антропогенних факторів;
- побудовані мешканцями міста споруди різного призначення;
- безпосередньо населення міста;
- атмосфера суспільного життя. У даному випадку під атмосферою суспільного життя розуміють сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів – таких, як суспільно визнані норми та цінності, сформована аутентична психологія міського співтовариства, специфічний спосіб життя городян тощо.

Об'єктивна необхідність розуміння міста як соціоекологічного феномена обумовлюється й іншими аспектами життєдіяльності населення. Так, місто є місцем (пунктом) підвищеної щільності населення, яке обумовлено скупченням великих та різнорідних за багатьма критеріями мас населення на порівняно невеликій за площею території. Саме у високому рівні концентрації міських мешканців дослідники вбачають основне джерело сучасних екологічних проблем в цілому, негативних умов життєдіяльності міської спільноти зокрема [380].

На нашу думку, **демографічний** підхід до розуміння сутності “міста” є цілком зрозумілим та не потребує зайвої деталізації. З даної точки зору, місто – це певна сукупність людей, для якої характерні:

- притаманна лише даній групі людей щільність розподілу на території;
- диференціація за сімейним станом, національністю;
- певна динаміка народжуваності та смертності;
- динаміка міграції населення тощо.

Правовий підхід до розуміння сутності міста фокусується на політично-адміністративному аспекті виникнення та організації міста. Так, в даному випадку місто – це поселення з певною територією, що характеризується наділеними державою адміністративними правами, правовим статусом, специфічним

адміністративно-територіальним устроєм [377]. У політико-адміністративному контексті тлумачення сутності категорії “місто” формується під впливом практики територіально-просторової організації управління державою, формування критеріїв ідентифікації міста у системі адміністративно-територіальних одиниць та принципів міського управління [116].

Теза щодо провідної ролі виробничо-економічного фактора у процесі виникнення та розвитку міста характерна для **економічного ракурсу** при розгляді даної проблеми. Ключовою ідеєю розуміння сутності міста з такої позиції є те, що будь-яке місто у світі побудоване на основі виробничо-економічних закономірностей розселення та територіальної мобільності. Так, ще марксистами місто трактувалось у найширшому політико-економічному розумінні як просторова форма певного типу соціально-економічних відносин, як окрема виробничо-економічна система.

Крім цього, питанням науково-методологічного розвитку економічної теорії міста присвячені дослідження Веліхова Л.А. [100], Ільїна І.А. [159], Оніщука Г.І. [247]. Відповідно до поглядів зазначених науковців місто розглядається як економічний простір, складне переплетення ринків і інтересів учасників ринку, слугує посередником між споживачами і виробниками товарів та послуг [356]. Основними агрегованими положеннями розуміння сутності категорії “місто” з точки зору економічного ракурсу є наступні:

- кожне місто характеризується концентрацією економічної активності та відповідних ресурсів;
- місто – це локомотив економічного зростання;
- місто є втіленням організованого місця зустрічі праці і капіталу, товаровиробників, споживачів, дистриб’юторів, роботодавців, найманих робітників, менеджерів, інвесторів, забудовників, фінансових спекулянтів;
- кожна людина, що мешкає на території відповідного міста, є знеособленим суб’єктом економічних відносин, носієм економічних функцій міста.

Науково обґрунтованою та концептуалізованою є економічна теорія міста, запропонована В.В. Фінагіним. Відповідно до точки зору зазначеного автора

місто, з одного боку, є виробничим підрозділом у структурі народногосподарського комплексу країни [351]. При розгляді міста під іншим ракурсом воно виявляється складною економічною системою з великою кількістю підсистем, що знаходяться між собою у тісному органічному взаємозв'язку, у постійному русі та розвитку. Матеріальним базисом функціонування будь-якого міста виступає його економіка, що представляє діалектичну сукупність економічних стосунків. Економіка міста охоплює комплекс абсолютно усіх галузей та сфер матеріального і нематеріального виробництва, що здійснюють функціонування в межах його території. У галузевому розрізі В.В. Фінагін структурно економіку міста представляє таким чином:

- сфера матеріального виробництва – промисловість, будівництво, транспорт, зв'язок, сільське господарство;
- сфера обслуговування – житлово-комунальне господарство, торгівля і громадське харчування, міський пасажирський транспорт, охорона здоров'я, освіта, побутове обслуговування, культура, фізкультура і спорт.

Доцільно звернути увагу на ототожнення міста як предмета економіки з сукупністю економічних відносин, що виникають з приводу виробництва, розподілу і споживання матеріальних благ та послуг з метою створення оптимальних умов життєдіяльності людей. При цьому, з точки зору економічної науки, діапазон економічних відносин функціонуючого міста, що виражають сутність його економіки, надзвичайно широкий. Можна погодитися з думкою В.В. Фінагіна щодо надання дуалістичного характеру системі економічних відносин міста. Так, господарські зв'язки, сформовані між підприємствами і галузями з метою безпосереднього забезпечення функціонування міста і створення нормальних умов життєдіяльності його мешканців характеризують першу підсистему економіки міста. Відповідно, господарські зв'язки, налагоджені між містами та здійснювані на основі суспільного розподілу праці, обумовлюють другу підсистему економічних відносин міста – галузевого, міжгалузевого і адміністративного характеру. Класифікація економічних відносин, наведена В.В. Фінагіним, є об'єктивно необхідною для адекватного розуміння власне

економіки будь-якого міста, визначення його місця і ролі в системі народногосподарського комплексу країни.

Окремого розгляду потребують підходи до розуміння сутності міста, що є традиційними в науці: **функціональний** та **системний**.

Що стосується першого підходу, то місто в даному випадку розглядається через призму провідних функцій, які на нього покладені державою та суспільством. Аналіз існуючих досліджень щодо науково-теоретичного та практичного розуміння сутності поняття “місто” в рамках функціонального підходу дозволяє стверджувати про наявність як мінімум двох значень категорії “функції міста”. Так, дані альтернативні підходи систематизував В.А. Веліхов, який розумів кожен окрему функцію міста як:

- таку, що виконує виключно службову роль або призначення одного з елементів соціально-економічної системи або системи у цілому;
- як залежність в рамках даної системи, при якій зміна в одній частині виявляється похідною від змін в іншій її частині (наприклад, співвідношення між розвитком промисловості міста і доходами бюджету) [100].

Отже, з точки зору функціонального ракурсу, місто виникло у зв'язку з об'єктивною необхідністю концентрації в одному місці функцій, що мають безпосереднє відношення до більш широкої території, а також для контролю ринків, адміністрації та оборони [404].

Традиційною класифікацією функцій міст в сучасній науці про урбанізм, що стала основою класифікаційних ознак видів міст, є: функція центрів промисловості; торгівельні або складські функції; транспортні функції; адміністративні, політичні або військові функції; функції рекреації (туризм, здравниці і курорти); культурні, просвітницькі, релігійні функції.

Дослідження сутності існуючих підходів до розуміння сутності міста дозволяє стверджувати, що характеризувати місто винятково з одного ракурсу недостатньо. Хоча, безумовно, економічний фактор є провідним у визначенні поняття “місто”, проте неможливо досягти успіху без оптимального рівня соціальної стабільності та безпеки, територіальної організації населення, наявності

законодавчо визначеної певної самостійності щодо прийняття рішень. Усе це говорить про об'єктивну необхідність комплексного розгляду поняття “місто” з урахуванням всіх існуючих підходів до його визначення. Даним умовам відповідає **системний підхід**.

Отже, місто – це складна, структурно цілісна та відносно самостійна система, що розглядається у взаємозв'язку та взаємообумовленості таких її підсистем, як економічна, правова, соціальна, географічна.

Одним із перших місто як складну систему досліджував у своїх працях М. Вебер [99]. Автор зазначав, що дефініцію “місто” можна розглядати з безлічі взаємопов'язаних ракурсів, враховуючи різноманітність існуючих в природі міст за своїм характером. Проте спорідненою ознакою для всіх міст є відносна замкненість міста, тобто будь-який населений пункт є відособленим місцем, а не одним або декількома розрізненими поселеннями. З соціологічної точки зору, М. Вебер характеризував місто як поселення з тісно розташованими будинками, що є досить великим і не дозволяє членам суспільства бути особисто знайомим один з одним. В економічному сенсі, на думку М. Вебера, про “місто” можна говорити лише там, де місцеве населення задовольняє істотну частину своїх повсякденних потреб на місцевому ринку. При цьому продукція, придбана на місцевому ринку, має бути вироблена виключно мешканцями даного міста або населенням найближче розташованих міських поселень.

Відома своєю нестандартністю та неординарністю, з точки зору пояснення сутності міста концепція “динамічної системи”, запропонована Дж. Форрестером [356]. У його роботі місто представлено як жива динамічна система, взаємодія компонентів якої з оточуючим середовищем не має вирішального значення. На думку зазначеного дослідника, динамічний каркас структури міста складають ділова (підприємницька) сфера, житловий фонд і населення.

Дж. Форрестер доводить, що зміни у пропорціях житлового фонду, населення і підприємницькій діяльності є головними регуляторами процесів зростання або стагнації міста. Обрані автором підсистеми є більш значимими, ніж підсистеми міської адміністрації, соціального розвитку або фінансової політики. Так,

дослідником проведене спостереження за розвитком міст дозволило стверджувати, що в міру старіння житлового фонду та спаду активної підприємницької діяльності у порівнянні з оточуючим середовищем відбуваються серйозні зрушення у структурі населення. Можна погодитись, що місто є динамічною складно побудованою системою, живим організмом. Проте, враховуючи сучасну реальність, на нашу думку, можна повністю спростувати тезу Дж. Форрестера щодо одностороннього направленного впливу факторів зовнішнього середовища на стратегічний багатогранний розвиток міста. Так, з точки зору даного дослідника, зовнішнє середовище може впливати на міську систему, у той час як система не здійснює безпосередній вагомий вплив на зовнішнє середовище. Автор вважає, що не існує замкнутих ланцюгів зворотного зв'язку між містом як системою та зовнішнім середовищем. Підтвердженням можливості суттєвого впливу міста на зовнішнє середовище є антропогенний вплив на навколишнє середовище (соціоекологічний підхід).

Проведемо власне дослідження сутності міста як складно утвореної системи. Перш за все, населений пункт повинен мати офіційний статус міста і розглядатися як одиниця адміністративно-територіального поділу. З іншого боку, місту притаманні такі характеристики, як: розміщення в центрі комунікацій, довгострокова просторова організація, різноманітність архітектурного комплексу. Дані ознаки характеризують фізичне (або географічне) положення міста. Крім того, для міста характерні відмінні від сільського поселення види економічної діяльності людей та особливості побудови соціальних зв'язків між ними. Так, місто є порівняно великим поселенням, жителі якого зайняті переважно у виробництві та торгівлі, а також в управлінні, науковій та культурній сферах. Населення міста утворює специфічну соціальну спільноту, якій притаманний певний характер трудової діяльності, організації щоденної діяльності та демографічної поведінки. З урахуванням виділених критеріїв місто розглядається як система трьох його проявів: юридичне місто, географічне місто та соціально-економічне місто (рис. 1.1).

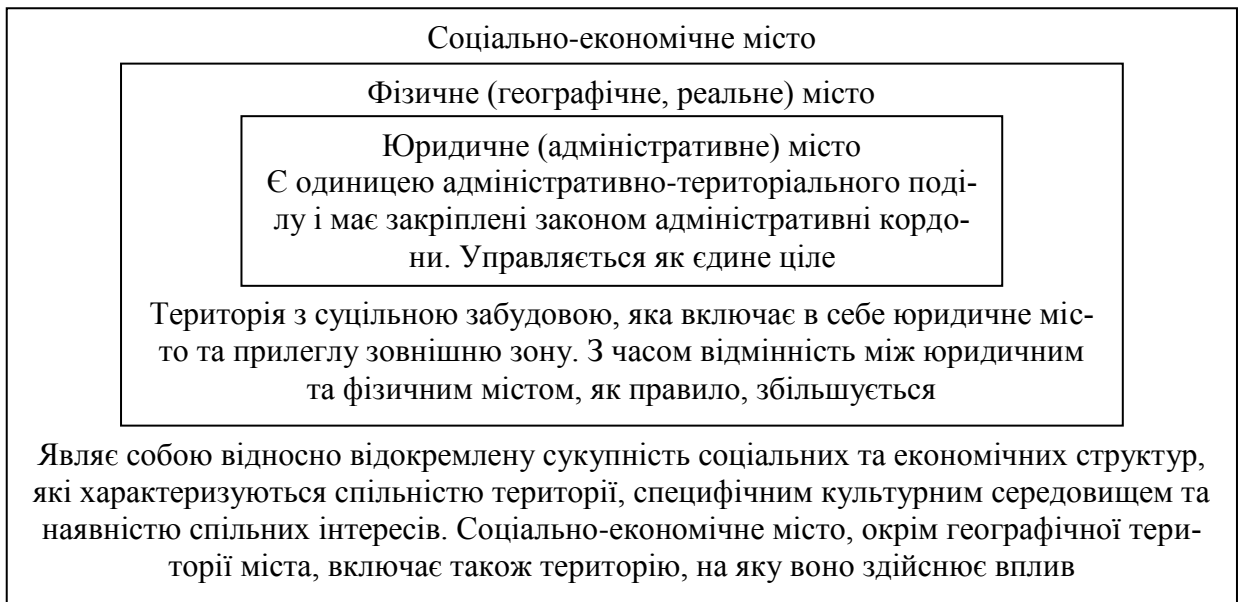


Рис. 1.1. Місто як система юридичної, географічної та соціально-економічної складових

Усі три прояви міста формують єдину цілісність і взаємо обумовлюють один одного. Відповідно виділяють і три зовнішні кордони міста: адміністративний, географічний та економічний. При цьому соціально-економічні межі є найширшими, оскільки місто, виступаючи адміністративним і культурним центром навколишнього району, здійснює на нього свій вплив.

Внаслідок існування соціальних, політичних, економічних, географічних, культурних відмінностей у розвитку та функціонуванні міст дослідження сутності даної категорії повинно враховувати різні підходи до типології міських поселень. Основними класифікаційними ознаками міста, що виділяються більшістю дослідників, є величина та функціональний профіль.

За величиною (кількістю населення) міста, як правило, поділяють на малі, середні, великі, найбільші та міста-мільйонери. Мінімальна кількість населення, при якій населений пункт може бути віднесений до категорії міста, як правило, складає не менше 10 тис. осіб. Традиційно міста з населенням до 50 тис. осіб належать до малих, з населенням 50-100 тис. – до середніх, а понад 100 тис. – до великих. Проте у деяких країнах визначені й інші значення нижньої межі заселеності міста (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Кількісні ознаки міста в деяких зарубіжних країнах [240]

Країна	Чисельність міського населення, осіб
Данія, Швеція	Не менше 200 осіб
Франція, Португалія, Аргентина	Не менше 2 тис.
США, Таїланд	Не менше 2,5 тис.
Іспанія, Греція	Не менше 10 тис.
Бразилія, Болівія, Коста-Ріка, Гаїті, Гондурас	Не використовується кількісна ознака

Деякі дослідники звертають увагу на те, що розвиток міст з населенням до 20 тис. осіб часто має суттєві відмінності порівняно з більшими містами [391]. Тому в групі малих міст часто виділяють дві підгрупи: найменші міста з населенням до 20 тис. осіб та міста з населенням 20-50 тис. осіб. Останню групу можна віднести до перехідного типу або до напівсередніх міст, оскільки за одними показниками, такими, як питома вага населення зайнятого в промисловості, вони схожі на середні та великі міста, а за іншими – зокрема, часткою населення, зайнятого в сфері послуг, – на малі міста [265]. Більш детальна класифікація пропонується також і по великим містам. Крім того, в окремі групи часто виділяють міста з населенням більше 500 тис. осіб та міста мільйонери (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Типологія міст за кількістю населення

Групи міст	Підгрупи міст	Населення, осіб
Малі	Малі	Менше 20 тис.
	Напівсередні	20–49,9 тис.
Середні	Середні	50–99,9 тис.
Великі	Великі	100–249,9 тис.
	Дуже великі	250–499,9 тис.
Найбільші	Найбільші	500–999,9 тис.
Міста-мільйонери	Міста-мільйонери	Від 1 млн

Іншою ключовою характеристикою міст є спектр виконуваних ними функцій у народному господарстві. У найбільш загальному вигляді функціональна типологія міст передбачає їх поділ на промислові (або індустріальні) міста, якщо показник частки зайнятих в промисловості і транспортній сфері в загальній кількості зайнятих перевищує середньодержавний показник; та непромислові міста – якщо зазначений показник нижче середньодержавного [394].

Міста, виконуючи певну роль у господарському поділі праці, мають свою спеціалізацію. При цьому вони можуть виконувати одну або декілька функцій, тобто бути моно- або поліфункціональними. Залежно від сукупності виконуваних функцій формується і відповідне демографічне та соціальне середовище. Монофункціональні міста часто характеризуються незбалансованим демографічним складом населення, тобто переважанням жіночого або чоловічого населення [405].

Першу функціональну класифікацію міст розробив Чонсі Д. Гарріс у 1943 році стосовно американських міст з населенням, що перевищує 25 тис. осіб. Метод Гарріса полягав у аналізі структури зайнятості кожного міста з метою виявлення провідної функції. Остання характеризується співвідношеннями, що перевищують деякий критичний розмір (частка найманих працівників у відповідній галузі або частка зайнятості у промисловості і у торгівлі, що перевищує деякий відсоток, встановлений для кожної функції). За такими співвідношеннями Гарріс виділив 9 категорій міст:

- чисто промислові міста, в яких частка найманих працівників, зайнятих у промисловості, складає не менше 45 %, і не менше 74 % – зайнятих в промисловості і торгівлі;
- міста з менш вираженими промисловими функціями, в яких ці два співвідношення нижчі, ніж у попередній категорії;
- міста гірничодобувної промисловості, в яких зайнятість у гірських розробках перевищує 15 % від числа усіх найманих працівників;
- міста, де пануюча функція представлена роздрібною торгівлею;
- міста, що виконують функції складських операцій (оптова торгівля);
- комунікаційні міста;
- університетські міста, в яких кількість студентів перевищує 15 % працюючих по найму;
- курортні міста та міста з переважанням пенсіонерів і осіб, що віддалилися від бізнесу, де частка економічно активного населення нижче мінімуму, що залежить від типу економіки країни;

– багатофункціональні міста, які не можна віднести до жодної з виділених вище категорій.

Іншу, більш гнучку функціональну класифікацію міст, запропонував шведський географ Г. Александерсон. Він вибрав критерій k , відзначивши так частку середньої зайнятості серед усіх найманих працівників у країні на певну дату в якій-небудь галузі господарства. Якщо в місті, що вивчається, ця частка дорівнює $k+n$, то можна зробити висновок, що місто належить до рангу A по даній галузі при $n \geq 20$; до рангу B по даній галузі при $10 \leq n < 20$; до рангу C по даній галузі, при $0 \leq n < 10$, і не може бути віднесене до жодного з попередніх рангів, при $n < 0$.

Інший дослідник, Нельсон, отримав дев'ять кривих для відповідних галузей (обробна промисловість, роздрібна торгівля, оптова торгівля, транспорт і комунікації, особисті послуги, професійні послуги, державні установи, фінанси, гірничодобувна промисловість). На даних кривих кожне місто може бути охарактеризоване за зайнятим ним місцем; для цього слід лише визначити величину відхилення від середнього значення, вимірюваного в частках середнього квадратичного відхилення.

Ж.-М. Гриффон досліджував зв'язок населення французьких міст з розміром зайнятості у восьми галузях невиробничої сфери і сфери послуг (роздрібна торгівля, оптова торгівля, державні послуги, державні заклади, банки і страхування, особисті послуги, професійні послуги, прислуга). Ж.-М. Гриффон дійшов до висновку, що відхилення, пов'язані з тим, що зазначені види діяльності неоднаково представлені у різних містах однакового розміру, можна виміряти відносно лінії регресії для сукупності цих міст.

Усі розглянуті функціональні класифікації міст мають ряд недоліків. По-перше, здійснюваний у процесі їх створення аналіз спирається на колективні, а не на індивідуальні види діяльності. В результаті, наприклад, місто, в якому розташовано багато головних офісів промислових фірм, може бути зараховане до промислових міст [396]. Статус зайнятості (керівний склад, службовці тощо) не враховується при аналізі ролі непродуктивної сфери. По-друге, значення функції вимірюється не лише розміром зайнятості: державні установи, університети,

гірничодобувна промисловість, фінансова діяльність можуть залучати відносно мало людей, проте визначати обличчя міста. Нарешті, продуктивність праці в галузях обробної промисловості зростає значно швидше, ніж у непродуктивній сфері, внаслідок чого відносні зміни, що спостерігаються в часі, можуть виявитися лише на поверхні явищ [214].

До функціональної типології міст належить також запропонована Ю.Г. Саушкіним система поділу міст за їх роллю у територіальному поділі праці. Дана типологія включає 29 типів міст, об'єднаних у 5 груп, а саме: центри видобутку сировини, газу, енергії; центри проміжного виробництва; центри кінцевого промислового виробництва; транспортні центри; невиробничі центри.

Окрім розглянутих основних класифікаційних ознак, міста розрізняються за часом виникнення та динамікою розвитку, за якістю життя населення, демографічною структурою та іншими характеристиками. Часовий фактор виникнення міста, а також його географічне розміщення, визначають проведення типологізації за ознаками планування та забудови міста (структурно-морфологічний фактор). Згідно з даною характеристикою виділяють північноєвропейський, середземноморський, мусульманський, християнський та інші типи міст.

Динаміка розвитку міста є одним із основних факторів, що враховуються при розробці стратегії міста. Залежно від динаміки розвитку міста, можна виокремити міста з інтенсивним розвитком, провідні міста, слабкі міста та міста, що знаходяться у стані стагнації.

Однією з найважливіших класифікаційних ознак міста є якість життя населення (або якість міського середовища). Типологія міст за даною характеристикою відповідає новому трактуванню функцій міста, при якому воно розглядається як місце життєдіяльності людини. Якість життя населення інтегрує в собі сукупність показників комфортності життя людини за трьома аспектами – економічним, соціальним і екологічним. Якість життя та якість міського середовища належать до суб'єктивних оцінок, на які накладають відбиток культура та ціннісні орієнтації в суспільстві. Загалом при оцінці якості міського середовища можуть проводитися дослідження і співставлення міст з точки зору рівнів дохо-

дів і зайнятості населення, соціального і природного середовища, безпеки і громадського порядку, розвитку демократії, фізичного і духовного здоров'я населення, якості і тривалості навчання, можливостей рекреації та відпочинку.

На сучасному етапі міста є основним типом поселення людей. Роль міст впродовж останніх століть неупинно зростала, протягом ХХ ст. чисельність міського населення зростає з 220 до 2 276 млн осіб, а рівень урбанізації, тобто частка жителів міст у загальній кількості населення, підвищилась з 14 до 45 %. На сьогоднішній день тенденція щодо зростання частки міського населення зберігається. Станом на кінець 2009 р. міське населення вже складало 50,1 % його загальної чисельності у світі (табл. 1.4). В розрізі окремих регіонів співвідношення міського та сільського населення є різним. Так, у розвинених країнах рівень урбанізації досягає 75 %, тоді як у найменш розвинених регіонах переважає сільське населення, а частка міського населення складає близько 29 %.

Таблиця 1.4

Динаміка рівня урбанізації у світі у 1990-2009 рр. [415]

Показники	1990 р.	1995 р.	2000 р.	2005 р.	2009 р.
Міське населення, тис. осіб	2 254 592	2 539 470	2 837 431	3 166 711	3 421 110
Рівень урбанізації, %	42,6	44,5	46,4	48,6	50,1
у тому числі:					
- найрозвиненіші регіони	70,8	71,8	72,7	73,9	74,9
- менш розвинені регіони	34,8	37,4	40,0	42,8	44,6
- найменш розвинуті країни	21,0	22,8	24,7	26,8	28,7

Слід відмітити, що 2008 рік знаменував собою поворотний пункт у складному процесі урбаністичної революції, що все ще продовжується. Вперше в історії частка населення планети, що живе у містах, досягла 50 відсотків. При цьому враховуючи нинішній темп урбанізації, якщо він збережеться на такому ж рівні, за прогнозами ООН, частка міських жителів у населенні планети може досягти 60 % до 2030 року.

Загалом існує три різні канали урбанізації. Найбільш очевидне зростання міст відбувається в результаті міграції населення з сільської місцевості. Прикладом служить урбанізація, що відбувається останніми роками в Китаї, де основною рушійною силою цього процесу є саме така міграція [412]. По-друге, мі-

ське населення може збільшуватися шляхом “природного приросту”, тобто приросту вже існуючого міського населення, і, за оцінками ООН, на такий приріст припадає 60 % зростання міст. І третій напрямок – урбанізація може бути результатом зміни класифікації, коли в результаті зростання населення сільські райони починають вважатися містами [411].

Урбанізацію, як явище, можна розглядати і з позитивної, і з негативної точок зору. Дослідники, які вважають урбанізацію вигідною для країн, що розвиваються, зосереджують увагу на декількох чинниках. По-перше, вони відзначають, що урбанізація обіцяє людині безліч благ. Серед найбільш важливих – різниця в доходах, рівень яких в містах, як правило, вище, ніж в сільській місцевості. Крім того, у порівнянні з сільською місцевістю в містах може бути більше інших чинників, що підвищують якість життя [392, 400]. Наприклад, державні програми можуть ефективніше застосовуватися в містах завдяки реалізації ефекту економії при збільшенні масштабу надання послуг транспорту, зв'язку, водопостачання, каналізації і прибирання сміття.

Системи освіти в містах можуть бути ефективнішими, оскільки там більше освічених людей, здатних викладати в школах і вузах. У країнах, що розвиваються, число учнів в учбових закладах, як правило, вище в містах, ніж у сільській місцевості. У містах більше працівників охорони здоров'я, що мають вузчу спеціалізацію, завдяки чому віддача від інвестицій в охорону здоров'я може бути вище, і, як результат, в містах стан здоров'я населення в цілому краще, ніж в сільських районах [282].

З іншого боку, ряд дослідників відзначають і негативні прояви процесу урбанізації. Ті, хто вважає урбанізацію в країнах, що розвиваються, шкідливим явищем, часто відзначають її дію на довкілля і якість життя. Через такі явища, як затори на дорогах, концентрація промислових підприємств і відсутність належних систем утилізації відходів, рівень забрудненості довкілля в містах є вищим, ніж у сільській місцевості. Через свої обмежені можливості міські системи не здатні забезпечити належну утилізацію відходів, що загрожує здоров'ю людей.

Крім того, потреби міста в землі, воді і природних ресурсах непропорційно високі порівняно із займаною ними територією, а також з чисельністю населення, зростаючою завдяки високим доходам і рівню споживання. Проблеми нерівності часто породжують інші, інколи більш серйозні соціальні проблеми, такі як злочинність і конфлікти із застосуванням насильства [69].

Сучасний етап процесу урбанізації має свою особливість. Окрім швидкого зростання чисельності міського населення, він характеризується розвитком великих міст, формуванням агломерацій та мегаполісів, субурбанізацією. Агломерації являють собою територіальне злиття міста та прилеглих сільських поселень [110]. Мегаполіси є ще більш укрупненою формою поселення і являють собою злиття кількох міських агломерацій [409]. На початок 2010 р. у світі налічувалось 476 агломерацій з населенням більше 1 млн осіб, найбільші з них наведено в табл. 1.5.

Таблиця 1.5

Найбільші агломерації світу за станом на 1 січня 2010 р. [399]

Місце	Назва міста	Країна	Населення, тис. осіб
1	Токіо	Японія	34 000
2	Кантон (Гуанчжоу)	Китай	24 200
3	Сеул	Південна Корея	24 200
4	Мехіко	Мексика	23 400
5	Делі	Індія	23 200
6	Мумбай	Індія	22 800
7	Нью-Йорк	США	22 200
8	Сан-Паулу	Бразилія	20 900
9	Маніла	Філіппіни	19 600
10	Шанхай	Китай	18 400
110	Київ	Україна	3 425

Враховуючи дані особливості розвитку міст, Х. Барталомью здійснив наступну типологію міського розселення за фактором самодостатності:

- центральне місто;
- місто-сателіт або передмістя;
- адміністративно не сформовані райони периферійної забудови.

В даній класифікації центральне місто виступає як самодостатня муніципальна одиниця, яка, тим не менше, викликала виникнення периферійної забудови

поза своїми адміністративними межами. В центральному місті зосереджується основна частина суспільних та економічних відносин усього міського утворення.

Місто-сателіт також є окремим населеним пунктом та самостійною адміністративною одиницею, але водночас воно прилягає до більшої муніципальної одиниці та в певній мірі залежить від центрального міста в економічній і культурній сфері. Міста-сателіти можуть виступати у двох альтернативних якостях: передмістя-споживачі (“спальні” міста) або передмістя-виробники (промислові міста). Центральне місто разом із містами-сателітами та усією освоєною територією в межах периферійного розвитку міста формує урбанізований район. Останній не є адміністративною чи політичною одиницею [267, 390].

Класифікувати міста можна також за їх офіційним статусом (роллю в адміністративному поділі країни). В цьому аспекті виділяють міста республіканського значення, обласні (краєві) центри, районні центри та інші міста.

Розглядаючи місто як одиницю адміністративно-територіального устрою, слід відзначити ряд відмінностей, характерних для системи адміністративно-територіального поділу в різних країнах. Загалом адміністративно-територіальний устрій являє собою поділ території держави на систему адміністративних одиниць, якими можуть бути край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля, воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін., та відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації [381]. Таким чином, за допомогою адміністративно-територіального поділу забезпечується функціонування виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій може мати різну кількість ланок та включати різні види адміністративно-територіальних одиниць. В малих за територією державах, таких як Ватикан, Монако, Сан-Марино, адміністративно-територіальний поділ взагалі не здійснюється. В інших країнах він має дві, три або чотири ланки. Відповідність між окремими територіальними одиницями деяких країн наведено в табл. 1.6 [306].

Таблиця 1.6

Відповідність адміністративно-територіальних одиниць деяких країн

Франція	Велико-британія	США	Німеччина	Росія	Україна
Комуна	Громади	–	Комуна	–	–
Кантон	–	Тауншип, муніципалітет	–	Міські, сільські муніципальні утворення	Громади
Округ	Графство	Графство	Округ, муніципалітет	Район області	Район
Департамент		Штат	Земля	Область	Регіон
Регіон	–	–	–	–	–

Що стосується адміністративно-територіального поділу України, то відповідно до законодавства він включає Автономну Республіку Крим (АРК), області, райони, міста, райони у містах, селища та села

Основними нормативними документами, що регламентують питання адміністративно-територіального устрою нашої держави, є Конституція України, а також Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року, яке є нині чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

Якщо розглядати адміністративно-територіальний поділ України за рівнями, то села, селища, міста районного значення та райони у містах будуть віднесені до первинного (низового) рівня; сільські райони і міста обласного значення – до середнього; і, нарешті, міста Київ і Севастополь, області та АРК – до верхнього рівня. Дані щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць в Україні станом на 1 січня 2010 р. представлено в таблиці А.1 додатку А.

Згідно з діючим законодавством міські населені пункти в Україні поділені на міста республіканського, обласного, районного підпорядкування та селища міського типу і відповідно до цього вони представлені на усіх рівнях адміністративно-територіального поділу.

Містами республіканського значення (згідно з Конституцією – міста зі спеціальним статусом) є Київ та Севастополь. Ці міста, окрім того, що є вели-

кими за кількістю населення, є також і важливими економічними та культурними центрами, вони належать до верхнього рівня адміністративно-територіального поділу.

На середньому рівні представлені міста обласного підпорядкування. Критеріями віднесення міста до цієї групи є, перш за все, чисельність населення понад 50 тис. осіб, а також розвиток промисловості та комунального господарства, наявність ознак економічного і культурного центру для навколишніх населених пунктів, а також необхідність управління обласними центрами влади. Слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні існує значний дисбаланс у кількості міст обласного підпорядкування в різних регіонах. Найбільша їх кількість (28 міст) – у Донецькій області, а також в Луганській (14), Дніпропетровській (13), Київській областях (11) та АРК (10), тоді як у тринадцяти областях їх кількість не перевищує п'яти міст.

На низовому рівні адміністративно-територіального поділу серед міських населених пунктів можна виділити міста районного підпорядкування та селища міського типу. Вони безпосередньо входять до району і є його складовою частиною. До категорії міст районного підпорядкування та селищ міського типу належать населені пункти, в яких розташовані промислові підприємства, заклади торгівлі, наявні об'єкти комунального господарства та побутового обслуговування. При цьому чисельність населення міст районного підпорядкування повинна складати 10 і більше тисяч осіб, а населення селищ міського типу має перевищувати 2 тис. осіб [245].

Окремим аспектом розгляду міста є дослідження даної категорії як об'єкта соціально-просторової стратифікації. З даної точки зору будь-яке місто може розглядатися як мінімум з двох взаємообумовлених та взаємопов'язаних сторін. По-перше, місто визначається як особлива просторова форма організації соціуму; по-друге, як специфічне соціальне середовище, яке у певний спосіб перетворює перебіг розвитку багатьох економічних і соціальних процесів [217].

При розгляді міста як об'єкта соціально-просторової стратифікації виникає складна проблема ідентифікації сутності останнього поняття. Звертаємо

увагу на те, що в даному дослідженні у визначення “соціально-просторова стратифікація” будемо вкладати не вузько направлений зміст – розміщення об’єктів на конкретній території міста, а будемо характеризувати як більш широку дефініцію. Варто відзначити, що територія будь-якого міста внаслідок соціально-просторової стратифікації стає одночасно й статусною позицією в соціальній структурі, тобто вона починає характеризуватись такими властивостями, як престижність проживання, рівень доходів, розвинутість соціальної інфраструктури, забезпеченість житлом, тощо [140]. Так, відповідно до різнобічної соціальної практики, що притаманна різним сферам життєдіяльності людини та присутня на різних рівнях, існують відповідно різні механізми формування соціальних статусів міст.

Крім того, на соціально-просторову стратифікацію міста здійснює суттєвий вплив розвиток галузевої структури. Міста, у яких концентруються економічно рентабельні та високоприбуткові галузі, у більшості своїй успішно розвиваються, а території, де переважають депресивні галузі промисловості, поступово переходять в стан стагнації та характеризуються як такі, що відстають в соціально-економічному плані від інших міст. Будь-яке місто відповідно до даної позиції оцінюється з точки зору можливості використання тих чи інших ресурсів, що характеризують наявний економічний потенціал міста та обумовлюють формування відповідного типу галузевої структури [398].

Сучасними дослідниками у сфері соціології міста доводиться теза про існування негласної боротьби між різними містами за ресурси та символічне визнання міста найкращим. Так, кожне місто є відносно автономним по відношенню до інших, а також являє собою поле боротьби за ресурси. Автономність в даному випадку обумовлена тим, що соціально-економічний успіх розвитку міста безпосередньо пов’язаний з досягненням домінуючого положення на арені боротьби за рахунок володіння конкретним містом специфічними формами капіталу. В даному випадку доцільним є використання класифікації В. Радаєва, який виділяє 8 форм капіталу: економічний, фізіологічний, культурний, людський, соціальний, адміністративний, політичний, символічний [301].

Згідно з останнім теоретико-практичним напрацюванням у сфері соціально-просторової стратифікації міста сучасне суспільство характеризується домінуванням економічного поля над іншими сферами життєдіяльності громадян будь-якого міста. Тобто економічний капітал є найбільш значимим та займає більшу питому вагу порівняно з іншими вищеперерахованими формами, хоча останні при цьому в різній мірі можуть конвертуватися саме в економічний капітал. Отже, з даної точки зору, процес соціально-просторової стратифікації міста являє собою процес взаємної активації капіталів, котрими володіють галузі та міста в тій чи іншій сфері соціального простору.

На сучасному етапі суспільного розвитку життя людини та особливо його економічна складова, в основному сконцентровані в містах. Зрозуміло, що будь-яке місто відіграє важливу роль в структурі економічної організації суспільства. Тому для розуміння сутності економічних відносин всередині міста необхідно зрозуміти економічну сутність міста. Основними характеристиками міста з точки зору фінансово-економічних відносин є такі:

- сучасне місто – об'єкт сучасної прискореної урбанізації;
- місто – соціально-економічна система;
- місто – важливий суб'єкт бюджетно-фінансових відносин країни;
- сучасним містам характерні тенденції до інтеграції та глобалізації міжміських відносин. Як наслідок, виникають агломерації та мегаполіси, що відіграють ключову роль в економіці країни.

На нашу думку, основним фактором, що визначає розвиток міста, є його участь у бюджетно-фінансових відносинах країни. Від системи перерозподілу фінансових ресурсів в країні, механізму, способів, принципів організації місцевих фінансів залежить склад та структура фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, рівень автономності міських бюджетів та можливість забезпечення реалізації тактичних та стратегічних програм розвитку міста.

1.2. Узагальнення теоретичних підходів до організації фінансів міста

В умовах сучасного реформування вітчизняної фінансової системи та прагнення органів влади всіх рівнів проводити ефективний контроль державних та місцевих фінансів, актуальності набуває дослідження структури фінансів міста. Зосередження аналізу саме на даній складовій фінансової системи України обумовлено переходом управління процесів регіонального розвитку від центральної до місцевої влади. Так, необхідно зазначити, що фінанси міста виступають першоосновою формування фондів фінансових ресурсів на державному рівні, а від їх обсягу і збалансованої структури залежить ефективність подальшого розподілу та перерозподілу ресурсів держави. Отже, збільшення частини фінансів міста в загальному обсязі фінансових ресурсів держави призводить до підвищення їх ролі та розширення сфери використання.

Крім того, розглядаючи основні функції місцевих органів влади як визначального суб'єкта управління фінансами міста, можна сказати, що політика ефективного формування та розподілу фінансових ресурсів конкретної території носить всеохоплюючий та різнонаправлений характер. Так, забезпечення місцевими органами влади послуг соціального характеру виступає базисом організації фінансової роботи на рівні міста та зумовлює необхідність громади бути зацікавленою в ефективності прийняття управлінських рішень відносно формування та розподілу фінансових ресурсів. Розглянута взаємозалежність між місцевими органами влади та громадою даного міста ще більше загострюють проблему детального аналізу структури фінансів міста.

Таким чином, дослідження теоретичних, правових та практичних основ структури фінансів міста є необхідною умовою стабільного розвитку соціальної та економічної складових як місцевої громади зокрема, так і суспільства держави в цілому.

Отже, насамперед, проведемо аналіз науково-методичних підходів до розуміння сутності фінансів міста та з'ясуємо особливості становлення і форму-

вання даної категорії, систематизованих нами в таблиці Б.1 додатку Б. Так, більшість авторів, зокрема П.К. Бечко [65], О.Д. Василик [97], В.П. Гапонюк [112], Л.А. Дробозна, Г.Б. Поляк, Ю.Н. Константинова [136], О.Б. Заверуха [149], В.С. Загорський [150], О.П. Кириленко [170–172], П.М. Леоненко [196], Т.Г. Морозова [233], В.І. Оспіщева [250], Т.М. Рева [303], С.І. Юрій, В.М. Федосова [383] трактують категорію фінансів міста дуже неоднозначно та зазвичай або взагалі її не виділяють, зосереджуючи увагу на понятті “місцеві фінанси”. Крім того, необхідно зазначити, що майже всі вищерозглянуті науковці дотримуються схожої думки, що місцеві фінанси – це система економічних (фінансових) відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових (грошових) ресурсів, необхідних місцевим органам влади для виконання покладених на них завдань. Уточнення даного визначення відбувається тільки в розрізі визначення форми фінансових ресурсів, видів задач, які покладені на органи місцевого самоврядування та суб’єктів, що беруть участь в даних економічних відносинах. Так, В.П. Гапонюк [112] розглядає безпосередньо розподіл і перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту, а такі вчені, як Т.М. Рева [303], Л.А. Дробозна, Г.Б. Поляк, Ю.Н. Константинова [136] акцентують увагу на формуванні в ході створення місцевих фінансів централізованих та децентралізованих фондів коштів і їх подальше використання.

Досліджуючи функції, які покладені на органи місцевого самоврядування, необхідно зауважити, що деякі автори, а саме О.Б. Заверуха [149], В.С. Загорський [150], В.І. Оспіщева [250], зосереджують увагу на необхідності місцевих органів влади виконувати в процесі формування, розподілу і використання фінансових ресурсів не тільки власні, але і делеговані завдання.

Ідентифікація безпосередньо у визначенні “місцеві фінанси” суб’єктів, що беруть участь в формуванні, розподілі і використанні фондів грошових коштів, проведена О.Б. Заверухою [149]. Так, автор наголошує на тому, що місцеві фінанси – це сукупність відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями.

Інша група вчених, зокрема А.М. Бабич, Л.М. Павлова [11], О.А. Полякова [278], розглядають не місцеві, а муніципальні фінанси, при цьому майже не змінюючи підходи до визначення даної категорії, наголошуючи тільки на тому, що задоволення соціально-економічних потреб відбувається населенню муніципального утворення.

Додатково до розглянутих вище, в науковій літературі можна зустріти поняття “територіальні фінанси”. Так, О.Б. Іванова [157] під територіальними фінансами розуміє систему грошових відносин, яка є результатом розподільчого процесу з приводу формування у органів місцевої влади фондів фінансових ресурсів (на безповоротній основі) і їх подальшого використання для забезпечення умов розширеного відтворення і економічного розвитку територій, надання послуг населенню, що проживає в межах даного адміністративно-територіального утворення, у відповідності з покладеними на органи державної влади і місцевого самоуправління функціями і закріпленими повноваженнями. Таким чином, автор акцентує увагу на основній меті, яка повинна простежуватись в розподільчому процесі з приводу формування у органів місцевої влади фондів фінансових ресурсів і їх використання та полягає в забезпеченні умов розширеного відтворення і економічного розвитку територій.

Крім того, необхідно зауважити, що І.Л. Сазонець [310] поряд з місцевими фінансами розглядає категорію фінансових ресурсів регіону, визначаючи їх як сукупність фінансових ресурсів, що формуються та (або) використовуються для вирішення проблем, пов'язаних з процесами проектування, будівництва, розвитку, функціонування об'єктів та суб'єктів соціально-економічної та інженерно-виробничої інфраструктур регіону, суб'єктів підприємницької діяльності в регіоні.

Фінансові ресурси регіону є одним із видів ресурсів, що забезпечують його функціонування і розвиток. Також, паралельно з дослідженням місцевих фінансів, виокремлення поняття “фінансові ресурси міста” проводить і О.А. Полякова [278], визначаючи дану категорію як грошові доходи або надходження, мобілізовані у розпорядження органів міського самоврядування, вико-

ристання яких відбувається в інтересах розвитку соціально-економічної інфраструктури територій, інших потреб та задоволення потреб населення міста.

Такі науковці, як К.М. Владимиров, Н.Г. Чуйко, О.Ф. Рогальський [106], В.І. Кравченко [186] взагалі ототожнюють категорію “місцеві фінанси” з поняттям “фінанси місцевих органів влади”, продовжуючи порівняння поняття “фінанси місцевих органів влади” з муніципальними (комунальними) фінансами, фінансами територіальної громади, фінансами комуни, фінансами общини, фінансами муніципального утворення, фінансами штату, фінансами міста, області, району, села, селища і т. ін.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна зауважити, що більшість науковців виділяють тільки категорію “місцеві фінанси”, розглядаючи її в розрізі системоутворюючої складової фінансової системи держави, та ідентифікуючи як частину фінансових ресурсів, якими місцева громада має безпосередню можливість управляти і розпоряджатись. Саме необхідність здійснення органами місцевого самоврядування державних програм в межах соціального розвитку регіону вимагає від них акумуляції і можливості розпорядження значних за обсягами матеріальних та фінансових ресурсів. Вчені, які ототожнюють поняття “місцеві фінанси” з муніципальними (комунальними) фінансами, фінансами територіальної громади, фінансами комуни, фінансами общини, фінансами муніципального утворення, фінансами штату, фінансами міста, області, району, села, селища, або окремо розглядають кожне з даних визначень, також основну увагу акцентують на підході про формування, розподіл і використання фінансових ресурсів з метою забезпечення соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Переходячи безпосередньо до визначення сутності поняття “*фінанси міста*”, необхідно зазначити, що дана категорія включає сукупність фінансових ресурсів, які формуються та розподіляються бюджетними установами, суб'єктами господарювання, домогосподарствами та населенням даного міста та акумулюються органами місцевої влади з метою економічного і соціального розвитку території. Таким чином, характерні даній категорії особливості полягають в наступному: всеохоплююче управління фінансовими ресурсами кому-

нальних і приватних підприємства та фінансами домогосподарств і населення міста; здійснення місцевими органами влади прямого (в межах бюджетних установ) та опосередкованого (в розрізі приватних підприємства) впливу на розподіл фінансових ресурсів; активізація залучення інвестиційних ресурсів та стимулювання соціальної відповідальності бізнесу (рис. 1.2).

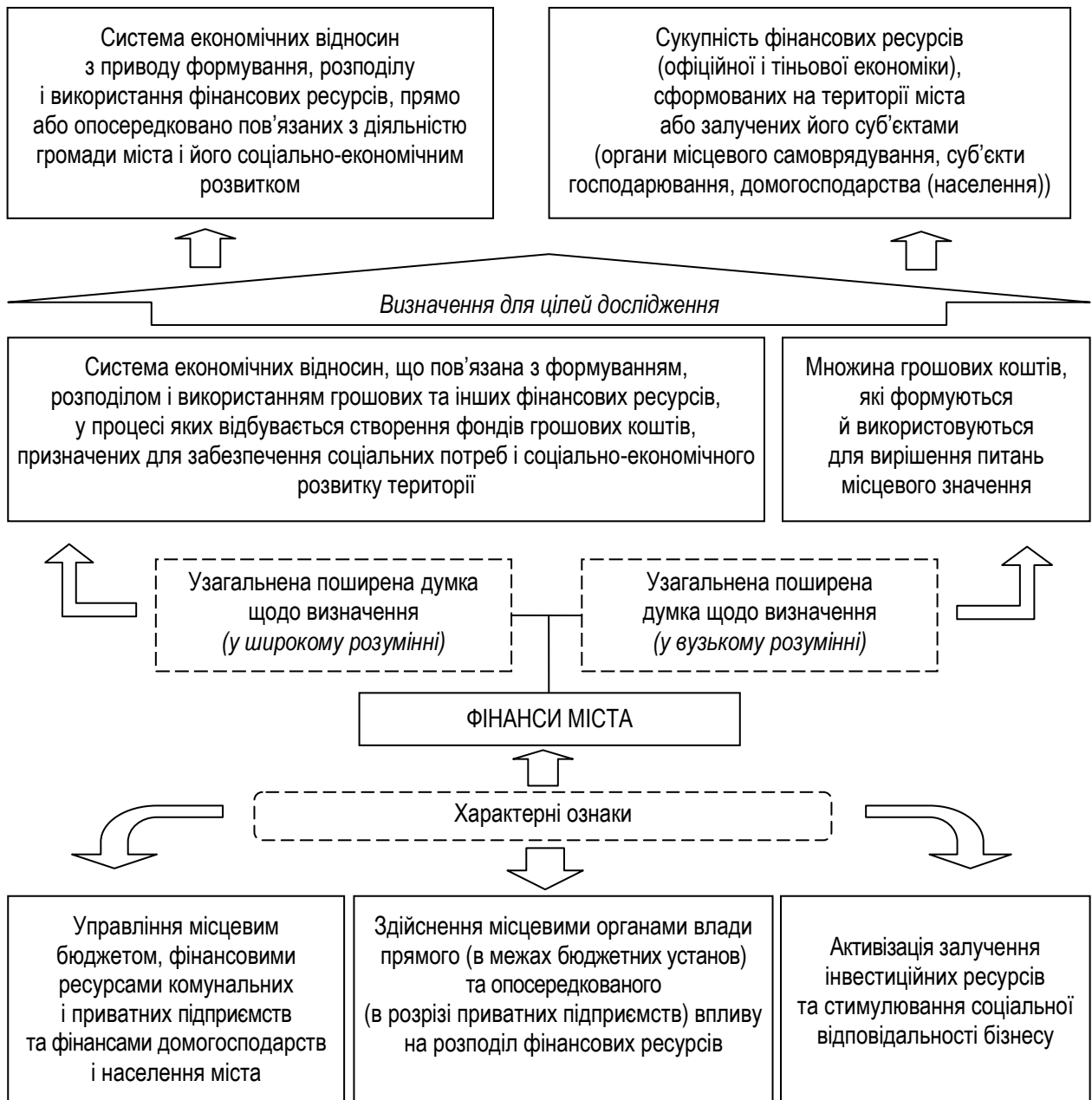


Рис. 1.2. Формування виокремленого підходу до визначення сутності фінансів міста (складено автором)

Проводячи детальне дослідження кожного з вищерозглянутих аспектів категорії фінансів міста, необхідно зауважити, що тільки за умови синхронізації

всіх фінансових потоків, які формуються на території міста в процесі діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, домогосподарств і населення, органи місцевого самоврядування мають можливість досягти максимально раціонального розподілу фінансових ресурсів відповідно до завдань, які на них покладені. Так, постійний контроль та чіткий облік вхідних та вихідних потоків, які формують фінанси міста, забезпечують можливість проводити органами місцевої влади не тільки врівноважену економічну та соціальну політику, а й досягти максимальної оперативності та своєчасності реалізації прийняття управлінських рішень.

Однією з особливостей фінансів міста виступає можливість органів місцевого самоврядування розпоряджатися не тільки фінансовими ресурсами бюджетних установ, а також коштів, сформованих за рахунок податків і зборів, субсидій і місцевих запозичень, а й здійснювати вплив на перерозподіл фінансових ресурсів приватних підприємств різної форми власності, домогосподарств і населення [175]. В розрізі даного аспекту фінансів міста необхідно зазначити, що встановлення відповідної бази оподаткування і ставок місцевих податків та зборів органи місцевого самоврядування поряд з жорсткою фіскальною політикою мають можливість додатково збільшувати власну ресурсну базу та залучати суб'єктів господарювання і населення до комплексу різнонаправлених соціальних програм.

В межах третього аспекту фінансів міста доцільно зауважити, що збільшення ресурсної бази місцевих органів самоврядування можливе також за рахунок створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, що з часом не тільки призведе до збільшення чисельності платників податків і місцевих зборів, а й сприятиме покращенню соціальної складової розвитку міста в межах підвищення зайнятості населення [111]. Крім того, зважена на економічні і природні особливості міста та чітко скоординована в часі інвестиційна політика розвитку регіону призведе до формування позитивної репутації дій, які здійснюються органами місцевої влади не тільки в межах визначеної держави, а й за її кордонами. В результаті даних дій, незважаючи на нестабільну політичну і фі-

нансову ситуацію, інвестори будуть впевнені в економічній доцільності вкладання коштів саме в даний регіон [319]. Додатково до зазначеного вище, необхідно сказати, що на законодавчому рівні, в межах певного міста, органи управління мають владні важелі та інструменти до заохочення бізнесу відносно соціальної відповідальності його діяльності, тим самим вирішуючи соціальні питання, покладені на місцеві органи влади за рахунок приватних підприємців.

Виходячи з особливої ролі управління фінансами міста в забезпеченні стабільного розвитку економічної та соціальної сфер адміністративно-територіальної одиниці, актуальності набуває аналіз їх складу та структури. Структура фінансів міста виступає відображенням напрямку та характеру взаємоумовленості і взаємозалежності між елементами системи, а їх склад характеризує якісну сторону фінансових ресурсів.

Таким чином, на основі дослідження науково-практичних робіт, присвячених даному питанню [113, 310], та визначених вище особливостей фінансів міста, їх структуру можна представити за допомогою рис. 1.3.

На основі даних, наведених на рис. 1.3, можна зазначити, що структура фінансів міста є багатогранною та складною системою, яка містить ресурси як у фондovій, так і нефондовій формах, та охоплює матеріальні і грошові кошти які формуються за рахунок інвестиційної діяльності.

Таким чином, *на відміну від категорії місцевих фінансів, фінанси міста включають: грошові ресурси, на формування і розподіл яких органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати прямого впливу, у тому числі: фінансові ресурси, які формуються суб'єктами господарювання, домогосподарствами та населенням, які здійснюють господарську діяльність на території міста, та фінансові ресурси, залучені у вигляді інвестицій від суб'єктів, які здійснюють діяльність за межами міста.*

Розглядаючи кожен складову структури фінансів міста більш детально, необхідно зазначити, що основою ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування виступає місцевий бюджет.

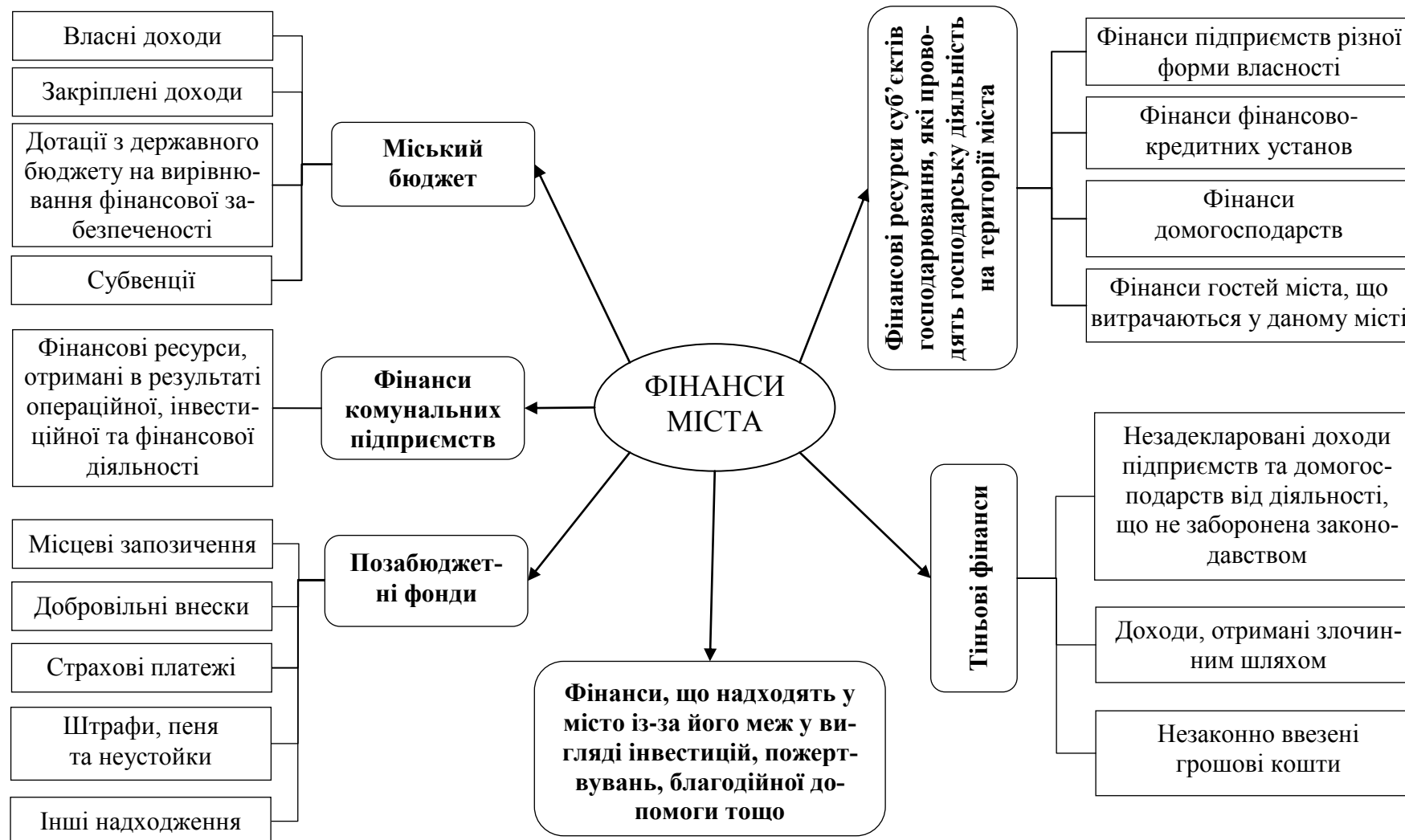


Рис. 1.3. Структура фінансів міста за джерелами надходжень

Так, на основі коштів, які акумулюються в централізованих фондах фінансових ресурсів, місцеві органи влади, в своїй більшості, формують тактичні та стратегічні плани розвитку міста.

Додатково до коштів, закріплених в місцевих бюджетах, збільшення фінансових ресурсів міста можливе за рахунок прибутку комунальних підприємств. В свою чергу, необхідно зауважити, що дана складова фінансів міста не завжди формує дохідний потік грошових коштів, оскільки в деяких випадках діяльність комунальних підприємств є збитковою і потребує зворотного потоку фінансових ресурсів. Таким чином, ефективна діяльність підприємств, які знаходяться в комунальній власності, є надзвичайно важливим аспектом, який забезпечує збалансованість структури фінансів міста [5]. Неможливість місцевих органів влади забезпечити прибуткову діяльність підприємств, які знаходяться в сфері їх підпорядкування, може призвести до значного скорочення загального обсягу фінансових ресурсів міста.

Важливою складовою фінансів міста також можуть виступати позикові кошти. Так, з метою фінансування соціальних або інвестиційних проектів органи місцевого самоврядування здатні залучати кредитні ресурси або випускати муніципальні облігації. Основною проблемою в розрізі даної складової фінансів міста є той факт, що темпи зростання дохідної частини ресурсів міста будуть менші за темпи зростання заборгованості за отриманими запозиченнями, що в результаті може призвести до місцевого дефолту. Додатковою проблемою використання даного інструмента забезпечення міста фінансовими ресурсами є складність розміщення муніципальних облігацій. Так, відсутність гарантій виконання місцевими органами влади взятих на себе зобов'язань, слабка нормативно-правова база регулювання даного процесу та недостатній розвиток фінансового ринку призводять до збільшення ризиковості муніципальних облігацій і, відповідно, до значної їх вартості. Результатом цього виступає слабкий попит суб'єктів господарювання на даний вид інвестиційних інструментів та неможливість розміщення всього обсягу муніципальних облігацій на фондовому ринку.

Додатковою складовою фінансів міста також можуть виступати добровільні внески фізичних та юридичних осіб, страхові збори, надходження від штрафів та інші надходження, але питома вага даних фінансових ресурсів в загальному обсязі коштів міста є незначною та виступає більше допоміжною частиною.

Окремою складовою фінансів міста, на наш погляд, необхідно розглядати міжбюджетні трансферти. Так, до їх складу, відповідно до Бюджетного кодексу України [91], включають: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації. Проводячи дослідження кожної складової окремо, доцільно сказати, що дотації вирівнювання бюджету міста використовуються як інструмент нормалізації обсягу витрат відповідно до обсягу доходу, та розраховуються за формулою, яка повинна містити наступні параметри: нормативи забезпеченості бюджетів фінансовими ресурсами та коефіцієнтів, що їх корегують; загальна чисельність населення та обсяг споживачів соціальних послуг; коефіцієнт податкоспроможності міста чи регіону; прогнозний показник доходів відповідного регіону; коефіцієнт вирівнювання.

Виходячи з вищерозглянутих видів міжбюджетних трансфертів, можна зауважити, що дана складова фінансів міста є особливо важливим елементом соціально-економічного розвитку територій, які не мають можливості самостійно покривати власні витрати. Тобто саме дана складова фінансів міста дає можливість рівномірного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в межах всієї території держави та виконання не тільки програм соціального захисту і реалізації інвестиційних проектів, а й компенсації витрат, пов'язаних з наданням пільг, встановлених на державному рівні. Отже, міжбюджетні трансферти виступають однією з ключових статей формування фінансових ресурсів для економічно нерозвинених територій, і, в свою чергу, зменшують темпи розвитку міст, фінансові ресурси яких є понад нормативними. Виходячи з даного протиріччя, необхідності набуває формування на державному рівні політики, яка б враховувала вклад кожного регіону і міста в загальну стабільність економічного і фінансового розвитку держави та мала зворотний ефект.

Переходячи до аналізу фінансів міста в розрізі грошових коштів, на які органи місцевої влади не можуть здійснювати прямий вплив, особливу увагу необхідно приділити: по-перше, потоку фінансових ресурсів, які формуються суб'єктами господарювання, домогосподарствами та населенням, що здійснює господарську діяльність на території міста; по-друге, додатному фінансовому потоку, який можливо сформувати в результаті залучення інвестиційних ресурсів від суб'єктів, які здійснюють діяльність за межами міста. Ефективна робота органів місцевої влади відносно заохочення прозорого ведення бізнесу і його соціальної відповідальності та створення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності для інвесторів (які знаходяться за межами міста) сприятиме виникненню можливості диверсифікації вхідних і вихідних фінансових потоків. Таким чином, органи місцевого самоврядування, використовуючи дані інструменти поповнення фінансових ресурсів міста, мають можливість не тільки забезпечувати виконання поточних завдань, пов'язаних з благоустроєм та стабільним функціонуванням всієї інфраструктури міста, а й розширювати програми, пов'язані з соціальним захистом населення.

Розглядаючи практичні особливості структури фінансів міста, можна зазначити, що в статутах м. Луцька та м. Калуша закріплені наступні складові ресурсної бази даних адміністративно-територіальних одиниць: кошти міського бюджету; фінансові ресурси позабюджетних і цільових фондів; кошти підприємств, організацій та установ, що знаходяться у комунальній власності міста; фінансово-кредитні ресурси; страхові ресурси; відповідні частки ресурсів підприємств та організацій, створених за пайовою участю органів міського самоврядування; кошти, отримані від розміщення міських позик, та ресурси валютних фондів; ресурси, отримані від організації міських лотерей; кошти, акумульовані від приватизації комунального майна міста; фінансові ресурси органів самоорганізації громадян міста; інші фінансові ресурси, передані місту [253, 254].

На основі вищерозглянутого поділу фінансових ресурсів міста за відповідними напрямками, можна стверджувати, що у вітчизняній практиці місцеві органи самоврядування навіть у нормативному аспекті орієнтуються на традицій-

ні інструменти залучення фінансових ресурсів. Напрямки, які б обумовлювали поліпшення інвестиційної складової міста з метою додаткового залучення фінансових ресурсів суб'єктів господарювання інших регіонів та інноваційні програми і розробки по акумуляції додаткових грошових коштів, не простежуються в жодній з наведених складових фінансів міста. Дана ситуація свідчить не тільки про недостатній розвиток вітчизняних місцевих фінансів, а й про низький рівень стимулювання з боку державних органів влади фінансування власних фінансових потреб органів місцевого самоврядування за допомогою концентрації додаткових грошових ресурсів.

Підводячи підсумок, можна зауважити, що визначена структура фінансів міста дозволяє органам місцевого самоврядування:

- здійснювати на більш високому рівні оцінку власних джерел фінансових ресурсів;
- проводити оптимізацію структури фінансів міста в залежності від стану економіки країни та кон'юнктури фінансового та товарного ринків;
- встановити можливі обсяги і напрямки акумуляції фінансових коштів в залежності від можливостей виконавчих органів влади (органи місцевого самоврядування);
- врахувати можливість залучення додаткових фінансових ресурсів як за рахунок місцевих запозичень, так і в процесі створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні.

Крім того, необхідно додати, що збалансована структура фінансів міста забезпечує раціональне та своєчасне фінансування широкого комплексу заходів, пов'язаних з комунальним, побутовим, соціальним та культурним обслуговуванням населення визначеної адміністративно-територіальної одиниці. В умовах сучасного розвитку економіки держави управління складом та структурою фінансів міста повинні забезпечити цілісний розвиток території, збалансоване становлення виробничої і невиробничої сфер та взаємообумовлений і пропорційний розвиток економічної і соціальної складової міста. Дані обставини розширення структури фінансів міста викликають необхідність постійного зро-

стання і зміцнення фінансової бази органів місцевої влади, покращання методів формування, освоєння і використання фінансових ресурсів та створення новітніх методів акумуляції грошових коштів, специфічних для даної території.

Провівши дослідження сутності поняття “фінанси міста” та визначивши їх структуру, значної актуальності набуває аналіз правових основ децентралізації управлінських процесів, пов’язаних з фінансами адміністративно-територіальної одиниці. Так, в умовах вітчизняної економіки нормативні засади функціонування системи фінансово-економічних відносин міста формують наступні документи законодавчого характеру: Конституція України [181], Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [292] Бюджетний кодекс України [91], Закон України “Про систему оподаткування” [295], щорічні закони про Державний бюджет України, Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” [294] тощо.

Переходячи до аналізу загальних підходів до управління фінансами міста, висвітлених в наведених нормативно-правових актах, зазначимо, що в Конституції України наведено визначення категорії “місцеве самоврядування” та розглянуто системоутворюючі елементи їх матеріальної і фінансової баз. Крім того, даний закон розкриває концептуальні підходи та визначальні особливості створення та використання коштів бюджетів міста.

Паралельно з Конституцією України в ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування” визначена здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [292]. Отже, в межах Конституції і діючих законів України об’єднання громадян мають можливість проводити відповідні заходи відносно формування та розподілу фінансових ресурсів, акумульованих на території міста.

У свою чергу, в Бюджетному кодексі України акцентується увага на процесі створення, розподілу та перерозподілу фінансових потоків, які формують бюджет міста. Так, в даному нормативно-правовому акті визначені процедури: прийняття бюджету; розподілу дохідної та витратної частин бюджетів міст; методика розрахунку міжбюджетних трансфертів; контролю місцевими орга-

нами самоврядування належного виконання обсягів та строків реалізації бюджету; проведення операцій, пов'язаних з залученням позикових коштів (місцевих запозичень).

Деталізація структури та складу доходів загального та спеціального фонду бюджетів міст визначається в межах щорічних законів про Державний бюджет України. Також в даному законі розкриваються умови та порядок надання дотацій з Державного до місцевих бюджетів та розраховуються конкретні значення коефіцієнтів вирівнювання.

Нормативно-правові аспекти системи податків та зборів, які стягуються на території міста, їх процентні ставки, база нарахування та процедура сплати наведені в Декреті Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” та Законі України “Про систему оподаткування”.

Таким чином, на основі проведеного дослідження законодавчих основ регулювання фінансових аспектів функціонування міста органами місцевої влади можна виділити наступні положення організації даного процесу:

- 1) відокремлення та виділення специфічних функцій фінансової діяльності органів місцевого самоврядування;
- 2) розмежування дохідних та витратних фінансових потоків між державними та місцевими бюджетами;
- 3) забезпечення діяльності органів місцевої влади необхідним обсягом власних матеріальних і фінансових ресурсів;
- 4) дотримання принципу самостійності щодо розпорядження грошовими коштами в межах визначеної територіально-адміністративної одиниці;
- 5) проведення фінансового моніторингу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Отже, закріплені в нормативно-правових документах положення відносно можливостей місцевих органів самоврядування розпоряджатись фінансовими ресурсами в межах території міста дозволяють стверджувати про практичну можливість реалізації концепції управління фінансами міста.

Особливе значення в інституті фінансової основи місцевого самоврядування займає і система міжнародного місцевого права, яка ратифікована в бага-

тьох країнах та виступає еталоном для проведення загальної державної політики по відношенню до регіонів. Питанню особливостей формування, розподілу і перерозподілу фінансів місцевої громади присвячена ст. 9. Європейської хартії місцевого самоврядування [142]. Особлива увага в даному документі зосереджено на наступних аспектах:

- органи місцевої влади мають можливість, відповідно до загальної державної економічної політики формувати власні фінансові ресурси та в подальшому проводити їх розподіл в межах власних повноважень;
- фінансові ресурси, акумульовані в місті, повинні адекватно відповідати функціям органів місцевого самоврядування, які закріплені в Конституції та нормативно-правових документах;
- визначений обсяг фінансових ресурсів органи місцевої влади повинен формуватись на основі місцевих податків та зборів;
- використання процедури бюджетного вирівнювання з метою усунення фінансової диспропорції між слабкими та фінансово стійкими органами місцевого самоврядування;
- обов'язковість інформування органів місцевого самоврядування про процедуру надання їм субсидій;
- фінансові системи, на яких базується формування ресурсної бази органів місцевого самоврядування, повинні швидко адаптуватися до змін вартості виконуваних ними функцій;
- в межах закону органам місцевого самоврядування надано право покривати власні витрати на капіталовкладення за рахунок виходу на національний ринок капіталу.

Узагальнюючи зазначені вище положення, необхідно сказати, що як і в українській, так і в європейській практиці проблема побудови правового регулювання фінансових відносин між загальнодержавними органами влади, органами місцевого самоврядування та громадою займає особливе місце. Дане питання є основоутворюючим та найбільш складним в аспекті розвитку місцевого самоврядування. Можливість місцевих органів влади дієво впливати та ефекти-

вно управляти комплексом питань, пов'язаних з розвитком міста і, відповідно, забезпечувати соціальну та економічну стабільність території, в першу чергу залежить від обсягу фінансових ресурсів, які знаходяться в їх розпорядженні [395]. Таким чином, сильний правовий базис, який не тільки декларується і носить рекомендаційний характер, а й реально виконується і носить примусовий характер, є основою стабільного розвитку кожного міста. Отже, визначена на правовому рівні можливість органів місцевого самоврядування, обраних на законодавчих підставах громадою міста, забезпечує всі можливості ефективного регулювання та координації структури фінансів міста.

Підводячи підсумок дослідження сутності фінансів міста та їх структури, доцільно зауважити, що дана категорія виступає основою проведення раціональної та успішної економічно-соціальної політики органами місцевого самоврядування. Усвідомлення багатогранності та складності процесів формування фінансів міста дає можливість органам місцевої влади здійснювати ефективну політику управління відповідною територією. Неоднорідність складових елементів структури фінансів міста та складність їх формування, управління і контролю створюють значні можливості для подальшого удосконалення існуючих та розвитку нових аспектів в даній галузі фінансової науки. Дослідження складових загальної структури фінансів міста показало, що найбільша увага приділяється централізованим фондам грошових коштів, тобто місцевим бюджетам, а їх структура, порядок формування і процедура затвердження чітко регламентовані нормативно-правовими актами. Значно менше уваги приділяється органами місцевої влади ефективності функціонування комунальних підприємств та проведенню загальнодержавної політики відносно бюджетного вирівнювання за допомогою трансфертів. Невирішеним залишається і питання відносно законодавчого регулювання та форми проведення місцевими органами влади кредитних операцій та здійснення муніципальних запозичень. Такі напрямки збільшення ресурсної бази фінансів міста, як підвищення інвестиційної привабливості території та вирішення соціальних проблем за рахунок стимулювання соціальної відповідальності бізнесу, взагалі розглядаються органами місцевої влади тільки з політичної точки зору.

Виходячи з цього, подальший розвиток системи фінансів міста повинен ґрунтуватись на взаємообумовленості та цілісності її складових елементів, якими можливо ефективно управляти і проводити оптимізацію їх складу, виходячи з напрямку і сили впливу екзогенних та ендогенних чинників. Таким чином, основою подальшої стабілізації системи фінансів міста має бути регулювання і контроль процесів, пов'язаних з формуванням, розподілом і перерозподілом фінансових ресурсів на території міста не тільки на рівні держави та місцевих органів самоврядування, але і на рівні громади адміністративно-територіальної одиниці. Вирішення проблем, які виникають в процесі управління складовими елементами фінансів міста, залежить не тільки від політики, яку проводять органи державної та місцевої влади, та дії політичних та економічних факторів впливу, а й від суспільних факторів розвитку. Жителі міста повинні усвідомити значимість власної діяльності та відповідальність перед суспільством в цілому. Тобто саме мешканці відповідної адміністративно-територіальної одиниці, їх діяльність та відношення до влади забезпечують стабільний розвиток виробничої, фінансової та соціальної сфер міста.

1.3. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави

На сучасному етапі становлення вітчизняної економіки розвиток місцевого самоврядування визнаний одним з найбільш пріоритетних напрямків державної політики [365]. Здійснення вказаних заходів призвело до необхідності проводити розбудову локальних фінансових систем на державному рівні.

Місцеві фінанси – це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій [310]. Суть місцевих фінансів проявляється в економічних відносинах, а їх структура являє собою сукупність бюджетів місцевого самоврядування, спеціальних бюджетних фондів цільового призначення; позабюджетних фондів орга-

нів місцевого самоврядування; фондів грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування; фондів комунальних підприємств, установ і організацій [361].

Базис та значення будь-якої економічної категорії проявляється через функції, які вона виконує, тобто внутрішні властивості, які реалізуються в економічному середовищі. Можна виділити такі функції місцевих фінансів: розподільчу, регулюючу, контрольну.

Розподільча функція місцевих фінансів знаходить свій прояв у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, позабюджетних, цільових, резервних, валютних фондів місцевого самоврядування, які підлягають подальшому перерозподілу з метою фінансового забезпечення виконання функцій територіальних органів управління. Розподільча функція породжує регулюючу, оскільки переміщення грошових потоків між суб'єктами розподільчого процесу істотно впливає на їх фінансовий стан, здатність забезпечувати статутні повноваження необхідними коштами. Контрольна функція місцевих фінансів є наслідком розподільчої та регулюючої. Вона реалізується в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді та їх затвердженні, а також виконанні й складанні звіту про виконання місцевих бюджетів [85].

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно вагомую і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє фінансово спроможне місцеве самоврядування [383]. З огляду на це дослідження питання ролі та значення місцевих фінансів в економічній системі держави набувають особливої актуальності.

Перш ніж безпосередньо перейти до розгляду даного питання, необхідно зазначити, що сьогодні дуже проблемним є питання відносно формування доходної та витратної частин Державного бюджету. Але незважаючи на те, що Державний бюджет є основним фінансовим планом України, доцільно зауважити, що його основою є місцеві бюджети. У нашій країні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі: станом на 01.12.2009 в Україні налічувалося

12052 місцевих бюджетів, з яких 27 – обласні та бюджети міст Києва і Севастополя, 179 – бюджети міст обласного та республіканського АРК значення, 91 – бюджети районів у містах, 496 – районні бюджети, 268 – бюджети міські, міст районного значення, 804 – бюджети селищних рад, 10187 – бюджети сільських рад (рис. 1.4).

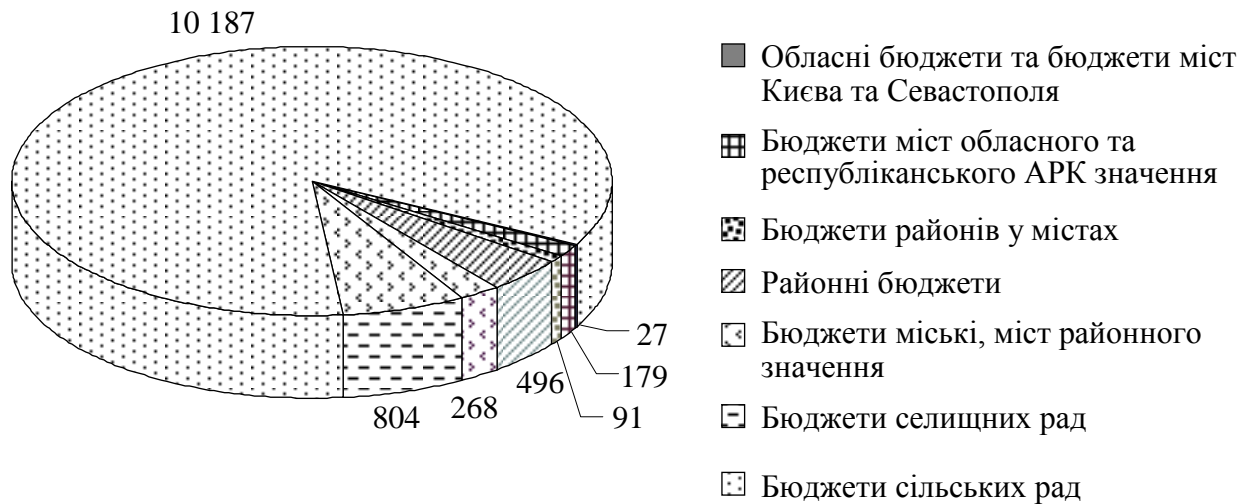


Рис. 1.4. Структура місцевих бюджетів України за станом на 01.12.2009

З огляду на таку велику кількість місцевих бюджетів, можна говорити про те, що місцеві бюджети виступають одним із найбільш дієвих інструментів реалізації як загальнодержавної, так і регіональної бюджетної політики та вирішення важливих економічних завдань.

Місцеві фінанси, як специфічна сфера економічних відносин, впливають на соціально-економічне становище країни та її фінансову безпеку, сприяють розвитку демократії в суспільстві, визначають умови життєдіяльності громадян та рівень їх добробуту (рис. 1.5) [383].

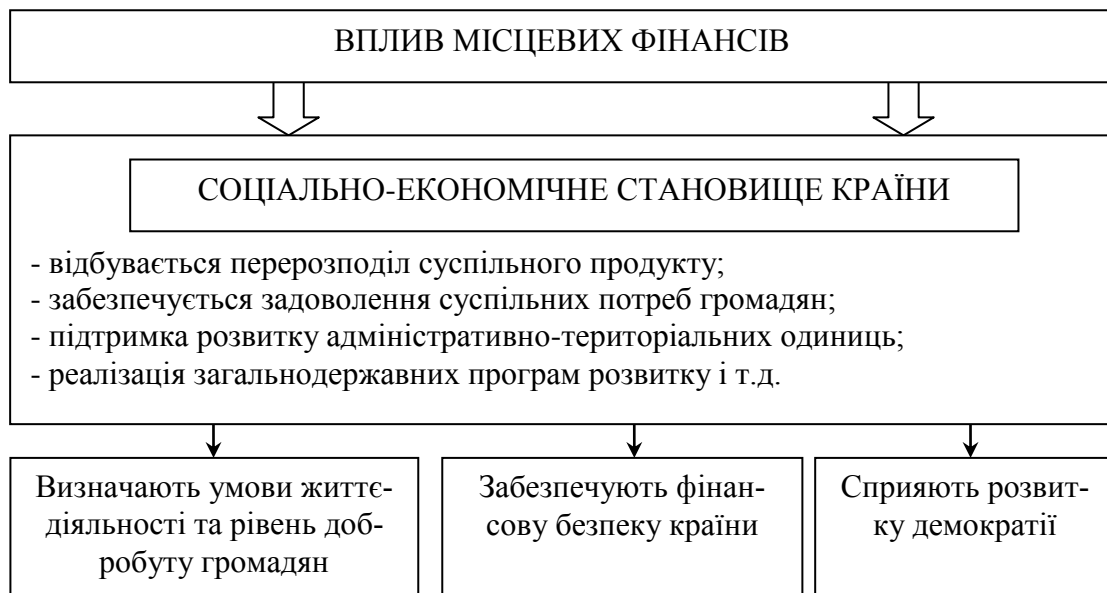


Рис. 1.5. Роль місцевих фінансів в економіці держави

Для аналізу ролі місцевих бюджетів в розрізі соціально-економічного розвитку регіонів та їх місця у бюджетній системі України потрібні їх кількісна та якісна характеристика, а також характеристика за економічним змістом. До основних особливостей місцевих бюджетів слід віднести: відносно менші, у порівнянні з Державним бюджетом, обсяги перерозподілу ВВП; бездефіцитність (допускається стосовно фондів розвитку АРК та міських бюджетів і покривається виключно за рахунок запозичень); наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень; наявність делегованих державних повноважень, для виконання яких за місцевими бюджетами закріплено загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі); наявність відносин додаткового (міжбюджетного) перерозподілу акумульованих коштів, що відображають подальший розвиток розподільної функції фінансів і виступають у формі міжбюджетних трансфертів; пріоритетна соціальна спрямованість видатків (три четверти їх загального обсягу) [144].

На сьогодні до 12 % вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Рівень самостійності органів місцевої влади значною мірою залежить від достатності доходної бази бю-

джетів місцевого самоврядування. Протягом останніх 15 років частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України знизилася майже наполовину (з 47,6 до 24,6 %), а у ВВП – з 16 у 1996 р. до 6,9 % у 2008 р. [386].

Це пов'язано із змінами в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи та свідчить про посилення державного впливу на процес мобілізації коштів та розподіл між різними рівнями влади. Тому питання щодо пошуку оптимального варіанта співвідношення між державними та місцевими бюджетами залишається актуальним.

Отже, місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети, виступають як інструменти перерозподілу суспільного продукту між різними сферами діяльності, соціальними верствами населення, окремими адміністративно-територіальними формуваннями. Центральний інститут системи місцевих фінансів – місцеві бюджети, які є інструментом фінансування державних видатків, головним чином тих, які безпосередньо пов'язані з вирішенням проблем економічного і соціального розвитку територій.

Видатки місцевих бюджетів поділено на три групи. До першої групи належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою та розташованих найближче до споживачів. Такі видатки здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. До другої групи входять видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Ці видатки здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Третя група видатків – це видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України (здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів) [91].

Видатки дають змогу розкрити та дослідити економічну сутність місцевих бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування, існування яких підпо-

рядковане вирішенню завдань місцевого значення, створенню фінансової основи місцевого самоврядування, забезпеченню населення державними послугами, сприянню процесам всебічного та гармонійного розвитку територій [97]. Крім того, на видатковій частині місцевих бюджетів найбільше позначаються наслідки економічних і соціальних змін, які відбуваються в суспільстві.

Через місцеві бюджети реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів [383].

Зважаючи на перелік та важливість функцій, що виконуються органами місцевого самоврядування, роль місцевих бюджетів у фінансуванні видатків регіонів уже в найближчому майбутньому повинна зрости. Що ж стосується питань, пов'язаних із функціонуванням місцевих бюджетів, то вони потребують глибокого аналізу й наукового обґрунтування. Місцеві бюджети слід досліджувати з урахуванням багатьох факторів. Так, неабияк впливає на формування й використання коштів місцевих бюджетів рівень економічного розвитку окремих регіонів [101].

Місцеві бюджети мають свою внутрішню структуру та характерні відмінності. Так, незважаючи на те, що на сьогодні нараховується понад 12 тисяч місцевих бюджетів, а найчисельнішу групу становлять сільські й селищні бюджети (більше 10 тисяч), понад 72 % всіх витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування. При подальшому реформуванні бюджетної системи проблеми місцевих бюджетів необхідно розв'язати з урахуванням особливостей і розмежування функцій між ланками місцевих бюджетів. Диференціація функцій має залежати від рівня розвитку кожного з цих бюджетів у бюджетній системі держави [101].

Визначивши роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів, ми можемо перейти до розгляду впливу місцевих фінансів на забезпечення розвитку територій та фінансову безпеку країни.

Ключовими напрямками підвищення ефективності використання коштів бюджету розвитку є:

- чітке розмежування на законодавчому рівні поточних видатків та видатків розвитку, закріплення останніх за бюджетом розвитку;
- включення до складу видатків бюджету розвитку всіх видатків розвитку місцевих бюджетів, що забезпечить застосування єдиного підходу до їх планування, моніторингу та контролю;
- удосконалення системи прогнозних та програмних документів на основі системного підходу до визначення стратегічних орієнтирів і прогнозних показників регіонального розвитку на всіх рівнях державного управління – від місцевого самоврядування до центрального рівня;
- подальше вдосконалення процесу планування бюджетів розвитку на базі застосування програмно-цільового методу та встановлення взаємозв'язку зі стратегічними та середньостроковими програмами регіонального розвитку.

Місцеві фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні в державі фінансової безпеки, яка впливає на всі сфери суспільного життя. Під фінансовою безпекою потрібно розуміти такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання [141].

Об'єктивні реалії та динаміка світових фінансових взаємовідносин, спрямованість на все вищий рівень у розвитку світових тенденцій як у технічній, так і в економічній сферах, поглиблення глобалізаційних процесів, нарощування темпів загальнотериторіального розвитку тощо, надзвичайно посилюють актуальність проблеми досягнення достатнього рівня збалансованості фінансової системи тієї чи іншої території для створення сприятливого середовища власного в контексті динамічного соціально-економічного розвитку, а значить і посилення її фінансової безпеки. Аналіз ситуації у фінансовій сфері України свідчить про відчутні диспропорції щодо збалансованості. Зокрема, у січні 2008 р. доходи Держбюджету зросли на 35 %, а видатки (за рахунок спрямованості бюджету на поточні витрати й виплати соціального характеру) – на 75 %. Останнє

призвело до того, що дефіцит Державного бюджету становив 13,6 млрд грн. і це при заявленому дефіциті на 2008 рік у рамках 18 млрд грн. [60].

Отже, місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин мають відіграти важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної, соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей: стабілізація економічної системи; адаптація суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств, до ринкових перетворень; формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку; забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; формування самодостатніх територіальних утворень; реалізація завдань державної регіональної політики; стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності; вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

При усіх національних особливостях пріоритетом місцевого самоврядування є гарантоване державою право територіальних одиниць на незалежне та самостійне розв'язання загальногосподарських питань місцевого значення на основі реальної матеріально-фінансової бази та в межах прийнятих законів та загальних правил. Самостійність органів місцевого самоврядування визначається законодавчо закріпленими положеннями, наявністю комунальної власності й самостійним формуванням та використанням бюджету, безпосередньою вибірністю органів влади населенням території та звітністю цих органів населенню територіальної одиниці [91, 181, 292, 296].

Таким чином, для подальшого збільшення ролі місцевих фінансів в економічній системі держави необхідно:

- в умовах економічно-фінансової нестабільності розвитку України роль місцевих бюджетів у фінансуванні видатків регіонів повинна з кожним роком неодмінно підвищуватись;

- для становлення реальної самостійності місцевих бюджетів необхідно чітко проводити розмежування витрат між різними бюджетами та переходити до

системи економічної відповідальності кожного рівня управління за власну діяльність коштами підпорядкованих територій;

– виходячи з постійних тенденцій скорочення бази оподаткування, яка безпосередньо формує фінансові ресурси місцевих органів самоврядування, необхідно переглянути не тільки ставки і об'єкти оподаткування, але і саму процедуру стягнення податків.

1.4. Світовий досвід формування фінансової бази міста

Фінансове забезпечення міст чи інших адміністративно-територіальних утворень має вирішальне значення у їх розвитку та задоволенні економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших потреб місцевого населення. Процеси формування і використання фінансових ресурсів різних територіальних громад не є універсальними. У кожній країні та на окремих територіях в її межах під впливом історичного розвитку та різноманітних політичних, економічних та інших чинників сформувалися свої принципи та особливості організації місцевих фінансів. В історичному аспекті формування інститутів місцевого самоврядування та місцевих фінансів відбувалося на базі різних концепцій та теорій (табл. В.1 додатку В).

Прикладом активного використання основних постулатів теорії природного права та громадської теорії місцевого самоврядування в процесі організації фінансів на місцевому рівні є такі країни, як Великобританія, США, а також інші англomовні країни. На противагу зазначеним країнам система організації діяльності місцевих органів самоврядування Франції враховувала основні постулати державної теорії місцевого самоврядування. У Німеччині та Росії здебільшого місцеве самоврядування та процес організації місцевих фінансів базується на ключових ідеях теорії муніципального дуалізму.

Аналіз світових тенденцій у сфері організації місцевих фінансів неможливо розглядати окремо від існуючих моделей місцевого самоврядування. Практика і теорія організації муніципальних фінансів за століття свого існування налічує три ключові моделі: англосаксонську (англійську), континентальну (французьку), змішану (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

Порівняльна характеристика моделей місцевого самоврядування

Ознака порівняння	Моделі місцевого самоврядування		
	Англосаксонська	Континентальна	Змішана
Країни	Велика Британія, США, Канада, Австралія	Країни континентальної Європи, франкомовної Африки, Латинської Америки, Близького Сходу	Австрія, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина, Японія
Теорії, що є основою моделі	Теорія “природного права”, теорія вільності общин	Громадська теорія місцевого самоврядування, теорія муніципального дуалізму	Теорія муніципального дуалізму, державницька та громадська теорія
Незалежність (автономність)	Значна автономія по відношенню до державної влади, безпосереднє підпорядкування відсутнє	Залежність від вищих органів влади, наявність вертикальної підпорядкованості	Відсутність прямого підпорядкування
Рівень централізації	Делегування повноважень на місця	Високий рівень централізації управління, поєднання державного управління та місцевого самоуправління	Поєднання державного управління на місцях та розширених функцій місцевого самоуправління
Контроль за діяльністю місцевих органів	Опосередкований, через центральні міністерства та комітети, судові органи	Наявність системи різноманітних форм державного контролю з широкого кола питань	Використання прямого та непрямого контролю
Спосіб регулювання діяльності місцевого управління	“Позитивний”: органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом	“Негативний”: органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом	“Позитивне” та “негативне” регулювання
Виборність органів місцевого самоврядування	Представницькі органи та посадові особи обираються населенням, територіальною громадою	Виборність місцевого самоврядування обмежена, залежність від рішень центральних органів. Призначення вищих посадових осіб	Виборність вищих посадових осіб
Наявність органів державного регулювання на місцях	Відсутність уповноважених органів державного управління на місцях	Представницькі органи не створюються на певних місцевих рівнях	Відсутність уповноважених органів державного управління на місцях

Що стосується англосаксонської моделі, то вона сформувалась в процесі поступового входження систем управління містами середньовічної Англії в державний механізм управління країною. На відміну від даної моделі, континентальна сформувалась внаслідок тривалих еволюційних процесів у сфері римської системи організації місцевих фінансів. Виділення даних моделей базується на принципах, що знаходяться в основі побудови відносин між місцевими органами та між владою місцевого рівня та центрального. Крім цього, ключовою основою виокремлення даних моделей є відмінність між правовими системами, відповідно англійською та французькою.

Отже, для таких країн, як Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія на даний момент часу характерна англосаксонська модель формування місцевого самоврядування в цілому та організації місцевих фінансів зокрема. Основними об'єднуючими характеристиками для даних держав у сфері побудови організаційної структури місцевого самоврядування є: значна автономія органів місцевого самоврядування стосовно держави; наявність опосередкованих контролюючих органів, таких як судові установи та центральні міністерства; безпосереднє підпорядкування місцевих органів центральним відсутнє; законодавством передбачено право територіальної громади обирати посадових осіб місцевого самоврядування.

Відносно протилежною за своєю економіко-правовою сутністю є модель організації місцевого самоврядування країн континентальної Європи, франкомовної Африки, Латинської Америки, Близького Сходу. Її основними відмінними рисами є: компоненти систем державного управління в країнах та місцевого самоврядування пов'язані тісними взаємозв'язками та взаємообумовлені; високий рівень централізації управління; наявність чітко вираженої вертикальної системи підпорядкування влади на міському рівні владі на центральному рівні; розгалужена мережа контролюючих органів.

Не потребує обґрунтування той факт, що існують у світі країни, система організації місцевих фінансів яких побудована шляхом використання різноманітних варіацій комбінації двох вищеперерахованих моделей. Прикладом засто-

сування змішаного типу моделей організації діяльності інститутів місцевого самоврядування є такі країни, як Німеччина, Австрія, Російська Федерація, Японія.

Організація місцевих фінансів в кожній країні залежить від державного устрою і особливостей адміністративно-територіального поділу, а структура її бюджетної системи в цілому повторює структуру і взаємозв'язки між адміністративно-територіальними одиницями. Так, наприклад, в унітарних країнах бюджетна система обов'язково включає державний бюджет та численні місцеві бюджети, тоді як у федеративних країнах обов'язково присутні 3 ланки: федеральний бюджет, бюджети членів федерації та місцеві бюджети. Насправді ж, окрім зазначених основних ланок в сучасних бюджетних системах в структурі місцевих фінансів виділяється 2, а то і 3 окремі рівні. Таким чином, у більшості зарубіжних країн сформована три- або чотирирівнева бюджетна система. Чотирирівнева бюджетна система функціонує, наприклад, у Франції, і включає в себе бюджет центрального уряду та 3 рівні системи місцевого самоврядування – бюджети регіонів, департаментів і комун. Німеччина також має 4 рівні системи бюджетів: бюджет федерації, бюджети земель, округів та громад. Країнами з трирівневою бюджетною системою є, наприклад, Швеція, в якій формуються бюджети центрального уряду, ленів та комун; Японія, яка має окрім центрального бюджету бюджети префектур і муніципалітетів; Великобританія, бюджетна система якої включає центральний бюджет та бюджети графств і округів [217].

Від форми державного устрою залежить не тільки специфіка структури бюджетної системи країни, але і особливості формування взаємозв'язків між окремими її рівнями, організація міжбюджетних відносин, визначення кола повноважень місцевих органів влади. Залежно від характеру взаємодії між рівнями бюджетної системи, ступеня автономії регіональних та місцевих органів влади в сучасній практиці міжурядових фінансових відносин виділяють 2 основні концепції їх організації: бюджетний федералізм і бюджетний унітаризм (рис. 1.6).



Рис. 1.6. Теоретичні концепції організації міжбюджетних відносин

Основна відмінність між даними концепціями полягає у механізмі забезпечення суспільних благ. Мається на увазі, що в загальній сукупності суспільних благ можна виокремити як загальнодержавні блага, так і ті, які мають відношення до певної географічної території чи певної групи громадян. Відповідно до засад бюджетного федералізму фінансування загальнодержавних благ, таких як оборона і забезпечення правопорядку, покладається на державний (федеральний бюджет), а інші громадські блага, починаючи з регіональних освітніх чи соціальних програм, і закінчуючи благоустроєм окремих міст і округів, підтримуються з відповідних регіональних і місцевих бюджетів [63]. При цьому кожен суб'єкт місцевого самоврядування формує власний бюджет і діє в межах законодавства.

Таким чином, основними принципами бюджетного федералізму є: чітке розмежування сфер діяльності та напрямків витрат між рівнями бюджетної системи; незалежні джерела фінансування бюджетів кожного рівня та самостійне прийняття рішення про напрямки використання коштів; рівноправність суб'єктів місцевого самоврядування у фінансових відносинах з центром; договірно-правові форми організації міжурядових відносин з активною роллю регіональної та місцевої влади [251].

Бюджетний федералізм якнайповніше відповідає необхідності суб'єктів федерації забезпечити свою автономію у формуванні і розподілі власних фінансових ресурсів, та водночас дозволяє забезпечити єдність загальнодержавних інте-

ресів та інтересів населення, що проживає на окремих територіях суб'єктів федерації чи муніципальних утворень, тому дана концепція була покладена в основу побудови бюджетної системи федеративних країн [389].

Застосовувана модель бюджетного федералізму у кожній країні має свою специфіку, що визначається особливостями її історичного розвитку, сформованої політичної та економічної системи. Але в цілому залежно від ролі центральних органів влади у міжбюджетних відносинах і ступеня їх впливу можна виділити 2 типи моделей бюджетного федералізму – децентралізовані та кооперативні [339].

Децентралізована модель бюджетного федералізму характерна для США. При такій моделі організації міжурядових фінансових відносин забезпечується максимальна фіскальна автономія регіональних і місцевих бюджетів, яким надається можливість призначати податки та визначати умови їх стягнення, а також вони є вільними у здійсненні запозичень на фінансовому ринку. З іншого боку, співробітництво між різними рівнями влади є обмеженим, фінансове вирівнювання бюджетів є мінімальним, що призводить до дисбалансів у розвитку окремих територій [408].

При кооперативній моделі бюджетного федералізму, навпаки, зв'язки між рівнями бюджетної системи є сильними. Центральний уряд співпрацює з регіональними і місцевими бюджетами та сприяє забезпеченню єдиного рівня надання суспільних послуг на всій території країни. Така модель бюджетного федералізму притаманна багатьом федеративним країнам Європи, зокрема Німеччині та Австрії.

Моделі бюджетного федералізму можна розглядати і з точки зору механізмів закріплення доходів, зокрема податкових надходжень, за рівнями бюджетної системи. Відповідно до цього можна виділити моделі з повним і пайовим розподілом податкових надходжень, а також моделі з використаннями загальної податкової бази [251].

При повному розподілі податкових надходжень окремі податки законодавчо закріплюються за певними рівнями бюджетної системи і цілком надходять

у відповідні бюджети. Пайовий розподіл податкових надходжень передбачає визначення і законодавче закріплення часток розподілу кожного податку між окремими рівнями бюджетної системи. Третя модель передбачає використання загальної бази оподаткування для всіх рівнів влади. При цьому загальна ставка оподаткування формується як сума ставок податку, встановлених окремо кожним рівнем влади.

На противагу бюджетному федералізму, бюджетний унітаризм базується на провідній ролі центральних органів управління та високому ступені їх впливу на органи місцевого самоврядування. Функціонування бюджетної системи на принципах бюджетного унітаризму покликано забезпечувати однако-вий рівень надання суспільних благ на всій території держави. При цьому місцевим фінансам в цій системі відведена пасивна роль, а організація міжбюджетних відносин цілком визначається центральним урядом.

Слід зазначити, що застосування принципів бюджетного федералізму чи бюджетного унітаризму не є обумовленим винятково формою державного устрою. Наприклад, концепція бюджетного федералізму може бути застосована і до нефедеративних держав у випадку, якщо вони мають багаторівневу структуру управління із власними інститутами прийняття владних рішень на кожному з рівнів [235].

Починаючи з 70-х років минулого століття в багатьох унітарних країнах розпочався процес децентралізації, який включав розширення повноважень місцевих органів влади у сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин.

Цьому процесу сприяло також прийняття у 1985 р. Європейської хартії про місцеве самоврядування, в основу якої покладено засади бюджетного федералізму. Одним із принципів, що отримав розвиток в даній хартії, є принцип субсидіарності. Він полягає в тому, що повноваження між рівнями бюджетної системи повинні розподілятися таким чином, щоб забезпечити найтіснішу взаємодію з громадянами, і максимально задовольнити їх потреби. За рівних умов перевага надається нижчим рівням влади, оскільки вони є ближчими до відповідної територіальної громади. Таким чином, у більшості країн до компетенції

місцевого самоврядування віднесено фінансування витрат на соціальне обслуговування, дошкільну і середню освіту, охорону здоров'я, дорожнє господарство, благоустрій територій, комунальне господарство, економічну інфраструктуру. З іншого боку, органи місцевого самоврядування повинні формувати достатній обсяг фінансових ресурсів для виконання покладених на них функцій. Вони мають право отримувати власні фінансові ресурси за рахунок місцевих податків і можуть вільно ними розпоряджатися в межах своїх повноважень [142].

Таким чином, в процесі децентралізації в бюджетних системах багатьох унітарних країн почали застосовуватися принципи бюджетного федералізму. Це насамперед, проявилось у розмежуванні витрат між рівнями бюджетної системи, посиленні фіскальної автономії регіональних і місцевих бюджетів.

Результатом зазначених тенденцій у сфері місцевих фінансів та міжбюджетних відносин стало формування нового змішаного типу організації міжбюджетних фінансових відносин, який поєднав у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму (рис. 1.7).

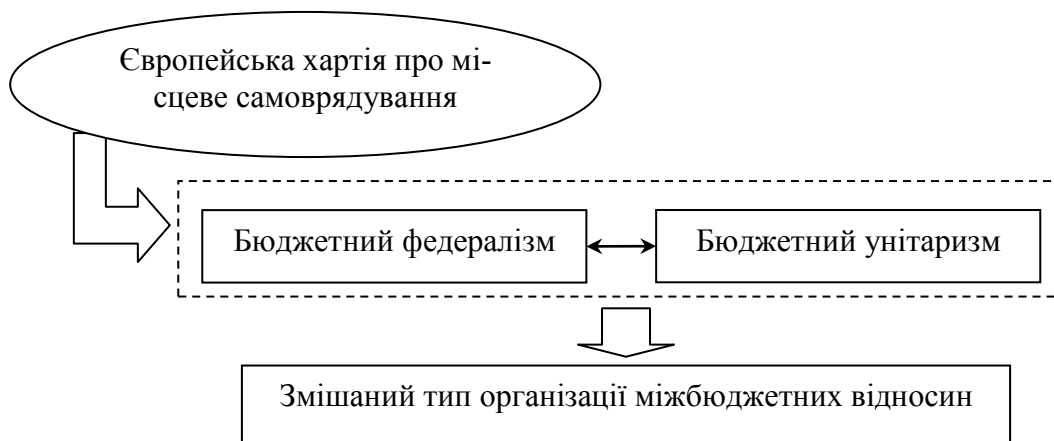


Рис. 1.7. Розвиток змішаного типу організації міжбюджетних відносин.

Для багатьох розвинених країн характерним став саме змішаний тип міжбюджетних відносин. У той же час у кожній країні збереглися свої особливості організації місцевих фінансів, що створює певні труднощі у формалізації основних засад організації місцевих фінансів в зарубіжних країнах. Г. Х'юзом та С. Смітом [64] була запропонована класифікація країн ОЕСР, в якій вони

враховували такі характеристики, як підходи до організації міжбюджетних відносин, особливості застосування принципів бюджетного федералізму, співвідношення функцій органів влади на різних рівнях бюджетної системи. В результаті 19 країн ОЕСР були розподілені у 4 групи, об'єднані за спільними ознаками організації місцевих фінансів. На нашу думку, класифікація, запропонована Г. Х'юзом та С. Смітом, є достатньо вичерпною і може бути застосована і до інших країн (табл. 1.8).

Таблиця 1.8

**Групування країн за особливостями організації їх місцевих фінансів,
запропоноване Г. Х'юзом та С. Смітом**

Групи	Особливості організації місцевих фінансів	Країни
1-ша	Значна самостійність та широкі податкові повноваження регіональних і місцевих органів влади	США, Канада, Австралія, Японія, Великобританія
2-га	Особливо висока частка місцевих бюджетів у фінансуванні соціальних витрат	Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція
3-тя	Високий рівень автономності бюджетів у поєднанні із розвинутою системою їх співробітництва	Німеччина, Швейцарія, Австрія
4-та	Порівняно найменша автономія місцевих бюджетів, значна фінансова залежність регіонів від центрального бюджету	Франція, Греція, Італія, Бельгія, Іспанія, Польща, Португалія, Нідерланди

До першої групи Г. Х'юз та С. Сміт віднесли країни, в яких місцевим органам влади надана значна автономія. При цьому в цій групі представлені як федеративні країни (США, Канада, Австралія), так і унітарні (Японія, Великобританія).

В США органи влади штатів, муніципалітетів і округів є автономними у здійсненні своєї бюджетної та податкової політики, мають певну свободу дій у виборі джерел фінансування. Так, повноваженнями щодо введення власних податків наділені як федеральний уряд, органи управління штатів та територій, так і місцеві органи влади міст, округів тощо. Хоча встановлені і певні обмеження, як наприклад, необхідність отримання дозволу в органах управління штату для стягнення деяких видів податків муніципалітетами.

Основою доходної частини місцевих бюджетів США є податкові надходження. Втім, внаслідок значної децентралізації і самостійності місцевих бю-

джетів склад і структура їх податкових надходжень може мати суттєві відмінності. Зокрема, одним із факторів є різниця у встановлених ставках оподаткування.

Загалом найбільшим джерелом доходів місцевих бюджетів є податок на майно, який інакше називають податком на нерухомість або податком на власність. Він стягується з фізичних і юридичних осіб, які володіють землею (включаючи природні ресурси), житловими будинками, господарськими фермерськими спорудами, худобою, машинами. У деяких штатах не оподатковується особисте майно, а у більшості з них – звільнено від оподаткування нематеріальні активи.

Серед інших податкових надходжень штатів та муніципалітетів важливе місце займають: податок з продажу, прибутковий або муніципальний особистий податок, акцизи та екологічні податки.

Податок з продажу розподіляється між бюджетами штатів і бюджетами міст. Часто організація стягнення даного податку повністю покладається на органи управління штатом. У такому випадку штат визначає ставку оподаткування, стягує загальну суму податку і, вирахувавши витрати на стягнення, повертає частину, що залишилася, відповідному округу. Прийняття рішення про стягнення даного податку на території певного округу здійснюється його органом управління самостійно.

До акцизів, що стягуються місцевими адміністраціями, належать збори з певних товарних груп, а саме: тютюнових виробів, пального, спиртних напоїв, номерів в готелях і мотелях, деяких комунальних податків.

У великих містах, таких як Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Новий Орлеан, Сіетл, вагомою дохідною складовою місцевих бюджетів (близько 40 %) є особистий муніципальний прибутковий податок. В інші місцеві бюджети, як правило, стягуються податок із заробленого доходу або податок з особистої власності.

Що стосується екологічних податків, то їх стягнення місцевими органами самоврядування пов'язано з необхідністю захисту навколишнього природного середовища від шкідливих викидів промислових підприємств. Податкові над-

ходження від такого типу податків не забезпечують значного економічного ефекту, проте відіграють важливу суспільну роль.

Більшість податків є джерелом надходжень для різних рівнів бюджетної системи США. Узагальнена структура відрахувань податків в бюджети штатів і в бюджети місцевого самоврядування у 2007 р. наведена в табл. 1.9 [393].

Таблиця 1.9

Розподіл податкових надходжень між бюджетами штатів і місцевого самоврядування в США за видами податків у 2007 р., %

Види податків	Бюджети штатів	Місцеві бюджети
Податки з доходів громадян	35,1	4,5
Податки з доходів корпорацій	7,0	1,5
Майнові податки	1,7	71,4
Податок з продажу	31,5	11,7
Інші	24,7	8,9

В структурі доходів місцевих бюджетів США вагому частку, а саме близько 20 %, мають неподаткові надходження, які включають доходи від власності, оренди чи продажу землі, природних ресурсів та ін., надходження штрафів, зборів, плати за використання місцевого транспорту, доріг, електроенергії тощо.

В цілому бюджети різних рівнів в США наділяються джерелами доходів, достатніми для забезпечення їх діяльності. У разі необхідності вони можуть здійснювати емісію боргових зобов'язань, зокрема це облігації штатів та муніципальні облігації, які знаходяться у вільному обігу на фінансовому ринку.

Місцеві бюджети отримують також і дотації з федерального бюджету та бюджету штату, хоча частка цих надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів різна і в середньому складає близько 40 %. У бюджетах штатів частка федеральних субсидій не перевищує 20 %. Що стосується витратної частини місцевих бюджетів США, то слід відмітити, що значна децентралізація місцевих бюджетів передбачає розв'язання більшості проблем на місцевому рівні. Штати наділені правом на організацію економічного та культурного розвитку регіону. Вони здійснюють видатки на освіту, охорону здоров'я, забезпечення

безпеки і правопорядку, боротьбу з безробіттям, будівництво об'єктів інфраструктури та інші [58, 166].

В Японії органам місцевого самоврядування також делеговано широке коло економічних функцій, таких як регламентація землекористування, політика у сфері зайнятості і трудових відносин, підтримка підприємництва, регулювання сільського господарства, відання об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури. Крім того, до повноважень місцевого самоуправління належить також соціальна сфера, у тому числі соціальне забезпечення, страхова медицина, культура і спорт.

У той же час, хоча на місцеві органи влади в Японії і покладено виконання багатьох економічних функцій, вони не характеризуються повною автономністю від центрального уряду. Це пов'язано із особливостями японської економіки в цілому і зокрема з побудовою її бюджетної системи. Так, більшість таких функцій, як освіта чи забезпечення громадської безпеки, виконуються за дорученням центрального уряду. За виконання даних функцій органи місцевого самоврядування мають звітувати перед відповідними центральними міністерствами та відомствами, виступаючи лише як виконавці державної політики в певній сфері. Характерним для Японії механізмом є також призначення місцевих керівників або тимчасове переміщення на посади службовців центрального апарату, що забезпечує здійснення керівництва через "персональні зв'язки".

З іншого боку, залежність органів місцевого самоврядування від центрального апарату визначається і фінансовими чинниками. Незважаючи на те, що місцеві бюджети мають значні власні надходження, але внаслідок великого обсягу покладених на них функцій вони потребують фінансової допомоги з центрального бюджету.

Провідна роль в структурі доходів місцевих бюджетів Японії належить податковим надходженням. Власні податкові надходження разом із відрахуваннями від загальнодержавних податків складають до 60 % доходної частини місцевих бюджетів. У свою чергу, частка місцевих податків і зборів складає близько 40 %. Органи місцевого самоврядування в Японії обмежені в можливості встано-

влювати види місцевих податків і можуть тільки регулювати розмір ставок оподаткування у встановлених законом межах. Серед місцевих податків і зборів основним джерелом наповнення бюджету є прямі податки. До них належать прибутковий податок з юридичних осіб, надходження від якого отримують бюджети префектур та муніципалітетів, податок на підприємницьку діяльність, який надходить в бюджети префектур, прибуткові податки з фізичних осіб, податок на жителя, а також майнові податки. Серед непрямих місцевих податків слід виокремити акцизи, у тому числі податки на бензин, тютюн, на бари і ресторани, на споживання газу та електроенергії.

Як уже зазначалося, вагоме значення у місцевих фінансах Японії займає система державних субсидій і дотацій. Префектури та муніципалітети отримують трансферти залежно від своєї фінансової спроможності таким чином, щоб громадянам забезпечувався певний набір суспільних послуг незалежно від фінансового стану органу місцевого самоврядування. Іншими словами, фінансова допомога місцевим бюджетам розподіляється залежно від їх витратних потреб. При цьому враховуються витрати на освіту, соціальне забезпечення, охорону громадського порядку, суспільні роботи, сприяння зайнятості, промисловість і економіку та розраховується норматив витрат – базові фінансові потреби стандартної території. Базові фінансові потреби реальних місцевих бюджетів визначаються шляхом коригування нормативного показника на ряд коефіцієнтів модифікацій [232].

Крім трансфертів, які надаються на безповоротній основі, застосовується також цільове державне кредитування органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети можуть поповнюватися і за рахунок розміщення боргових зобов'язань на фінансовому ринку.

До країн із високою бюджетною децентралізацією, за класифікацією Г. Х'юза та С. Сміта, належить також Великобританія. Місцеві фінанси є третьою з чотирьох ланок фінансової системи Великобританії. За рахунок бюджетів графств та округів (місцевих бюджетів), місцеві органи влади даної країни забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток територій.

Для більш ґрунтового аналізу та розуміння сутності побудови процесу організації місцевих фінансів Великобританії, звернемо увагу на структуру бюджетної системи даної країни, що протягом останніх 20 років майже не змінювалась. Так, державний бюджет та державні позабюджетні фонди у сукупності становлять близько 83 % всіх акумульованих державною фінансовою системою ресурсів, у той час як фінанси місцевих органів влади, а саме бюджети та позабюджетні фонди разом складають 11 % усіх фондів фінансової системи Великобританії. Майже 6 % складають фінанси корпорацій.

Що стосується організації місцевих фінансів Великобританії, то варто відзначити той факт, що місцева влада має чотири основні джерела доходів: субсидії центрального уряду; податок на житло; тарифи на рухоме майно: вартість рухомого майна переоцінюється кожні п'ять років. При цьому тарифи встановлюються центральним урядом Великобританії, а процес збору забезпечується та реалізується органами місцевої влади; різні збори і доходи від продажу ліцензій та ін.

При цьому близько 75 % витрат (за виключенням зборів та продажів) фінансується за рахунок урядових субсидій і тарифів на рухоме майно.

Привертає увагу те, що протягом останніх 20 років майже 30 % витрат бюджетної системи Великобританії складають витрати місцевих бюджетів, або 1/6 частину валового внутрішнього продукту країни. Як і в багатьох європейських країнах, в залежності від характеру використання бюджетних коштів та джерел їх фінансування витрати місцевих бюджетів Великобританії виокремлюються відповідно у 2 групи: поточні та капітальні.

До групи поточних належать витрати на утримання суду, поліції, деяка частина витрат на охорону здоров'я, витрати на обслуговування державного боргу, експлуатацію житлово-комунального господарства, місцевого транспорту, охорону навколишнього середовища. Слід відмітити, що дана група витрат фінансується за рахунок місцевих прибутків, а також субсидій із державного бюджету. За обсягами фінансування найбільш суттєвими статтями місцевого

бюджету є освіта, соціальні послуги, охорона оточуючого середовища, закон і правопорядок, дороги і транспорт.

Відмінною характерною рисою процесу організації місцевих фінансів у Великобританії є те, що в умовах науково-технічної революції за останні двадцять років постійно збільшуються обсяги фінансування витрат на професійну освіту та перепідготовку кадрів. Так, з місцевих бюджетів направляється 85 % всіх видатків на освіту, при цьому в структурі поточних витрат місцевих бюджетів найзначнішою статтею є асигнування саме на освіту – близько 40 %.

Що стосується фінансування капітальних витрат, то вони включають інвестиції на житлове будівництво, а також будівництво шкіл, лікарень, шляхів та покриваються в значній мірі за рахунок державних позик.

Другу групу складають Скандинавські країни. Особливостями даних країн є специфічна система соціального страхування, пряма участь держави у вирішенні усіх соціально-економічних питань. Вагому роль у фінансуванні соціальних витрат відіграють місцеві бюджети. Розглянемо особливості побудови місцевих фінансів цих країн на прикладі Швеції.

Місцеві фінанси Швеції представлені 2 рівнями місцевої влади: лени (губернії) та комуни. Функції ленів та комун чітко розподілені та мають різні джерела формування фінансових ресурсів. Основними функціями ленів є організація охорони здоров'я, забезпечення медичного обслуговування, у тому числі система підготовки медичного персоналу в медичних установах, створення медичних закладів, проведення щеплень, здійснення виплат в разі тимчасової непрацездатності, допомога людям похилого віку. Крім охорони здоров'я, на рівні ленів здійснюється організація енергопостачання, громадського транспорту між комунами, утримання доріг. До функцій комун належать усі соціальні питання, дошкільна і середня освіта, дозвілля і культура, а також усі питання, що безпосередньо стосуються жителів комун: організація охорони навколишнього середовища, цивільна оборона, громадський транспорт, організація пожежної безпеки та рятувальної служби, забезпечення водопостачання, тепло- і енергозабезпечення, житлове будівництво та інші [221].

Основним джерелом надходжень ленів та комун є податки та державні субсидії. Серед податкових надходжень слід відзначити прибутковий податок, податок з капіталу, податок на майно фізичних осіб. Важливе місце займає система вирівнювання доходів ленів і комун за рахунок державних субсидій.

Характерним у функціонуванні органів місцевого самоврядування Швеції є незалежність у прийнятті управлінських рішень в межах законодавства [228].

Серед країн третьої групи, місцеві бюджети яких характеризуються високим рівнем автономії у поєднанні з існуванням тісних міжбюджетних взаємозв'язків, розглянемо особливості організації місцевих фінансів Німеччини.

Місцеві фінанси та, відповідно, місцевий бюджет Німеччини є одним з рівнів гарантійного захисту фінансової самостійності общин. Основними джерелами формування місцевих фінансів є:

- публічно-правові джерела, тобто податкові надходження, збори та внески, що у сукупності становлять майже 60 % від доходів місцевого бюджету;
- надходження від бюджетів земель, а саме відрахування від земельних податків та трансфери, що складають до 15 % від місцевих доходів;
- приватно-правові джерела: включаються надходження від управління власністю, відсотки від наданих державних (місцевих) кредитів тощо.

Фінанси земель та общин займають важливе місце у фінансовій системі Німеччини. Питома вага бюджетних коштів земель та общин в загальному обсязі аналізованої країни протягом останніх п'яти років складала понад 20 %. Безперечно відмінним в організації місцевих фінансів Німеччини є розподіл витрат, що мають фінансуватись за рахунок саме фінансів міст. Так, землі та общини здійснюють: майже 100 % загальнодержавних витрат на комунальне господарство, установи освіти або охорону здоров'я; понад 89 % всіх витрат на транспорт, дорожнє або житлове господарство; майже три чверті витрат на утримання державного апарату; понад 40 % витрат з управління державним боргом.

Однією з особливостей системи організації місцевих фінансів в Німеччині є система горизонтального або міжземельного вирівнювання: усередині земель,

а також між громадами, що входять до їх складу. В основі системи лежить базовий принцип вирівнювання податкових доходів на душу населення. У країні передбачено чотири базові форми фінансового вирівнювання. Перше, вертикальне фінансове вирівнювання, являє собою розподіл податкових надходжень між державою (федерацією) і землями. Друге, вертикальне фінансове вирівнювання – це перерозподіл надходжень до федерального бюджету між усіма або окремими землями. Наявність даних форм вирівнювання забезпечує соціалізацію бюджетної політики [199].

Процедура розрахунку трансфертів у Німеччині наступна: визначається податковий потенціал кожної землі (сума податкових надходжень скорегована на щільність населення і рівень урбанізації); розраховується стандартний податковий потенціал, який відповідає конкретній землі; якщо різниця між реальним показником і стандартним є від'ємною, земля отримує грант за рахунок тих земель, податковий потенціал яких вище за середній. Метою зазначеної системи вирівнювання є збільшення доходів фінансово слабких земель до рівня 95 % від середнього рівня податкових надходжень на душу населення по всіх землях у цілому.

В четверту групу входять більшість країн Південної та Західної Європи, зокрема Бельгія, Франція, Греція, Італія, Португалія, Іспанія та інші. У цю ж групу можуть бути віднесені країни Східної Європи, наприклад, Польща. Для усіх цих країн характерна низька частка власних доходів місцевих бюджетів і відповідно значна їх фінансова залежність від центрального бюджету. При цьому всі країни характеризуються різним ступенем децентралізації місцевих фінансів. Наприклад, у Франції місцевому самоврядуванню делеговано значне коло економічних, соціальних і інших функцій, але при цьому кошти, що отримуються у вигляді субсидій з державного бюджету, складають не менше третини надходжень місцевих бюджетів. Приблизно таку ж частку займають державні субсидії в структурі надходжень місцевих бюджетів Іспанії. У Польщі ж частка трансфертів з вищестоящих бюджетів досягає навіть 60 %. Розглянемо особливості організації місцевих фінансів цих країн більш детально.

Основною складовою надходжень місцевих бюджетів Франції є податкові надходження (більше половини доходів місцевих бюджетів). При цьому найбільша частка належить прямим податкам. Серед них найважливішими є наступні: професійний податок, податок на житло, податок на забудовані землі та податок на незабудовані землі.

Професійний податок сплачують юридичні та фізичні особи, які постійно здійснюють професійну діяльність не за наймом. Для розрахунку даного податку використовуються такі дані, як: орендна вартість нерухомості, що використовується платником податку в цілях його професійної діяльності; заробітна плата, виплачувана найманим працівникам платника податку; розмір отриманого ним доходу; вартість використовуваного обладнання.

Податок на житло стягується як із власників житла, так і з орендарів. При цьому встановлюється ряд пільгових ставок оподаткування для малозабезпечених верств населення. Надходження від цього податку розподіляються між трьома рівнями місцевих бюджетів, але найбільша його частка надходить до бюджетів комун.

Серед непрямих податків слід відзначити платежі за реєстрацію технічного паспорта на автомобіль, які забезпечують трохи більше половини надходжень від непрямих податків до бюджетів регіонів.

Що стосується доходів від муніципальної власності, які включають доходи від передачі майна в оренду, доходи від підприємницької діяльності тощо, то їх частка в загальній структурі надходжень є незначною і складає близько 2-3 %.

Як уже зазначалося, важливою складовою надходжень місцевих бюджетів є кошти, що отримуються у вигляді дотацій, вони складають не менше третини усіх надходжень. Особливістю фінансової системи Франції є використання глобальної (єдиної) дотації функціонування. Насправді, дана дотація, незважаючи на назву, не є єдиною виплатою, а включає в себе групу різних виплат. Вона формується з відрахувань від податку на додану вартість і виплачується бюджетам комун та департаментів. Глобальна дотація функціонування включає базову дотацію, дотацію вирівнювання і компенсаційну дотацію.

При розрахунку розміру дотацій місцевим бюджетам враховуються такі фактори, як: кількість населення визначеної територіальної одиниці та видатки на душу населення, податковий потенціал та податкове навантаження, а також інші показники. Так, при визначенні обсягу базової дотації основним показником є кількість населення, відповідно до якого використовується певний коригуючий коефіцієнт.

Метою надання дотації вирівнювання є зближення фінансових можливостей окремих територіальних одиниць, тому основним показником, який враховується при її обчисленні, є податковий потенціал.

Що стосується компенсаційної дотації, то вона враховує особливі витрати комун. Ключовими показниками при її розрахунку виступають кількість дітей шкільного віку, масштаби дорожнього господарства, кількість соціальних квартир. Компенсаційна дотація використовується органами місцевого самоврядування на підтримку освіти, дорожнього господарства, утримання соціальних квартир.

Окрім основної дотації на функціонування, місцеві бюджети також отримують різноманітні компенсації, призначення яких – покриття витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень, які з'явилися внаслідок посилення децентралізації. До таких компенсацій належать компенсації на підтримку інвестиційних витрат, витрат на шкільну освіту та професійну підготовку тощо.

Витратна частина місцевих бюджетів також значним чином обумовлена бюджетною децентралізацією. Так, наприклад, більше половини бюджетних інвестицій здійснюється саме з місцевих бюджетів. Що стосується поточних витрат місцевих бюджетів у Франції, то більше третини з них припадає на адміністративно-поліцейський апарат, ще третина використовується для фінансування освіти, охорони здоров'я, культури, решта витрат йде на утримання місцевого господарства [184].

Проведемо аналіз основних характеристик процесу організації місцевих фінансів в Польщі. Доходи бюджетних одиниць місцевого самоврядування да-

ної країни визначаються окремими внутрішніми положеннями, але відмінної рисою усіх їх є значна частка державних трансфертів, що перевищує половину всіх надходжень. Іншою важливою дохідною складовою є місцеві податки, частка яких в середньому становить 21 %. Видатки бюджетів одиниць місцевого самоврядування призначаються лише на реалізацію спеціальних завдань, визначених як:

- власні завдання одиниць місцевого самоврядування;
- завдання урядової адміністрації та інші завдання, доручені одиницям місцевого самоврядування згідно з нормативними положеннями та розпорядженнями;
- завдання, взяті одиницями місцевого самоврядування для реалізації на основі угоди або за згодою;
- завдання, реалізація яких потребує скоординованих дій між декількома одиницями місцевого самоврядування;
- матеріальна або фінансова допомога іншим одиницям місцевого самоврядування, визначена керівним органом одиниці місцевого самоврядування.

Варто відзначити наявність у бюджеті одиниці місцевого самоврядування можливості сформувати кошти у два види резервів: цільові та загальний. Перші створюються для видатків, деталізація яких на позиції бюджетної класифікації не може бути виконана у період складання бюджету. Сума цільових резервів не може складати більше 5 % видатків бюджету. У свою чергу, загальний резерв одиниці місцевого самоврядування не може бути вищим за 1 % видатків бюджету. З бюджету одиниці місцевого самоврядування можуть бути виділені предметні дотації для бюджетних закладів і допоміжних господарств, які розраховуються за окремими ставками. Крім цього, з бюджету такого роду можуть надаватися виключно іменні дотації визначеним громадським суб'єктам і лише на громадські цілі, пов'язані з реалізацією завдань визначеного рівня місцевого самоврядування [127].

Узагальнено порівняльна характеристика повноважень органів місцевого самоврядування в деяких зарубіжних країнах наведена в таблиці Д.1 додатку Д.

Підсумовуючи проведену загальну характеристику місцевих фінансів у деяких зарубіжних країнах, можна відзначити спільну для них рису, а саме: основними джерелами доходів місцевих бюджетів, як основних фондів фінансових ресурсів на місцевому рівні, є податкові надходження та міжбюджетні трансферти. Водночас співвідношення між цими двома основними групами доходів значно відрізняється в розрізі окремих країн (рис. 1.8).

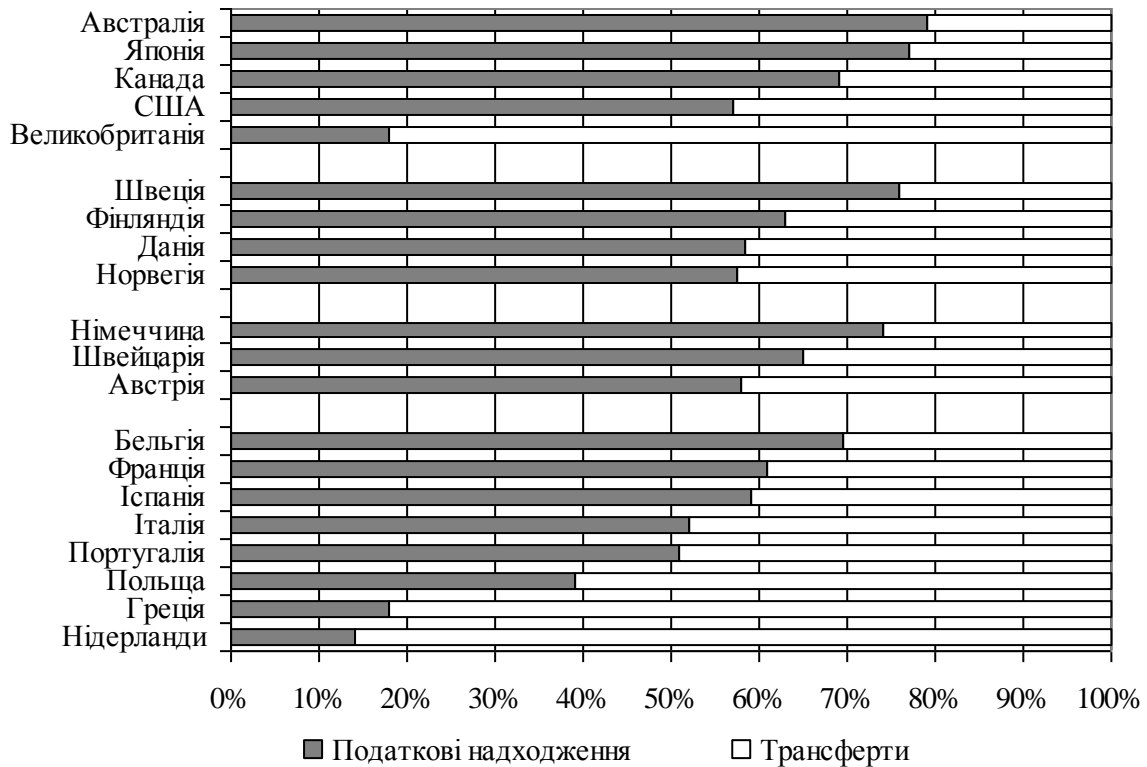


Рис. 1.8. Співвідношення податкових доходів та трансфертів в бюджетах місцевих органів влади зарубіжних країн у 2006 р. [402]

Розглядаючи закордонний досвід організації місцевих фінансів, можна сказати, що значимість останніх у фінансових системах окремих країн може суттєво відрізнятися. Тому доцільним є аналіз груп країн в залежності від рівня муніципальних витрат у ВВП країни та в сукупних державних витратах. Не потребує доведення той факт, що через місцеві фінанси здійснюється процес розподілу та перерозподілу значної частини валового внутрішнього продукту будь-якої країни. Тому на основі аналізу аналітичних звітів експертів Робочого комітету з місцевих та регіональних органів влади Ради Європи проведемо групування країн в залежності від вищезазначених показників (табл. 1.10).

Таблиця 1.10

Групи країн за рівнем муніципальних витрат у ВВП та у сукупних державних витратах

Рівень муніципальних витрат у ВВП	Рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах		
	Високий (більше 30 %)	Середній (15-30 %)	Низький (менше 15 %)
Високий (більше 15 %)	Швеція, Данія, Угорщина, Норвегія, Фінляндія	–	–
Середній (5-15 %)	Литва, Австралія, Латвія	Великобританія, Швейцарія, Німеччина, Україна	Болгарія
Низький (менше 5 %)	–	Чехія, Франція	Кіпр, Греція, Португалія, Румунія

Закономірною є тенденція щодо країн з високими показниками місцевих фінансів. Адже, чим більша частка муніципальних витрат у сукупних державних витратах країни, тим, відповідно, більша частина ВВП буде перерозподілятися через місцеві централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів. Підтвердженням даного факту є Швеція, рівень муніципальних витрат у ВВП якої протягом останніх п'яти років коливається в межах 24-25 %, і, відповідно, питома вага муніципальних витрат у загальній сумі державних витрат – в межах 36-37 %; Норвегія – відповідно 19 % та 60 %; Данія – 20 % та 32 %.

Перерозподіляючи валовий внутрішній продукт, місцеві органи влади відповідних країн безпосередньо втручаються в процес соціально-економічного відтворення. І чим більший даний показник, тим більшу увагу держава приділяє розвитку економіки та соціальної сфери на місцях, а вже від політики місцевих органів окремої країни залежатиме ефективність та дієвість прийнятих тактичних та оперативних управлінських рішень щодо вектора такого розвитку.

Аналізуючи витратну складову місцевих фінансів у загальних державних витратах, доцільно провести її порівняння і з відповідним показником частки доходів органів місцевого самоврядування, зокрема податкових доходів, у загальному обсязі податкових надходжень держави (рис. 1.9). Дані показники характеризують рівень децентралізації місцевих бюджетів за доходами і витратами.

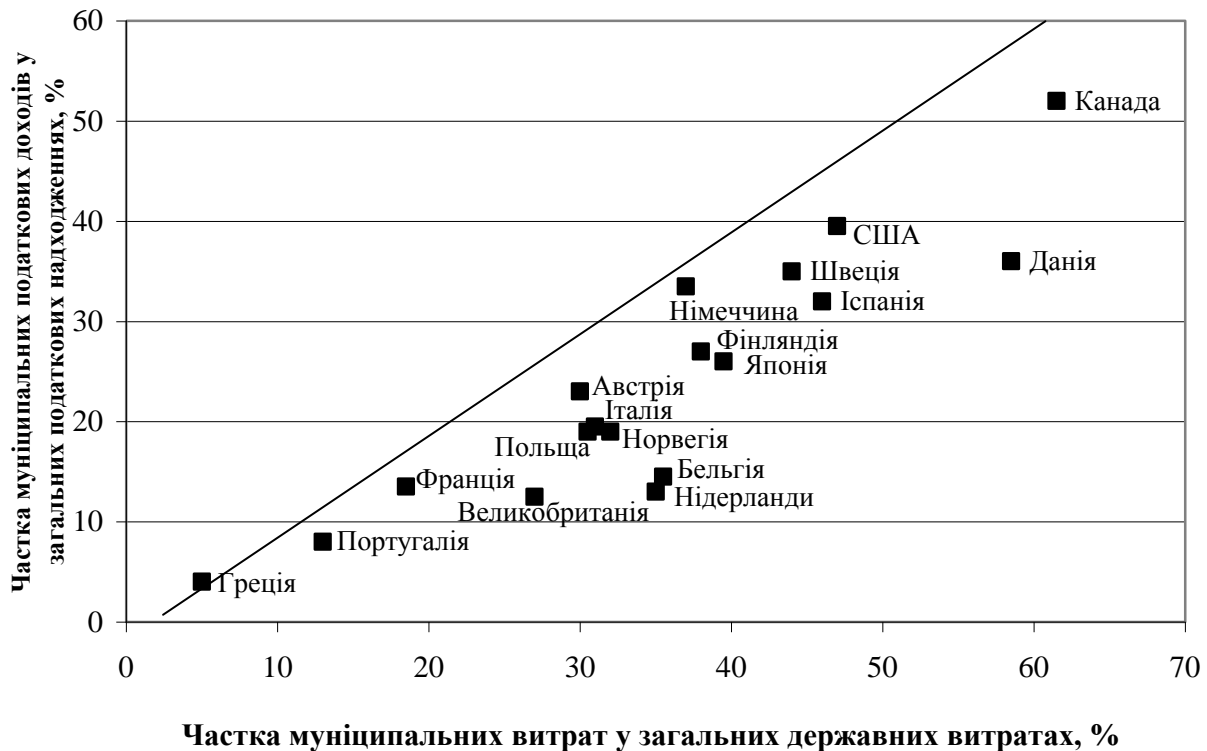


Рис. 1.9. Рівень децентралізації місцевих бюджетів
в країнах ОЕСР у 2004 р. [388]

Як видно з рис. 1.9, рівень децентралізації місцевих бюджетів як за доходами, так і за витратами, у країнах ОЕСР значно відрізняється. Найменша децентралізація місцевих бюджетів серед аналізованих країн характерна для Греції та Португалії, а найвища – для Канади, Данії, США. Слід відмітити, що частка муніципальних витрат у загальних державних витратах коливається в межах від 5,5 до 61,5 %, тоді як частка податкових доходів муніципальних органів у податкових доходах держави знаходиться в межах від 4 до 52 %. Інакше кажучи, в усіх аналізованих країнах частка державних витрат, що має фінансуватися з місцевих бюджетів, перевищує відповідну частку доходів місцевих бюджетів у загальних податкових доходах держави. Це означає недостатність власної фінансової бази органів місцевого самоврядування для виконання делегованим їм повноважень та необхідність їх субсидування в усіх аналізованих країнах. Графічно це характеризується тим, що усі точки, які відповідають певним рівням децентралізації місцевих бюджетів за доходами і видатками, знаходяться на рисунку нижче бісектриси. Точки на бісектрисі відповідають рівним значен-

ням показників муніципальних доходів і витрат. Чим ближче до бісектриси знаходяться точки, тим більшою є відповідність між рівнями податкових доходів і витрат місцевих бюджетів. Наприклад, в Греції частка муніципальних витрат у загальних державних витратах складає 5,5 %, а частка податкових доходів муніципальних органів у податкових доходах держави – близько 4 %, а в Данії майже 60 % витрат відповідає лише 36 % власних податкових доходів.

Таким чином, організація місцевих фінансів у різних країнах суттєво відрізняється як за рівнем децентралізації місцевих бюджетів, часткою їх дохідної бази у ВВП, так і за обсягами міжбюджетних трансфертів. У той же час, під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів між країнами відбувається поступове стирання відмінностей у побудові бюджетних систем та організації міжбюджетних відносин в державах як з унітарним, так і з федеративним устроєм, формуючи нові змішані моделі функціонування місцевих фінансів. Крім того, важливою відмінною рисою сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є акцентування уваги на посиленні самостійності місцевих бюджетів, що підкріплюється рядом міжнародних програм та документів.

Висновки до першого розділу

Проведене у першому розділі дослідження теоретико-методологічних засад організації місцевих фінансів, їх ролі та місця в структурі фінансової системи держави дало підстави зробити наступні висновки:

1. Дослідження існуючих підходів до розуміння сутності міста дозволяє стверджувати, що характеризувати місто винятково з одного ракурсу недостатньо. Характеризуючи складові поняття «місто», слід звернути увагу на ключову роль економічного фактора, а також наявність таких його ознак як оптимальний рівень соціальної стабільності та безпеки, територіальна організація населення, наявність законодавчо визначеної певної самостійності щодо прийняття рішень. У ряді досліджень як вітчизняних науковців та практиків у сфері проблематики муніципального розвитку, так і закордонних, все частіше з'являються нові тен-

денції щодо процесу формалізації категорії “місто”, в якому одночасно враховуються різнопланові її аспекти. Враховуючи необхідність комплексного розгляду поняття “місто” з урахуванням усіх існуючих підходів до його трактування, місто можна визначити як складну, структурно цілісну та відносно самостійну систему, що розглядається у взаємозв’язку та взаємообумовленості таких її підсистем, як економічна, правова, соціальна, географічна.

2. Розглядаючи сутність міста як складно утвореної системи, слід відзначити такі його характеристики: 1) офіційний статус міста, окрема одиниця адміністративно-територіального поділу; 2) розміщення в центрі комунікацій, довгострокова просторова організація, різноманітність архітектурного комплексу; 3) відмінні від сільського поселення види економічної діяльності людей та особливості побудови соціальних зв’язків між ними. З урахуванням виділених критеріїв місто розглядається як система трьох його проявів: юридичне місто, географічне місто та соціально-економічне місто. Усі три прояви міста формують єдину цілісність і взаємообумовлюють один одного.

3. Місто, як одиниця поселення, забезпечує реалізацію ряду функцій, зокрема торгівельної, промислової, політичної, культурної тощо, по відношенню до відповідної територіальної громади. У той же час, узагальнюючи підходи сучасних дослідників урбаністики та соціології міста, провідна функція міста може бути ідентифікована як забезпечення високої якості життя мешканців міського поселення на рівні не нижчому середніх національних стандартів. Реалізація даної функції міста базується на ефективному використанні сукупного ресурсного потенціалу міста. При цьому варто відзначити нерозривність здійснення даної функції з розробкою та впровадженням економічної політики розвитку міста.

4. Одним із основних факторів, що визначають розвиток міста, є його участь у бюджетно-фінансових відносинах країни. Від системи перерозподілу фінансових ресурсів в країні, механізму, способів, принципів організації місцевих фінансів залежить склад та структура фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, рівень автономності місь-

ких бюджетів та можливість забезпечення реалізації тактичних та стратегічних програм розвитку міста.

5. На основі критичного аналізу літературних джерел удосконалено сутність поняття «фінанси міста», яке визначається як сукупність фінансових ресурсів, які формуються та розподіляються бюджетними установами, суб'єктами господарювання, домогосподарствами та населенням даного міста та акумулюються органами місцевої влади з метою економічного і соціального розвитку території. Характерні даній категорії особливості полягають в наступному: 1) всеохоплююче управління фінансовими ресурсами комунальних і приватних підприємства та фінансами домогосподарств і населення міста; 2) здійснення місцевими органами влади прямого (в межах бюджетних установ) та опосередкованого (в розрізі приватних підприємства) впливу на розподіл фінансових ресурсів; 3) активізація залучення інвестиційних ресурсів та стимулювання соціальної відповідальності бізнесу.

6. Структура фінансів міста є багатогранною та складною системою, яка містить ресурси як у фондovій, так і нефондовій формах, та охоплює матеріальні і грошові кошти, які формуються за рахунок інвестиційної діяльності. Основою ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування виступає місцевий бюджет. Збалансована структура фінансів міста забезпечує раціональне та своєчасне фінансування широкого комплексу заходів, пов'язаних з комунальним, побутовим, соціальним та культурним обслуговуванням населення визначеної адміністративно-територіальної одиниці. В умовах сучасного розвитку економіки держави управління складом та структурою фінансів міста повинні забезпечити цілісний розвиток території, збалансоване становлення виробничої і невиробничої сфер та взаємообумовлений і пропорційний розвиток економічної і соціальної складової міста.

7. Місцеві фінанси, як специфічна сфера економічних відносин, впливають на соціально-економічне становище країни та її фінансову безпеку, сприяють розвитку демократії в суспільстві, визначають умови життєдіяльності громадян та рівень їх добробуту. Крім того, дослідження ролі та значення місцевих фінансів в економічній системі держави дозволило виокремити наступні три функції місцевих фінансів: розподільчу, регулюючу та контрольну. Якість

реалізації даних функцій залежить від ступеня автономії органів місцевого самоврядування та обсягу наданих їм повноважень, ефективності організації місцевих фінансів в цілому.

8. Узагальнення сучасного стану розвитку місцевого самоврядування в Україні дозволило ідентифікувати наступні напрямки підвищення ролі місцевих фінансів в економічній системі держави, а саме: в умовах економічно-фінансової нестабільності розвитку України роль місцевих бюджетів у фінансуванні видатків регіонів повинна з кожним роком неодмінно підвищуватись; для становлення реальної самостійності місцевих бюджетів необхідно чітко проводити розмежування витрат між різними бюджетами та переходити до системи економічної відповідальності кожного рівня управління за власну діяльність коштами підпорядкованих територій; виходячи з постійних тенденцій скорочення бази оподаткування, яка безпосередньо формує фінансові ресурси місцевих органів самоврядування, необхідно переглянути не тільки ставки і об'єкти оподаткування, але і саму процедуру стягнення податків.

9. Проведений аналіз світового досвіду організації місцевих фінансів засвідчив наявність значних відмінностей між країнами за рівнем децентралізації місцевих бюджетів, часткою їх дохідної бази у ВВП, обсягами міжбюджетних трансфертів, структурою доходів та переліком повноважень органів місцевого самоврядування. Проте сучасні тенденції в галузі місцевих фінансів характеризуються поступовим зменшенням відмінностей у побудові бюджетних систем та організації міжбюджетних відносин в унітарних та федеративних країнах. Результатом цього є формування нових моделей функціонування місцевих фінансів. Крім того, характерною ознакою сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є спрямованість регіональної політики багатьох країн на посилення автономії місцевих бюджетів та розширення їх власної ресурсної бази, що знаходить відображення у багатьох міжнародних програмах та документах, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування.

Результати, отримані автором у процесі дисертаційного дослідження, які увійшли до даного розділу, було опубліковано у таких роботах [24, 25, 26, 30, 32, 36, 42, 98, 177].

РОЗДІЛ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК СКЛАДОВОЇ БЮДЖЕТНОЇ АРХІТЕКТОНІКИ ДЕРЖАВИ

2.1. Місцеві бюджети як визначальна ланка місцевих фінансів

Досліджуючи значення та роль місцевих бюджетів, необхідно зауважити, що дана категорія виступає не тільки основним фінансовим інститутом в фінансовій системі органів місцевого самоврядування, а й займає центральне місце в економічній системі кожної держави. Так, в місцевих бюджетах акумульовано більше ніж 70 % від загального обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади. Крім того, місцеві бюджети є найбільшою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагомe місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища.

Можливість органів місцевого самоврядування формувати місцеві бюджети визначає їх самостійність і, як результат, стимулює господарську діяльність в регіоні, дає можливість розвивати його інфраструктуру, розширювати економічний потенціал визначеної території та підвищувати рівень життя населення [170, 171, 303].

Продовжуючи дослідження особливостей місцевих бюджетів, актуальності набуває розкриття економічної сутності даної категорії та визначення притаманних їй особливостей. Визначаючи підходи до трактування поняття “місцеві бюджети”, необхідно зауважити, що в науково-економічній літературі не існує єдиного точки зору з цього приводу. Так, детально аналізуючи становлення та трансформації сутності категорії “місцеві бюджети”, можна сказати, що на перших етапах розвитку бюджетної системи дане поняття розглядалось як

визначений перелік завдань, закріплених конституцією або законами певної держави за органами місцевого самоврядування, та сукупність фінансових ресурсів, якими вони володіють та мають можливість розпоряджатись. З часом економічний зміст та значення місцевих бюджетів суттєво розширювались, про що свідчать визначення, які наводяться в роботах значної кількості науковців. Так, В.Н. Твердохлібов розглядає місцеві фінанси як складову частину єдиної системи фінансів держави, що знаходиться в безпосередньому розпорядженні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів. Н.А. Ширкевич звужує дану категорію до основної частини фінансового плану країни (Державного бюджету), але в той же час розширює значення місцевих бюджетів для органів місцевої влади, стверджуючи, що місцеві бюджети формують централізований фонд грошових коштів місцевих рад, якими вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку регіону [375].

Наступна група науковців за базу ідентифікації поняття “місцеві бюджети” приймає принцип територіальності, визначаючи його як бюджети визначених адміністративно-територіальних одиниць. Так, П.К. Бечко та О.В. Ролінський ототожнюють місцеві бюджети з фондами фінансових ресурсів, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території [65]. В свою чергу, В.М. Федосов [348] розглядає місцеві бюджети як обумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частину економічних відносин у суспільстві, пов’язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб суспільства. Дослідження місцевих бюджетів як економічних відносин продовжує і І.Н. Ходорович, визначаючи дану категорію як сукупність економічних відносин з приводу забезпечення фінансової основи місцевих Рад відносно розвитку і утримання, в своїй більшості, галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на забезпеченні високого рівня добробуту населення.

Думку відносно дослідження місцевих бюджетів як системи економічних відносин підтримує і Г.Б. Поляк. Науковець дає наступне тлумачення даної кате-

горії: система економічних відносин, сутність яких проявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих Рад, а також у розподілі і використанні цих фондів між галузями місцевого господарства і населенням [276].

Науковцями, які в процесі трактування категорії “місцеві фінанси” намагались найбільш повно та змістовно відобразити сутність даного поняття, є: Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова, а також М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. Перша група вчених визначає місцеві бюджети як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади [303]. Друга – розглядає місцеві бюджети як економічну категорію, що відображає грошові відносини, які виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних фондів грошових коштів, і використовуються з метою соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту їх населення [226].

Таким чином, на основі проведеного аналізу можна відмітити, що дослідження значення, особливості та ролі місцевих бюджетів повинно відбуватись в розрізі двох аспектів. Так, з одного боку, місцеві бюджети виступають активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. З іншого, вони є основною складовою загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та Державним бюджетами, а також усередині місцевих бюджетів.

Розглядаючи місцеві бюджети як організаційну форму мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, їх можна представити як балансові розрахунки, що в повній мірі відповідають правилам складання балансів. Так, місцеві бюджети мають дохідну і витратну складові, які формують єдиний баланс визначеного бюджету. Виходячи з цього, місцеві бюджети

являють собою план формування і використання фінансових ресурсів, які мобілізуються на відповідній території, необхідних для виконання місцевими органами самоврядування покладених на них функцій.

Виходячи з вищенаведеного визначення місцевого бюджету, доцільності набуває ідентифікація сутності категорії “бюджетні ресурси” та дослідження її основних особливостей. Так, бюджетні ресурси являють собою визначену частину грошових коштів цільового призначення, яка відповідає фінансовому результату, отриманому в процесі розподілу і перерозподілу валової доданої вартості, зосереджуються у централізованих фондах місцевих органів влади і направлені на досягнення соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Розглядаючи специфічні особливості даної категорії, необхідно виділити наступні з них:

1. Бюджетні ресурси є основою фінансової бази органів місцевої влади.
2. Формування, розподіл і використання бюджетних ресурсів супроводжується відносинами між місцевими органами влади, підприємствами, фінансово-кредитними установами, домогосподарствами, населенням та бюджетами різних рівнів.
3. Бюджетні ресурси виступають матеріальною основою фінансових відносин.
4. Розмір бюджетних ресурсів обумовлює рівень економічної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та є кількісною і якісною характеристикою їх фінансових можливостей.
5. Бюджетні ресурси мають грошовий характер, цільове призначення, фондову форму та можуть бути використані тільки в законодавчо встановленому порядку, мають конкретне призначення і напрямки.
6. Бюджетні ресурси визначаються обмеженістю, що обумовлюється впливом зовнішніх та внутрішніх факторів як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру [185].

Досліджуючи місцеві бюджети як категорію, основу якої складає система фінансових відносин, необхідно виділити саме види даних відносин та суб'єктів, що беруть в них участь. Отже, виокремлюють:

- відносини між органами місцевої влади та суб'єктами господарювання, що здійснюють виробничу або економічну діяльність на даній території;
- відносини в розрізі місцевих бюджетів і населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що прослідковується в процесі формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;
- відносини в межах різних рівнів місцевих бюджетів щодо перерозподілу грошових коштів;
- відносини, які складаються між місцевими бюджетами і Державним бюджетом [102, 303].

Провівши дослідження різних підходів до визначення категорії “місцеві бюджети”, доцільно також з'ясувати правомірність ототожнення та паралельного використання поряд з місцевими бюджетами поняття “бюджети місцевого самоврядування”. Причиною даної колізії у вітчизняній практиці є розмежування розглянутих категорій тільки у Бюджетному кодексі, в інших же нормативно-правових актах дані поняття ототожнюються.

Проводячи аналіз визначення сутності понять “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування” у відповідності до існуючих законодавчих та нормативно-правових документів, що регулюють дані відносини в Україні, необхідно зазначити, що Бюджетним кодексом України, всупереч положенням норм Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, проводиться виокремлення категорій “місцевий бюджет” та “бюджети місцевого самоврядування”.

Проводячи дослідження ідентифікації кожної з категорій окремо відповідно до кожного закону, необхідно сказати, що ст. 2 Бюджетного кодексу України [91] визначає, що бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, в свою чергу, місцевими бюдже-

тами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

В Конституції України [181] (ст. 142) поняття “місцеві бюджети” розглядається як матеріальні і фінансові ресурси у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” “бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування” [292].

В Законі України “Про місцеві державні адміністрації” взагалі відсутнє визначення категорії “місцеві бюджети”, не дивлячись на той факт, що саме згідно з Бюджетним кодексом України бюджети Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети виступають місцевими [293].

Отже, необхідно зауважити, що ні в Конституції України, ні в розглянутих законах, що регламентують бюджетну діяльність на місцевому рівні, не проводиться виокремлення категорій “бюджети місцевого самоврядування” та “місцеві бюджети”. Крім того, згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування” відбувається ототожнення даних понять.

Думки відносно недоцільності використання одночасно двох розглянутих категорій дотримується і І.І. Єфремова, вважаючи, що термін “бюджети місцевого самоврядування” не відображає необхідного змістовного навантаження, оскільки місцеве самоврядування виступає правом територіальної громади самостійно вирішувати проблеми місцевого значення різного роду. Виходячи з цього, не існує необхідності після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад не визнавати саме їх суб’єктами права на місцевий бюджет [143].

Таким чином, можна зазначити, що бюджети місцевого самоврядування є вужчим поняттям і виступають складовою місцевих бюджетів, що виключає

необхідність розмежовувати категорії “місцевий бюджет” та “бюджети місцевого самоврядування”.

Проводячи узагальнення вищенаведених підходів до визначення економічної природи та особливостей місцевих бюджетів, можна стверджувати, що дана категорія відображає обумовлену адміністративно-територіальним поділом і устроєм бюджетної системи держави сферу економічних відносин, які ідентифікуються в процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання централізованих грошових коштів, що акумулюються у розпорядженні місцевих органів влади і, в своїй більшості, призначені для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни та підвищення добробуту населення.

Переходячи безпосередньо до аналізу питання, пов’язаного з місцевими бюджетами в Україні, необхідно зауважити, що важливість та значимість організації місцевих бюджетів призвели до того, що система даних фінансових інститутів існує в усіх країнах світу. В той же час, становлення, розвиток і функції місцевих бюджетів кожної окремої країни зумовлені наявністю певних національних, політичних, економічних, правових та інших чинників. Крім того, значний вплив на формування системи місцевих бюджетів зокрема, та бюджетної системи країни в цілому, має форма державного устрою. Види та форми місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються з урахуванням законодавства кожного окремого суб’єкта федерації. В унітарних державах дана система встановлюється на базі єдиного загальнодержавного законодавства. Тим не менш, як у федеративних, так і в унітарних країнах система місцевих бюджетів та бюджетна класифікація значно відрізняються одна від одної [187].

Таким чином, визначаючи особливості системи місцевих бюджетів в Україні, зазначимо, що основні права, обов’язки та принципи місцевих органів влади щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, акумульованих в місцевих бюджетах, передбачені Конституцією України, законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетним кодексом України, а також законодавством про податкову систему України.

Так, якщо Конституцією України визначені вихідні та базові принципи і умови побудови та функціонування бюджетної системи України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплені основні засади діяльності органів місцевої влади, а законодавством відносно податкової системи України регулюються процеси, пов’язані з формуванням дохідної бази місцевих бюджетів, то Бюджетний кодекс України є винятковим документом, в якому систематизовано і конкретизовано всі аспекти функціонування бюджетів. Так, Бюджетним кодексом визначена побудова вітчизняної бюджетної системи, зазначені засади її організації, ідентифіковано місце і роль в її складі місцевих бюджетів; затверджена процедура бюджетного процесу; визначені повноваження органів державної влади відносно контролю за дотриманням бюджетного законодавства та встановлена відповідальність за бюджетні правопорушення.

Відповідно до положень вітчизняного бюджетного законодавства, бюджетна система України як унітарної держави складається з конкретно визначених двох ланок – Державного та місцевих бюджетів. Склад та структура місцевих бюджетів України показує особливості територіального устрою держави та специфіку функціонування місцевого самоврядування в ній. Так, до місцевих бюджетів в Україні належать республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус, який надано двом містам республіканського підпорядкування – Києву та Севастополю, дозволяє виділити їх з усієї сукупності місцевих бюджетів України.

Отже, базуючись на положеннях Бюджетного кодексу України та характерних особливостях адміністративно-територіального поділу, загальну структуру вітчизняної бюджетної системи можна представити за допомогою наступної схеми (рис. 2.1).

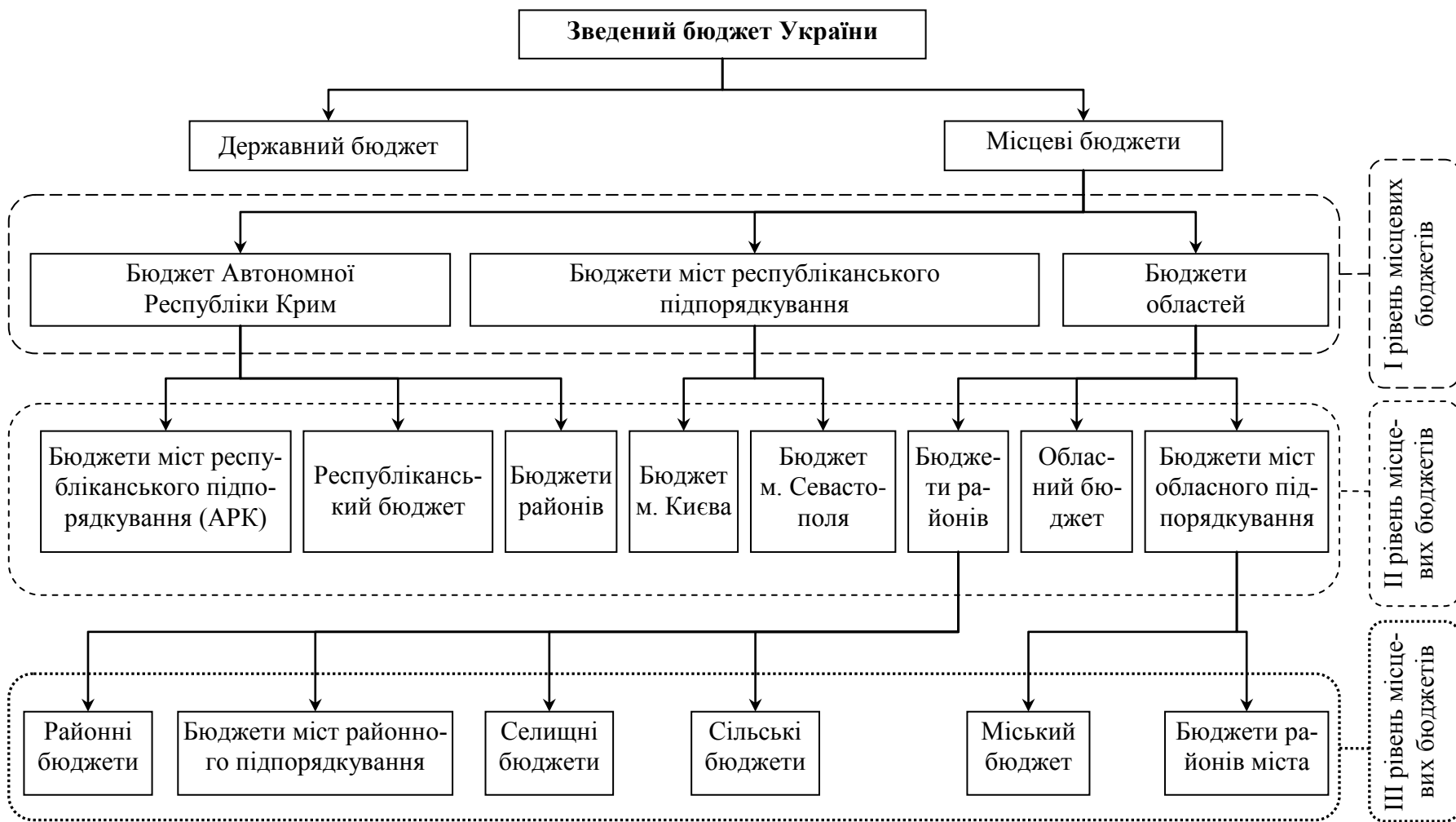


Рис. 2.1. Структура бюджетної системи України

Розглядаючи структуру бюджетної системи України, необхідно зазначити, що її побудова повинна відповідати визначеному комплексу принципів. Недотримання них є порушенням чинного бюджетного законодавства. Зважаючи на особливості державного устрою України та її адміністративно-територіальний поділ, в основу бюджетного устрою відповідно до Бюджетного кодексу покладені наступні принципи:

– *єдності бюджету*. Забезпечується єдністю нормативно-правової бази, єдиною бюджетною класифікацією, єдиною грошовою системою, єдністю регулювання і контролю бюджетних відносин, єдиною економічною і соціальною політикою, єдністю етапів виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

– *збалансованості бюджету*. Здійснювані витрати бюджету повинні бути синхронізовані в часі та відповідати за обсягами надходжень до бюджету в розрізі визначеного бюджетного періоду;

– *самостійності бюджету*. Забезпечується закріпленням за бюджетами відповідних джерел доходів. Крім того, держава коштами Державного бюджету не несе відповідальності за зобов'язаннями бюджетів органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування не несуть відповідальності власними коштами за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави;

– *повноти бюджету*. До складу бюджету повністю включаються всі надходження та витрати, які здійснюються в межах бюджету відповідно до законодавчих документів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

– *обґрунтованості бюджету*. Показники бюджету формуються, виходячи з реалістичних макроекономічних показників розвитку держави та соціального стану в країні. Визначення вхідного та вихідного фінансових потоків бюджету здійснюється згідно з затвердженими на законодавчому рівні методиками та правилами;

– *ефективності бюджету*. В процесі формування та використання бюджетів фінансові ресурси, витрачені на досягнення поставлених цілей, повинні бути адекватні отриманим результатам;

– *субсидіарності бюджету*. В процесі розподілу видатків між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також в розрізі місцевих бюджетів, наближення надання суспільних послуг до їх споживачів має бути максимальним;

– *цільового використання бюджетних коштів*. Кошти, зосереджені в бюджеті, використовуються виключно на цілі, визначені бюджетними призначеннями;

– *справедливості й неупередженості бюджету*. Основою побудови бюджетної системи України є справедливий і неупереджений розподіл багатства суспільства між громадянами і територіальними громадами;

– *публічності та прозорості бюджету*. Затвердження та прийняття звіту про виконання Державного та місцевих бюджетів проводиться відповідними радами (Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами);

– *відповідальності учасників бюджетного процесу*. На кожній зі стадій бюджетного процесу його учасники несуть повну відповідальність за власні дії або бездіяльність.

Підводячи підсумок розгляду характерних принципів побудови бюджетної системи України, необхідно зазначити, що найбільшій пріоритетності в сучасних умовах функціонування вітчизняної економіки набуває самостійність усіх бюджетів. Так, автономія місцевих бюджетів полягає в: неможливості їх включення до Державного та інших бюджетів; наявності власних та законодавчо закріплених доходів; стабільності умов надходження грошових коштів до бюджету; можливості самостійно визначати напрямки використання фінансових ресурсів; праві самостійно розпоряджатись вільними бюджетними коштами, а також обмеження на законодавчому рівні їх вилучення; компенсації державою витрат органів місцевої влади, які виникають в результаті рішень, ухвалених органами державної влади на вищому рівні [172].

Необхідно зазначити, що тільки за рахунок виконання всіх наведених передумов самостійності місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування матимуть можливість проводити зважену та ефективну економічну і соціальну політику, спрямовану на досягнення високого рівня добробуту населення відповідного регіону.

Досліджуючи структуру місцевих бюджетів, можна виокремити такі складові, як: загальний і спеціальний фонди. Спеціальний формується з визначених на законодавчому рівні джерел надходжень, а фінансові ресурси, акумульовані в ньому, використовуються на фінансування конкретних, визначених органами місцевого самоврядування, заходів. Цей централізований фонд фінансових ресурсів являє собою приклад закріплених доходів, які направляються на покриття державних витрат.

Метою формування фондів є намагання державних органів влади підвищити прозорість використання та цільову спрямованість державних грошових коштів. Крім того, простежується намагання підвищити адекватність звітності в розрізі витрачених ресурсів.

Загальний фонд зосереджує фінансові ресурси, метою яких є забезпечення загальних витрат адміністративно-територіальної одиниці, але заздалегідь визначених цілей, на які б вони були спрямовані, не існує.

Характерним для вітчизняних місцевих бюджетів є поділ на два самостійні функціональні їх види: місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). В межах кожного з даних бюджетів формується власна видаткова та дохідна частини.

В аспекті дослідження даного питання слід також зауважити, що у законодавстві багатьох зарубіжних країн існують такі категорії, як “додатковий бюджет” і “приєднані бюджети”.Dodatkowy бюджет за своєю природою є бюджетом, що уточнює основний, в якому не можуть бути точно враховані всі можливі зміни фінансових показників протягом бюджетного року. Ці зміни можуть стосуватися як бюджету поточного, так і інвестиційного. Таким чином, у разі потреби ухвалений основний місцевий бюджет може бути скорегований за допомогою додаткового бюджету. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити зміни до основного бюджету.

Призначення додаткового бюджету також полягає в забезпеченні зв'язку між основними бюджетами попереднього і поточного фінансових років. Він включає у поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

В свою чергу, приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Вони формуються і виконуються у тому ж порядку, що і основні. Результати виконання приєднаних бюджетів включаються у загальне сальдо основних бюджетів [187].

Таким чином, місцеві бюджети – одне з центральних місць в економічній системі кожної держави (рис. 2.2).

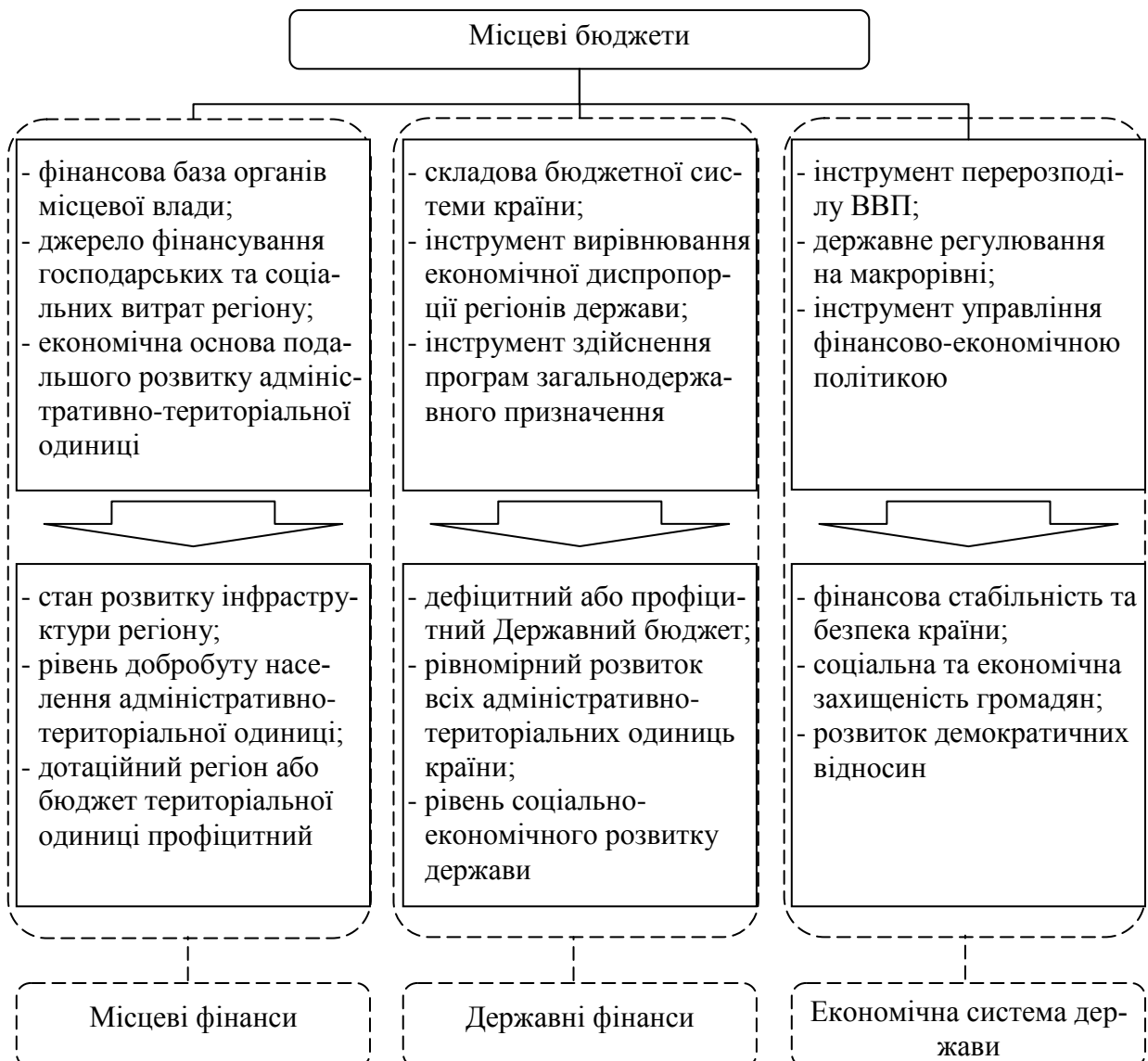


Рис. 2.2. Роль та значення місцевих бюджетів в соціальному та економічному розвитку як регіону зокрема, так і держави в цілому

Крім цього, враховуючи поточну ситуацію у вітчизняній економіці, слід підкреслити особливість призначення місцевих бюджетів як одного з вагомих чинників її соціально-економічного розвитку. За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; вони є джерелом приблизно половини бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, державне управління.

2.2. Застосування принципів інституціональної архітектоники в організації місцевих бюджетів

Сучасний погляд на формування та функціонування місцевих бюджетів неможливий без розгляду їх у взаємозв'язку та взаємозалежності із функціонуванням усієї системи бюджетів країни як цілісної сукупності з притаманними їй принципами побудови, організаційною структурою, характером та особливостями зв'язку та взаємообумовленості окремих її елементів. Для проведення повного та комплексного дослідження системи місцевих фінансів в державі може бути застосована методологія нового наукового напрямку – інституційної архітектоники.

Вивчення бюджетної системи з позицій інституціональної архітектоники передбачає дослідження основних засад бюджетного процесу, а також встановлення оптимальних співвідношень між елементами бюджетної системи, зокрема таких, як структура дохідної та витратної частин бюджету, обсяг профіциту (дефіциту), рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання тощо.

У широкому розумінні архітекtonіку можна розглядати як «загальний принцип побудови, зв'язку та взаємообумовленості елементів цілого» [320, с. 118]. Визначаючи безпосередньо специфіку архітекtonіки, автори роботи [160] відмічають наступні її основні характеристики:

- архітекtonіка, перш за все, виступає структурою не будь-якої системи, а лише цілісної;
- по-друге, уособлює в собі найбільш фундаментальні зв'язки;
- по-третє, виступає структурою, яка адекватно виражає сутність системи, а тому побудована за принципами краси та естетики.

Вважається, що предметом архітекtonіки є загальні закономірності побудови цілісних систем. Ці системи можуть бути як природними, біологічними, так і соціальними, проте загальною їх рисою є цілісність. Поняття цілісності відображає певну завершеність та внутрішню єдність об'єкту, його відносну автономність і незалежність, відокремленість від середовища [352, с. 569].

Цілісність є узагальненою характеристикою об'єкта, якому притаманна складна внутрішня структура. Вона відображає інтегрованість, самодостатність, автономність цих об'єктів, їх протиставлення оточенню; характеризує їх якісну своєрідність, обумовлену властивими їм специфічними закономірностями функціонування та розвитку [350, с. 763]. Цілісність також можна визначити, як завершеність, тотальність та власну закономірність речей [188, с. 506].

Таким чином, архітекtonіка як поняття за своєю сутністю є категорією цілісності, що відображає співвідношення частин та цілого, і в цьому ракурсі обумовлює аналіз усієї соціальної реальності (а не тільки її фрагментів) в інституціональному аспекті [160].

В сучасних умовах посилення інтеграції між країнами та загального впливу глобалізаційних процесів як на світову економіку в цілому, так і на окремі національні ринки, аналіз різних економічних, біологічних, соціальних та інших систем все частіше потребує їх розгляду з точки зору цілісності, взаємообумовленості та взаємовпливу, а також визначає необхідність вивчення за-

гальних закономірностей побудови і функціонування цих систем та дослідження механізмів їх оптимізації.

Що стосується інституціональної архітекtonіки, то вона представляє собою таку структуру інститутів, що складається з правил, норм, стереотипів, традицій, установ та інших соціальних утворень у їх співвідношенні з сутністю та загальним естетичним планом побудови цілісної соціальної системи [160]. Таким чином, інституціональна архітекtonіка поєднує в собі, з одного боку, розглянуті вище принципи побудови системи згідно з її внутрішніми закономірностями, що відповідає основним засадам архітекtonіки, а з іншого – визначає значення і функції суб'єктів та їх вплив на дану систему, відображаючи таким чином інституційну складову у функціонуванні системи.

Бюджетна система є однією з основних складових інституційної архітекtonіки країни, адже через систему бюджетного регулювання здійснюється вплив на динаміку соціально-економічного розвитку як держави в цілому, так і окремих її адміністративно-територіальних одиниць, забезпечується перерозподіл валового внутрішнього продукту, змінюється структура суспільного виробництва тощо. Виходячи з цього, слід підкреслити, що забезпечення збалансованого рівня бюджетного регулювання шляхом формування оптимальних співвідношень між елементами бюджетної системи має вагомє значення для досягнення ефективності його впливу на соціально-економічні процеси в державі. Такий стан бюджетного регулювання може бути досягнутий через застосування положень інституційної архітекtonіки бюджетної системи. Зокрема, в рамках даного наукового напрямку вирішується наступне коло завдань стосовно функціонування бюджетної системи:

- формування системи показників для оцінки стану та ефективності бюджетної системи, зокрема розрахунок інтегрованого показника запасу стійкості бюджетної системи;
- розробка бюджетної стратегії та формування ефективної бюджетної політики як одного з основних інструментів державного впливу на соціальну, виробничу, інвестиційну, зовнішньоекономічну та інші сфери;

- архітектоніка системи доходів бюджету, яка передбачає оптимізацію складу та структури доходної частини бюджету, а також визначення оптимального рівня податкового навантаження та аналіз його впливу на економіку держави та реальні доходи зведеного бюджету;

- архітектоніка системи витрат бюджету, зокрема оптимізація їх складу та структури у відповідності до стадії ділового циклу, а також із урахуванням співвідношення змін обсягу витрат бюджету та відповідних змін обсягів реального ВВП у короткостроковому та довгостроковому періодах;

- аналіз результативності та пріоритетності бюджетних програм;

- розробка ефективної системи міжбюджетного регулювання, визначення рівня бюджетної централізації та формування системи коефіцієнтів міжбюджетного вирівнювання;

- оптимізація структури джерел фінансування дефіциту бюджету, визначення допустимого рівня державного боргу тощо.

У свою чергу, застосування інституційного підходу в складі інституційної архітектоніки бюджетної системи держави передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, яка постійно удосконалюється та змінюється відповідно до вимог поточного етапу соціально-економічного розвитку. Інституційні зміни в бюджетному процесі можуть стосуватися введення чи скасування певних обмежень у відповідності до рівня економічного розвитку країни та цілей бюджетної політики. Так, регулюватися можуть, наприклад, обсяги та структура доходів і витрат бюджету, зокрема рівень інвестиційних витрат, а також дефіцит бюджету, структура джерел його покриття тощо.

Для забезпечення збалансованості бюджетного регулювання необхідним є досягнення, з одного боку, поставлених цілей соціально-економічного розвитку держави, регіонів та адміністративно-територіальних одиниць, тобто виконання безпосередньо завдань бюджетного регулювання. З іншого – важливим є врахування запасу стійкості бюджетної системи та підтримка його на потрібному рівні.

При розрахунку інтегрального показника запасу стійкості бюджетної системи повинні враховуватися такі показники стану бюджетної системи, як: питома вага дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів у загальному обсягу витрат відповідного бюджету; аналогічний показник заборгованості за соціальними виплатами, показники податкового навантаження на економіку, рівні виконання бюджетів за доходами і видатками, рівень фінансування дефіциту бюджету та питома вага державного боргу у ВВП [160, с.572].

Таким чином, з метою досягнення ефективності бюджетного регулювання у певному періоді необхідно забезпечити баланс між двома основними факторами, що визначають характер бюджетної політики. По-перше, цілі бюджетної політики повинні розроблятися з урахуванням циклічності економічного розвитку. По-друге, розробка бюджетної політики має ґрунтуватися на поточному стані державних чи місцевих фінансів та запасі стійкості бюджетної системи. Погіршення ситуації стосовно останніх факторів може спричинити ряд ускладнень щодо можливості реалізації запланованих заходів державного впливу на економіку.

Важливим питанням в контексті викладеного є процес проведення бюджетної політики на місцевому рівні, через яку орган місцевого самоврядування офіційно визначає цілі і напрямки розвитку бюджетних відносин та методи їх реалізації.

Місцеву бюджетну політику умовно можна поділити на регіональну (визначення напрямків соціально-економічного розвитку області, району і принципів міжбюджетних відносин між ними) та політику конкретного органа місцевого самоврядування. Її здійснення передбачає визначення пріоритетів розвитку, виявлення специфічних місцевих проблем і обмежень, розробку економічної перспективи.

Все це знаходить своє відображення в програмі економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В цьому документі на плановий рік повинні бути розглянуті наступні питання:

- аналіз показників соціально-економічного розвитку визначеної території протягом аналізованого та попереднього періоду;
- ідентифікація основних проблем, характерних для економічної і соціальної сфер регіону;
- дослідження сучасного стану та потенційних можливостей використання виробничих, природних, екологічних та науково-технічних ресурсів;
- визначення базових етапів подолання проблем економічної та соціальної сфери;
- формування пріоритетних напрямків подальшого розвитку адміністративно-територіальної одиниці та визначення термінів виконання і виконавців;
- подання звітності відносно отримання та використання доходів від об'єктів комунальної форми власності й інших об'єктів, які підпорядковані органам місцевої влади;
- розпорядження об'єктами комунальної власності; показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності;
- розробка та прийняття на рівні місцевих органів самоврядування місцевих програм розвитку [270, 335, 368].

Отже, поточна бюджетна політика передбачає визначення обсягу бюджету, балансових показників, обсягу резервного фонду і розподіл функцій між різноманітними бюджетними показниками.

Ефективність бюджетної політики може бути оцінена за результатами діяльності органів влади в зазначених напрямках. До основних критеріїв при цьому належать такі показники: рівень доходів бюджету в цілому і податкових надходжень зокрема; рівень виконання бюджетних призначень і бюджетних зобов'язань; обсяг фактичного бюджетного дефіциту і державного боргу; обсяг фінансових ресурсів, що відволікаються на обслуговування Державного бюджету; ступінь виконання законодавчих актів про бюджет.

Запорукою ефективності місцевої бюджетної політики є її прозорість, відкритість та зрозумілість як для представницьких органів влади, так і для населення відповідної території, її публічна підтримка [303].

Окрім поточної бюджетної політики, важливою та необхідною складовою бюджетного планування, як на державному, так і на місцевому рівнях, є перспективне бюджетне планування та розробка бюджетної стратегії.

Сутність перспективного бюджетного планування полягає у встановленні найбільш загальних цілей та орієнтирів розвитку бюджетної системи держави у середньостроковому та довгостроковому періоді, а також передбачає формування системи заходів та рішень органів законодавчої і виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку.

Здійснення стратегічного планування бюджетів дозволяє підвищити керуваність бюджетного процесу та забезпечити якісну розробку і реалізацію бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення цілісності та узгодженості бюджетного регулювання, розроблені стратегічні орієнтири розвитку бюджетної системи повинні бути основою для розробки цілей та завдань бюджетної політики на плановий рік, а відповідно, реалізація поточної бюджетної політики повинна сприяти досягненню стратегічних цілей бюджетного регулювання в державі.

В Україні порядок бюджетного планування як на державному, так і на місцевому рівнях, є законодавчо регламентованим, та виступає важливою складовою бюджетного процесу. Основи бюджетного планування визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом, законами України та рішеннями органів місцевого самоврядування.

Переходячи до аналізу основних засад бюджетного процесу в країні, зазначимо, що їх дослідження має досить вагоме значення з точки зору інституційної архітектури бюджетної системи. Узагальнюючи досвід зарубіжних країн, можна зауважити, що бюджетний процес є нерозривною цілісною системою заходів, здійснення яких відбувається на трьох основних стадіях:

- формування проектів державного і місцевих бюджетів та їх затвердження
- здійснюється до початку бюджетного року;

- виконання бюджетів та внесення змін до них у разі необхідності – етап, що за часовими характеристиками відповідає безпосередньо бюджетному року;
- період після закінчення бюджетного року – включає складання та затвердження звітів про виконання бюджетів.

У свою чергу, відповідно до положень вітчизняного бюджетного законодавства бюджетний процес включає наступні чотири стадії: складання проектів бюджетів; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [91].

Крім того, на усіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також проводиться аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами.

В рамках вивчення особливостей функціонування місцевих бюджетів в складі бюджетної архітектури держави більш детального розгляду потребує дослідження бюджетного процесу на місцевому рівні, і зокрема таких його стадій, як формування проекту бюджету та затвердження рішення про місцевий бюджет. При цьому слід зауважити, що бюджетний процес на місцевому рівні взаємопов'язаний із порядком складання та затвердження Державного бюджету України. Так, наприклад, при затвердженні рішень про місцеві бюджети Верховною Радою АРК та відповідними місцевими радами обов'язково враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при розгляді проекту закону про Державний бюджет.

Узагальнено дослідження взаємозв'язку бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях на етапах складання, розгляду і затвердження закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети представлено на рис. 2.3.

Характеризуючи безпосередньо особливості бюджетного процесу на місцевому рівні, зауважимо, що у якості основи для складання проектів місцевих бюджетів використовуються прогностичні показники планів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Дані показники розробляються з урахуванням відповідних прогностичних макропоказників соціально-економічного розвитку України та прогностичних показників розвитку регіонів на плановий бюджетний рік.

Бюджетний процес на місцевому рівні розпочинається із формування Міністерством фінансів України інструктивних рекомендацій щодо особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий період та доведення їх до відома Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад.

У свою чергу, місцеві фінансові органи з урахуванням вимог Міністерства фінансів України формують та доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів.

Місцеві фінансові органи, органи державної влади та головні розпорядники бюджетних коштів взаємодіють також і на наступних етапах бюджетного процесу. Так, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад, а також Рада міністрів АРК надають Міністерству фінансів та Верховній Раді України інформацію, необхідну для проведення розрахунків та перевірки обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують розробку бюджетних запитів, які подаються місцевим фінансовим органам для формування показників проектів відповідних місцевих бюджетів. Слід зазначити, що перед включенням кожного бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету місцеві фінансові органи здійснюють його аналіз на предмет відповідності меті, пріоритетності, дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. За результатами аналізу бюджетних запитів формується пропозиція проекту місцевого бюджету, що подається на розгляд відповідно Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевих рад [91].



Рис. 2.3. Взаємозв'язок бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях

на етапах складання, розгляду і затвердження бюджетів

Проекти рішень про місцевий бюджет повинні містити інформацію щодо загальної суми доходів і видатків бюджету (з їх розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також із поділом видатків на поточні і капітальні), перелік захищених статей видатків. Крім того, проектом визначаються граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) бюджету, повноваження щодо надання гарантій та загальний розмір місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією, обсяг та призначення міжбюджетних трансфертів.

Що стосується формування дохідної і витратної частин місцевих бюджетів, слід відзначити, що основною особливістю є розмежування кола завдань та сфер діяльності між державними та місцевими органами влади. Відповідно до цього, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані. Мінімальний обсяг фінансових ресурсів на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування визначається ними самостійно в межах своєї компетенції. У свою чергу, під здійснення видатків, делегованих місцевому самоврядуванню, повинні закріплюватися і відповідні джерела надходжень фінансових ресурсів.

Загалом доходи місцевих бюджетів в Україні формуються за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та трансфертів. Натомість, видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення на визначені цілі, пов'язані з реалізацією бюджетних повноважень відповідно до рівня та виду місцевого бюджету.

Аналізуючи порядок формування дохідної та витратної частини місцевих бюджетів, слід звернути увагу на розподіл бюджетів за функціональною ознакою на місцеві поточні бюджети та місцеві бюджети розвитку. При цьому, видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на фінансування організацій і установ виробничої або соціальної сфер, а також на проведення заходів, пов'язаних з соціальним захистом населення. Отже, поточний бюджет використовується для забезпечення утримання соціально-культурної сфери визначеної території, фінансування адміністративних витрат місцевих органів влади, вико-

нання делегованих повноважень, сплату видатків в розрізі муніципальних запозичень.

Доходи поточного бюджету формуються на основі надходжень від місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та деяких інших доходів.

Переходячи до аналізу бюджету розвитку, необхідно зауважити, що видатки даного бюджету направляються на виконання програм соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, пов'язаних з реалізацією інвестиційної та інноваційної діяльності. Розглядаючи видатки даного бюджету більш детально, можна виділити наступні найбільш розповсюджені його статті: розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування та обладнання, сплата основної частини боргу місцевих органів влади.

Дохідна частина бюджету розвитку формується за рахунок коштів, отриманих в результаті банківського кредитування, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, які надаються державною владою, та деяких інших статей.

За умови настання ситуації, коли наявний дефіцит бюджету або простежується недовиконання дохідної частини місцевих бюджетів з Державного бюджету, проводиться фінансування витрат, що включаються в поточний бюджет. В той же час, в деяких випадках заборонено використання доходів бюджетів розвитку з метою фінансування видатків поточних бюджетів [106].

Важливе значення при цьому має визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів. Це відбувається на основі нормативів бази бюджетного забезпечення на одного жителя з урахуванням соціального, природного й економічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством, що є певною мірою гарантією.

На сьогодні важливим джерелом доходів місцевих бюджетів в Україні є міжбюджетні трансферти, а саме кошти, що передаються до місцевих бюджетів з Державного бюджету. При цьому слід відзначити, що проблеми міжбюджет-

ного вирівнювання та визначення необхідного рівня бюджетної децентралізації займають одне з центральних місць в бюджетній архітектоніці країни.

В цілому питання ефективного розподілу грошових ресурсів між ланками бюджетної системи, а також збалансування фінансової спроможності бюджетів одного рівня, є досить суперечливим. З одного боку, завдяки бюджетному вирівнюванню, а саме через надання коштів депресивним територіям у формі субсидій, субвенцій чи дотацій, та вилучення коштів у більш економічно успішних територій, досягається збалансування бюджетів однієї ланки бюджетної системи. З іншого боку, такий механізм перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами не створює економічних стимулів для самостійного розвитку як територій-отримувачів фінансової допомоги, так і територій-донорів. Так, стабільність отримання фінансової допомоги не викликає зацікавленість місцевих органів самоврядування у пошуку інших джерел фінансових ресурсів і, зокрема, у ефективнішому використанні економічного потенціалу відповідної території. Що стосується територій-донорів, то вони не зацікавлені передавати кошти менш економічно розвиненим територіям, оскільки при цьому зменшується частка фінансових ресурсів, що могли бути спрямовані на власний розвиток. Отже, досягнення оптимальних пропорцій розподілу фінансових ресурсів між бюджетами та визначення найбільш доцільних форм організації міжбюджетних відносин є важливим питанням з точки зору забезпечення загальної ефективності функціонування бюджетної системи країни.

На проблему бюджетного вирівнювання звертають увагу і такі дослідники, як Федоров В., Опарін В. та Львовчкін С. [269]. Вони розглядають механізм бюджетного вирівнювання у взаємозв'язку із механізмом фінансового вирівнювання. Відмінність між даними поняттями, на думку вчених, визначається самою сутністю категорій „фінанси” та „бюджет”. Так, фінансове вирівнювання пов'язане з функціонуванням фінансової системи в цілому і передбачає вирівнювання фінансової бази, а саме рівня розвитку підприємництва, банківської та страхової сфери в окремих регіонах та населених пунктах. Відповідно, бюджетне вирівнювання є похідним від фінансового і виникає внаслідок незбалансо-

ваності та нерівноцінності фінансової бази регіонів. Виходячи з цього, першочерговим завданням має бути створення умов, у тому числі шляхом застосування бюджетних важелів, для вирівнювання економічного розвитку територій і, як наслідок, – їх фінансової спроможності.

Таким чином, основною метою міжбюджетних відносин має бути раціональний та справедливий розподіл національного багатства між територіальними громадами і окремими громадянами, що здійснюється з використанням інструментів та форм міжбюджетних відносин, визначених чинним законодавством.

На практиці визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, що передаються з Державного бюджету місцевим для вирівнювання їх фінансової спроможності, відбувається на державному рівні в процесі схвалення закону про Державний бюджет. Зокрема, згідно з положеннями Бюджетного кодексу обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, повинні бути затверджені Верховною Радою України у другому читанні проекту Закону про Державний бюджет. При цьому Кабінет Міністрів України у тижневий термін після ухвалення в другому читанні проекту Закону про Державний бюджет доводить місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних рад та Раді міністрів АРК положення і показники міжбюджетних відносин, на підставі яких останні формують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Розроблені та схвалені Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради проекти рішення про місцевий бюджет передаються на розгляд Верховній Раді АРК та відповідним місцевим радам. При цьому, бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, а також бюджети міст Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення мають бути затверджені не пізніше, ніж через два тижні після офіційного оприлюднення закону про Державний бюджет. У свою чергу, бюджети міст районного значення, районні у містах, селищні і сільські бюджети приймаються у двотижневий термін після затвердження відповідного районного чи міського бюджету [91].

Виконання місцевих бюджетів здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями і виконавчими органами відповідних рад. Територіальні органи Державного казначейства України (ДКУ) забезпечують касове обслуговування місцевих бюджетів за доходами і видатками. Зокрема, зарахування податків, зборів та інших надходжень відбувається безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі ДКУ. Виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюється в межах встановлених бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів у відповідності до затвердженого бюджетного розпису.

За результатами виконання місцевих бюджетів територіальними органами ДКУ регулярно складається та подається оперативна, місячна, квартальна та річна звітність, що використовується для аналізу доходів та видатків бюджетів, а також здійснення їх прогнозування. Крім того, на основі даних про недовиконання або перевиконання місцевих бюджетів за доходами можуть вноситися відповідні зміни і у видаткову частину місцевих бюджетів у порядку, визначеному чинним законодавством.

Таким чином, місцеві бюджети є основним фінансовим інститутом у фінансовій системі органів місцевого самоврядування, займаючи центральне місце в економічній системі кожної держави та виступаючи важливою складовою архітектоніки бюджетної системи. Поряд із цим, формування та виконання місцевих бюджетів повинно відбуватися у взаємозв'язку та взаємодії з державним бюджетом країни, а місцева бюджетна політика повинна розроблятися з урахуванням загальних цілей соціально-економічного розвитку, визначених бюджетною стратегією та бюджетною політикою держави.

Проведення ефективної бюджетної політики на місцевому рівні повинно ґрунтуватися на досягненні оптимального співвідношення між економічними та соціальними її аспектами. Тільки за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, направленої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання даної адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту міської громади.

Виходячи з цього, пріоритетними напрямками перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міста повинно стати удосконалення наступних аспектів їх формування, розподілу і використання:

- збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території міста;

- застосування новітніх підходів до формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами, акумульованих в бюджеті;

- підвищення адекватності системи регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів;

- проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації. Своєчасне реагування на перетворення, які відбуваються в економіці держави, і впливають на діяльність суб'єктів господарювання і населення адміністративно-територіальної одиниці, та, відповідно до даних змін, проведення корегування певних доходних і витратних статей місцевого бюджету та напрямків здійснення бюджетної політики;

- впровадження в практику середньо- та довгострокового планування місцевих бюджетів. Збільшення бюджетного періоду до трьох або п'яти років, що надасть можливість реалізовувати довгострокові інвестиційні проекти розвитку регіону та формувати стратегічні плани розвитку міста на базі стабільної фінансової основи;

- підвищення превентивних заходів і посилення контролю відносно порушень бюджетного законодавства та чітко визначення відповідальних осіб в розрізі кожного напрямку здійснення бюджетної політики на місцевому рівні;

- забезпечення прозорості на стадіях формування і виконання місцевих бюджетів та розподілу і перерозподілу його фінансових ресурсів.

2.3. Методи, форми та інструменти державного впливу на формування місцевих бюджетів

Принципи та особливості організації державної влади в країні, реалізація державних та місцевих інтересів, можливість органів державної влади приймати та змінювати законодавство з метою максимального збалансування державних та місцевих інтересів відображають політичний аспект фінансового забезпечення розвитку міст.

З іншого ракурсу, відносини з приводу формування місцевих бюджетів характеризуються юридично-правовим аспектом і виникають виключно в тих країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від державної. На даний спектр відносин держава здійснює безпосередній вплив через реалізацію вимог та рекомендацій законодавчої бази (Конституції, нормативно-правових актів держави, органів центральної влади). Офіційними документами такого роду визначаються концептуальні основи фінансового забезпечення функціонування як самої держави в цілому, так і органів місцевого самоврядування зокрема, та регламентується:

- розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг;
- сфера спільних повноважень державних та місцевих органів влади;
- процес визначення видатків Державного та місцевих бюджетів, через які фінансуються суспільні послуги;
- процес розподілу доходів між Державним та місцевими бюджетами;
- перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
- політика держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект розгляду державного впливу на формування місцевих бюджетів визначається економічною природою взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу акуму-

ляції та мобілізації фінансових ресурсів. З даної точки зору, економічний ракурс пояснюється сукупністю наявних економічних функцій держави та органів місцевого самоврядування і включає розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з Державного бюджету до місцевих, і навпаки, форми публічного контролю за витрачанням коштів з місцевих бюджетів.

Дослідження впливу держави на процеси формування централізованих фондів грошових коштів на місцевому рівні з метою забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку регіонів, міст потребує адекватного розуміння сутності та використання таких категорій, як “фіскальне (бюджетне) регулювання”, “регулювання міжбюджетних відносин”, “міжбюджетне регулювання”. Тобто у зв’язку з необхідністю активізації державної регіональної політики в Україні постає потреба належного наукового обґрунтування сутності методів, форм та інструментарію державного регулювання місцевого фінансового забезпечення. При цьому вплив держави на формування місцевих бюджетів реалізується шляхом проведення бюджетного регулювання, що в широкому розумінні означає процес упорядкування і регламентування розподільчих відносин, які складаються між органами влади та управління різних рівнів у бюджетній сфері [349].

У загальному розумінні під фіскальним регулюванням розуміють сукупність різноманітних важелів та інструментів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, за допомогою яких держава разом із органами місцевого самоврядування створює умови ефективного забезпечення фінансовими ресурсами для задоволення соціально-економічних потреб кожного регіону [299].

З економічної точки зору, фіскальне регулювання доходів місцевих бюджетів виражає економічні відносини, що виникають у органів місцевого самоврядування з центральною владою, підприємствами, організаціями і громадянами у процесі планування і виконання бюджету адміністративно-територіального формування за доходами. Формою прояву цих економічних відносин є різні види платежів підприємств, організацій і населення в бюджети, а їх матеріально-речовим втіленням – грошові кошти, що мобілізуються в “бю-

джетний кошук” адміністративно-територіальною одиницею регіону [349]. Склад і структура бюджетних доходів, форми мобілізації грошових коштів до місцевих бюджетів визначаються низкою факторів та, перш за все, залежать від системи та методів господарювання, а також економічних завдань, що вирішуються суспільством.

У правовому контексті фіскальне регулювання процесів формування місцевих бюджетів за доходами відображає сукупність конкретних стимулюючих правових інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору та практична його реалізація [349]. В умовах поступового переходу до ринкових умов функціонування економіки України та побудови демократичного суспільства важливим завданням залишається забезпечення ефективного механізму фіскального регулювання формування доходів місцевих бюджетів з використанням стимулюючих правових інструментів їх розподілу і спрямування на здійснення видаткових повноважень.

Отже, державний вплив на процеси наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами можна розглядати як зовнішній вплив на формування місцевих бюджетів, тобто сукупність дій різних органів управління з метою впорядкування структури системи забезпечення збалансованості між її окремим складовими, досягнення відповідності з принципами побудови всієї бюджетної системи в Україні. Прояв зовнішнього втручання держави доцільно розглядати через призму форм, методів та інструментів такого впливу, що здійснюється з метою забезпечення ефективності формування місцевих бюджетів та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Ефективно налагоджений процес наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, у свою чергу, здійснює безпосередній вплив на макроекономічну стабілізацію.

Крім цього, система формування місцевих бюджетів має важливий економічний аспект, оскільки створює умови для економічної конкуренції між містами в межах країни. Шляхом використання різноспрямованих методів, форм та інструментів реалізації загальнодержавних інтересів на місцевому (регіональному) рівні здійснюється вплив на соціально-економічний розвиток регіонів (міст), на

рівень їх фінансової забезпеченості, зменшення міжтериторіальних диспропорцій [94].

Основними результатами державного впливу на формування місцевих бюджетів має бути вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних одиниць країни та створення стимулів для заохочення місцевих бюджетів, що забезпечують успішну мобілізацію доходів у консолідований бюджет території [14].

Розглянемо інструментарій, за допомогою якого держава в цілому та органи місцевого самоврядування зокрема реалізують політику в сфері формування та наповнення доходів місцевих бюджетів. Загалом дія державних важелів впливу на процес наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами реалізується через структурні складові бюджетного механізму.

З точки зору досліджуваної проблематики, під бюджетним механізмом слід розуміти сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених способів і форм організації відносин, що застосовуються органами державної влади з метою вирішення соціально-економічних проблем загальнонаціонального та регіонального розвитку країни. У свою чергу, бюджетний механізм передбачає застосування спеціальних методів, форм, способів, важелів мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів – інструментів державного регулювання економіки у сфері бюджетних відносин. Отже, бюджетний механізм є активним елементом державного впливу на досліджуваний процес.

Бюджетний механізм, як уже зазначалося, має низку важелів, за допомогою яких держава здійснює розподільчі та перерозподільчі функції, власне реалізує бюджетну політику. Ці важелі можуть бути умовно систематизовані як підсистеми бюджетного механізму. Кожній такій підсистемі притаманні свої функціональні особливості, але, незважаючи на відносну самостійність, вони функціонують як одне ціле і характеризуються взаємопов'язаним комплексним використанням.

Вивчаючи наявний бюджетний механізм, слід підкреслити, що він розкриває та зумовлює рух бюджетних потоків у рамках бюджетної системи України, опосередковує взаємовідносини між її різними рівнями.

Розгляд державного впливу саме на процес формування місцевих бюджетів, перш за все, передбачає дослідження таких складових бюджетного механізму, як механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами, а також механізм формування бюджетних ресурсів.

Вивчаючи підсистеми функціонуючого бюджетного механізму, слід звернути увагу на те, що перша підсистема – механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами та його складові, здебільшого реалізується саме через адміністративні важелі впливу, характеристика яких наведена на рис. 2.4. Тобто в основному державне втручання має юридично-правову основу, а отже є жорстко регламентованим та законодавчо закріпленим.

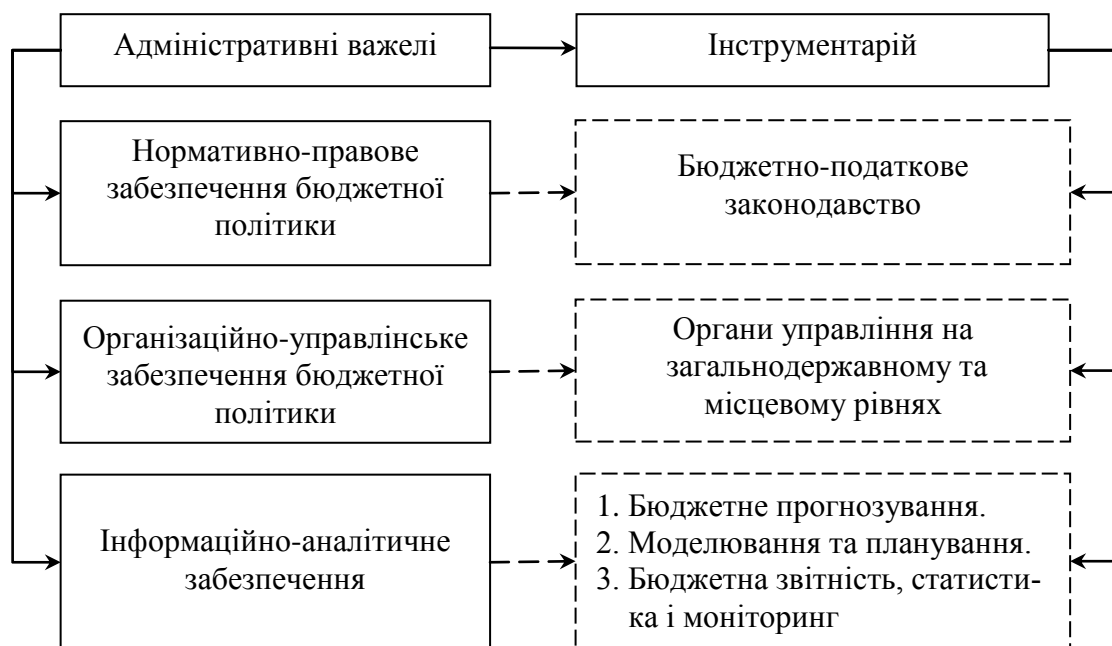


Рис. 2.4. Складові механізму управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами

Таким чином, механізм державного впливу на формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів реалізується через призму трьох головних підсистем забезпечення управління бюджетним процесом в цілому та бюджетними відносинами зокрема, а саме нормативно-правового, організаційно-управлінського

та інформаційно-аналітичного. Органи управління на загальнодержавному рівні, керуючись нормами та вимогами бюджетно-податкового законодавства, використовуючи методи бюджетного прогнозування, моделювання та планування, а також такі інструменти, як бюджетна звітність, статистика і моніторинг здійснюють контроль за процесами наповнення місцевих бюджетів з визначених джерел грошових коштів (див. рис. 2.4).

Розробка та реалізація бюджетної політики у частині формування місцевих бюджетних ресурсів як центральної складової економічної політики держави вимагає аналізу стану та проблем зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування. Виявлення можливостей найбільш повного та адекватного використання наявних бюджетних ресурсів, проведення безперервного контролю та аналізу за використанням бюджетних ресурсів вимагає проведення бюджетного моніторингу як інструмента прямої дії з боку держави.

Бюджетний моніторинг, або моніторинг функціонування бюджетної системи України, займає особливе місце в системі моніторингу, та виступає специфічною складовою макроекономічного моніторингу. Основною метою використання зазначеного інструмента є забезпечення постійного спостереження та аналізу реалізації бюджетної політики, оцінки практичної дієвості бюджетної системи на основі бюджетного обліку та бюджетної статистики з метою з'ясування суб'єктивних її недоліків, програми та подальшої розробки оптимального проекту Державного бюджету, а також формування адекватних умов його виконання на майбутню перспективу [91]. Порівняльна характеристика основних видів моніторингу в контексті його об'єктів наведена в табл. 2.1.

Застосування бюджетного моніторингу неможливе без використання бюджетного обліку, статистичної звітності. Бюджетний облік – це науково обґрунтована система спостереження, відображення, узагальнення та контролю за змінами, що мають місце в бюджетному процесі. Завдяки бюджетному обліку забезпечується інформаційна база для аналізу надходжень до місцевих бюджетів. Бюджетний облік – це функція Державного казначейства щодо касового виконання бюджету. Слід зазначити, що у світовій практиці існують декілька

систем касового виконання бюджету: банківська, казначейська та змішана. В Україні введена казначейська система касового виконання бюджету [91].

Таблиця 2.1

**Основні види соціально-економічного моніторингу
за об'єктами досліджень**

Вид	Об'єкт	Споживач результатів
Міждержавний	Процеси соціально-економічних зв'язків між державами	Органи державного управління
Макроекономічний (державний)	Функціонування та розвиток основних соціально-економічних процесів на рівні національної економіки	Органи державного управління
Муніципальний	Процеси соціально-економічного розвитку області, району, міста	Міська рада, мерія, держадміністрація, районне керівництво
Моніторинг підприємства, організації	Функціонування підприємства	Дирекція, фондові біржі, інвестиційні та холдингові компанії
Ринковий моніторинг	В окремому сегменті ринку	Служби маркетингу на підприємствах, товарні біржі, фондові біржі, інвестиційні компанії

Бюджетна статистика в рамках бюджетного моніторингу теж виконує певні задачі стосовно аналізу здійснення основних напрямів бюджетної політики. Показники бюджетної статистики є найважливішими показниками бюджетної політики. Ці показники на практиці групуються у два напрями: державні квоти та показники, що характеризують функції держави щодо трансформації економічної системи в змішану.

У сучасних умовах безпосередній механізм формування бюджетних ресурсів займає особливе місце, оскільки в залежності від того, як спрацюють його адміністративні та економічні важелі державного впливу, складаються певні умови для вирішення актуальних проблем економічного розвитку.

Бюджетний кодекс України закріплює цілу низку адміністративних та економічних важелів державного впливу, що використовуються в бюджетній практиці та забезпечують формування бюджетних ресурсів [91].

Так, розробка бюджетних запитів виступає інструментом опосередкованої дії на процес формування місцевих бюджетів, та забезпечує тісний зв'язок

між бюджетними установами, що потребують фінансування, та Міністерством фінансів України, яке на основі аналізу бюджетних запитів готує пропозиції проекту Державного бюджету України на поточний рік. Бюджетні установи, отримуючи певні повноваження, виступають головними розпорядниками бюджетних коштів.

У процесі підготовки бюджетних запитів суб'єкти, що їх розробляють, мають додержуватися певних вимог, а саме бюджетних обмежень – організаційних, фінансових та ін. Відповідно, ще одним важливим *інструментом прямого впливу є бюджетні обмеження*, що використовуються виключно на етапі формування бюджетних ресурсів і дозволяє забезпечити регулювання відповідності потреб у бюджетних коштах та можливостей їх задоволення шляхом підготовки інформаційно-аналітичних обґрунтувань.

Бюджетна експертиза є інструментом опосередкованого впливу на реалізацію фіскальної політики в частині формування бюджетних ресурсів на місцевому рівні. Його використання дозволяє здійснювати аналіз кожного законопроекту, внесеного на розгляд до Верховної Ради України, з метою оцінювання його впливу на дохідну частину бюджетів та виконання Закону про Державний бюджет України на поточний рік [91]. Так, наприклад, у структурі Конгресу США виокремлений незалежний орган – Бюджетний офіс Конгресу. При цьому без його висновку жоден законопроект не приймається до розгляду. Таким чином, в Україні також зроблена спроба ввести елементи подібної практики, а Комітету ВР з питань бюджету доручається аналізувати вплив усіх поданих законопроектів на складові структурні компоненти бюджету.

Важливим економічним важелем державного впливу на процес реалізації бюджетної політики у сфері акумуляції та мобілізації фінансових ресурсів до бюджетів місцевого рівня є *бюджетне стимулювання*, спрямоване на своєчасне і повне надходження коштів до бюджету, найекономніше і найдоцільніше їх використання.

Ефективно діючий бюджетний механізм, крім бюджетних стимулів, обов'язково має і *бюджетні санкції*, що належать до групи адміністративних

важелів впливу. *Бюджетне санкціонування* в Україні включає різного роду санкції за неповне і несвоєчасне надходження коштів до бюджету, за умисне ухилення від сплати податків і зборів та недодержання законодавства про оподаткування.

Досить дієвим важелем прямого впливу на етапі формування бюджетних коштів місцевого рівня є *бюджетне нормування*. Через встановлення бюджетних норм та нормативів забезпечується однаковий рівень асигнувань фінансових ресурсів однотипним бюджетним установам, а також формуються обґрунтовані показники потреб у фінансуванні та збільшуються можливості контролю та аналізу доцільності витрачання виділених коштів.

Розглянутий інструментарій державного впливу на формування бюджетних ресурсів у співвідношенні із методами акумуляції коштів у бюджеті представлено схематично на рис. 2.5.

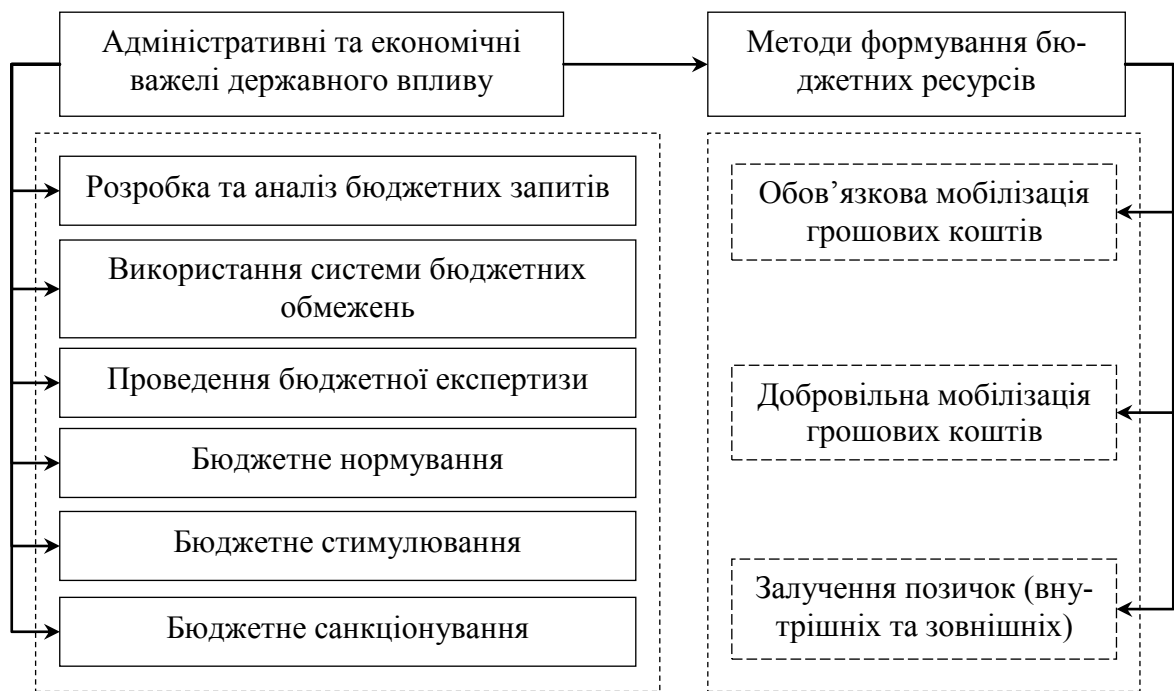


Рис. 2.5. Інструментарій механізму формування бюджетних ресурсів

Слід відмітити, що сукупність інструментів бюджетного регулювання, а саме бюджетне нормування, санкціонування та стимулювання, більш активно використовуються державою саме в процесі розподілу та використання бю-

джетних ресурсів, з метою контролю за доцільністю та цілеспрямованістю витрачання коштів із сформованого централізованого фонду. Через це їх вважають базовими складовими бюджетного механізму. Характеристика трьох зазначених інструментів бюджетного регулювання наведена на рис. 2.6.



Рис. 2.6. Характеристика базових складових компонентів бюджетного механізму

Основними методами формування бюджетних ресурсів є обов'язкова та добровільна мобілізація грошових коштів. Серед них провідна роль належить *обов'язковому методу мобілізації*, який полягає у примусовому і безвідплатному вилученні частини грошових коштів у їх власників на користь держави.

Найвагоміший і найпоширеніший з цього виду платежів – *податок*. Він є найбільш дієвим з усіх способів мобілізації коштів у дохід держави, необхідних для реалізації нею економічної політики.

Отже, ефективність бюджетної політики в регулюванні ринкової економіки багато в чому залежить від податкової політики. При її формуванні враховується здатність податків виконувати дві взаємозв'язані функції: фіскальну і

стимулюючи. Держава через рівень оподаткування, порядок обчислення податкової бази і системи податкових пільг та обмежень визначає, з одного боку, величину доходів Державного та місцевих бюджетів, з іншого – спрямовує ділову активність господарюючих суб'єктів і окремих громадян певного регіону у відповідність з встановленими цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку країни.

За багато років у країнах з ринковою економікою склалася досить раціональна структура податків, яка включає в себе три основні види: прямі (податок з доходів фізичних осіб, податок з прибутку підприємств), непрямі (акцизи, податок на додану вартість, митні збори) та інші (податок на нерухоме майно, спадщину, землю та ін.). Провідну роль у системі оподаткування виконує податок з доходів фізичних осіб, ставки якого коливаються в окремих країнах від 10 до 50 %. Значно менше фіскальне навантаження виконує податок на прибуток підприємств, проте він є найбільш сильним інструментом держави у регулюванні ділової активності господарських суб'єктів на регіональному рівні. Нині коливання його ставок в окремих країнах таке: у США – 34 %, в Англії – 35 %, в Японії – 37,5 %, у Франції – 45 %, у Німеччині – 56 %. У відповідності з діючим законодавством деякі види господарської діяльності повністю або частково звільнюються від податку на прибуток (наприклад, благодійна діяльність). У більшості країн діють знижені ставки для малих підприємств.

Значну фіскальну функцію виконують непрямі податки, які стягуються у вигляді надбавки до ціни товару або послуги і сплачуються споживачами. Поряд з цим вони є ефективним інструментом державного регулювання інфляції, розв'язання деяких завдань соціального характеру. Крім податків, обов'язковий метод мобілізації грошових коштів держави включає також різноманітні *державні збори* – митні, дорожні, за надання юридичних послуг, штрафи, плату за використання природних ресурсів та ін. Держава встановила також обов'язкові платежі до централізованих спеціальних фондів – пенсійного, соціального страхування.

При визначенні механізму розподілу податків між центральним і місцевими бюджетами враховується роль окремих податків у підтриманні макроекономічної та регіональної стабільності, регулюванні інфляційних процесів, фінансовому забезпеченні реалізації державних функцій. Так, у більшості країн Європи податок з доходів фізичних осіб і податок на прибуток підприємств (корпорацій) звичайно стягуються для формування центрального бюджету. Податок на додану вартість і податок з продажів у певній пропорції направляються як до центрального, так і до місцевого бюджетів. Повністю надходять до місцевого бюджету податки на землю (відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу від 2010 року 100 % податку на землю буде в розпорядженні бюджетів міст), спадщину, різні штрафи і збори, детальна характеристика надходжень яких буде проаналізована нижче.

Метод добровільної мобілізації грошових коштів передбачає проведення лотерей, випуск державою облігацій, інших цінних паперів, добровільні внески громадян тощо.

Найменш розповсюдженим методом акумуляції та мобілізації коштів до місцевих бюджетів є залучення позичок, внутрішніх та зовнішніх (див. рис. 2.5). Одним із потенційних джерел додаткових доходів у місцеві бюджети є кошти, залучені на фінансовому ринку шляхом здійснення запозичень через випуск облігацій місцевих позик [238].

Розвиток даного сегмента ринку цінних паперів сприяє вирішенню поточних та довготермінових потреб, що пов'язані з фінансуванням видатків місцевих бюджетів та ефективним розвитком територіальних громад. Запозичення до місцевих бюджетів – це метод мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів влади. В Україні відповідні запозичення можуть здійснюватися у формі випуску облігацій місцевих позик та шляхом укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній.

Варто відмітити, що у розвинутих країнах світу саме облігаційні запозичення є важливою складовою системи місцевих фінансів, дієвою основою фінансування муніципальних інвестиційних програм. Так, у Франції запозичені

кошти становлять 32-35 % загального бюджету місцевого самоврядування, у Нідерландах – 19 %, Бельгії – 13 %, Чехії – 11 %, в Іспанії – 10 % [261, 336].

Цікавим є той факт, що обсяг ринку місцевих облігацій в Україні за 2003-2008 рр. на 88,2 % сформований за рахунок випуску цінних паперів лише 7 міськими радами [302]. Обсяг випуску місцевих облігацій за 2003-2009 роки становить менше 1 % від загального обсягу зареєстрованих ДКЦПФР випусків цінних паперів, що свідчить про досить низький рівень розвитку даного сектора фондового ринку України. Причинами такого стану розвитку ринку облігацій місцевих позик вчені вбачають у наступному: відсутності можливості повноцінно виконувати самоврядні функції органами місцевого самоврядування на рівні територіальної громади; надмірній залежності від рішень місцевих рад вищого рівня та державних адміністрацій, зокрема у питаннях підготовки, затвердження і виконання власних бюджетів; значних диспропорціях у розвитку територій; відносно короткому терміні існування фондового ринку України; відсутності досвіду здійснення муніципальних запозичень; наявності окремих законодавчих обмежень розвитку ринку облігацій місцевих позик.

З одного боку, наявні обмеження є своєрідним запобіганням ризику невиконання боргових зобов'язань за облігаційними позиками, а з іншого боку, вони значно обмежують права територіальних громад і стримують надходження додаткових фінансових ресурсів [341].

Прикладом негативного впливу держави на процес формування фінансових ресурсів на місцевому рівні є надання права на здійснення випусків облігацій зовнішньої місцевої позики тільки місцевим радам міст з кількістю населення не менше 800 тис. чоловік. За даними державної статистики, на початок 2010 року цим правом могли скористатися лише 5 міст обласного значення: Київ, Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Одеса. А, наприклад, Запоріжжя як одне з потужних промислових міст України, що входить до трійки промислових міст України, трійки лідерів-емітентів з випуску облігацій внутрішньої місцевої позики, залучити додаткові кошти на зовнішніх ринках під менший відсоток права не має. Отже, в цілому до прийняття нової редакції Бюджетного кодексу від

2010 року державні органи влади були недостатньо зацікавлені у залученні додаткових коштів муніципалітетами шляхом випуску місцевих облігацій і не сприяли розвитку даного сектора фінансового ринку. Проте необхідно охарактеризувати зміни, що включені до оновленого Бюджетного кодексу.

Так, що стосується зовнішніх місцевих запозичень, то коло бюджетів, які мають право на їх здійснення, розширюється. І обмеження щодо чисельності населення міста встановлені на рівні п'ятисот тисяч осіб.

Розглядаючи проблему фіскального регулювання дохідної бази місцевих бюджетів, необхідно обов'язково враховувати специфіку місцевих бюджетів в суспільно-економічних відносинах, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП. Як було зазначено вище, фіскальне регулювання процесів формування місцевих бюджетів за доходами відображає сукупність конкретних стимулюючих правових інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору та практична його реалізація.

Місцеві фінанси сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів та міст, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання [61]. На практиці це завдання реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Слід зазначити, що в Україні з 2001 року започаткована реформа міжбюджетних відносин, основи якої закладені в прийнятому Бюджетному кодексі України від 2001 року. Бюджетний кодекс пропонує чотири важливі структурні зміни, які включають: раціональний розподіл видатків; закріплення дохідних джерел між різними типами бюджетів; формульну систему трансфертів між Державним бюджетом і місцевими бюджетами; систему цільових субвенцій на соціальний захист.

У процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей у їх економічному розвитку. Протягом останніх років відбувається збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових

субвенцій. Для більш ґрунтового розуміння прояву впливу держави на формування місцевих бюджетів виникає об'єктивна необхідність розгляду інструментів розподілу доходів бюджетів (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Практичний інструментарій розподілу доходів між бюджетами різних рівнів в Україні

Розподіл доходів ґрунтується на встановленні загальнодержавних податків і платежів та місцевих податків і зборів. Загальнодержавні податки та обов'язкові платежі поділяються на:

- закріплені – доходи, які повністю або частково (за твердо фіксованим нормативом) надходять до даного бюджету;
- регулюючі – доходи, від яких встановлюються відрахування до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їх потреб, тобто нормативи відрахувань диференціюються в розрізі окремих бюджетів і періодично (як правило) змінюються.

Місцеві податки і збори закріплюються за місцевими бюджетами відповідно до того, який орган їх встановлює. При цьому може також визначатися їх розподіл між ланками місцевих бюджетів [104].

Слід зазначити, що розщеплення основних загальнодержавних податків та зборів, таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств та акциз, не дозволяє ясно і чітко розв'язати проблему збільшення власної бази оподаткування на місцевому рівні [322]. Натомість, воно породжує додаткові проблеми, які негативно позначаються на обсязі надходжень, зокрема місцевих бюджетів, та економічному розвитку всієї країни. Водночас, є інші податки, базу та ставки яких уповноважений визначати центральний уряд, що їх доцільно було б закріпити за місцевими бюджетами, а саме податок на нерухомість (передбачений новою редакцією Бюджетного кодексу від 2010 року), податок на землю, податок з доходів фізичних осіб та інші (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Характеристика розподілу податків Державного та місцевого бюджетів України відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік”

Рівень бюджету	Частка закріплення	Вид податків
Закріплені доходи Державного бюджету України	у повному обсязі	- податок на додану вартість; - акцизний збір з імпортованих товарів; - ввізне мито; - платежі за користування надрами, лісовими та водними ресурсами загальнодержавного значення
	частково	- податок на прибуток підприємств; - акцизний збір з вироблених в Україні товарів тощо
Закріплені доходи бюджетів місцевого самоврядування	у повному обсязі	- плата за ліцензії на певні види господарювання та за сертифікати, що видаються виконавчими органами; - плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва; - плата за торговий пакет на здійснення деяких видів діяльності
	частково	- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам; - податок з доходів фізичних осіб

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу від 2010 року Державний та місцеві бюджети матимуть окремі дохідні джерела, розмежування яких дозволить реалізувати цілі міжбюджетної реформи. Крім того, зміниться склад та структура доходної частини місцевих бюджетів, що буде проаналізовано в наступному розділі.

Для фінансування видатків, що мають обраховуватися за нормативами бюджетної забезпеченості, призначається кошик джерел доходів бюджетів територіальних громад. Цей кошик доходів складається з надходжень, що збираються на певній території від таких податків і зборів: податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від адміністративних штрафів за місцем вчинення правопорушення.

Основний принцип публічних фінансів полягає в тому, що лише податки, які сплачуються місцевими жителями, повинні використовуватися для фінансування, принаймні часткового, суспільних послуг, що надаються цим місцевим жителям [371]. Номенклатура таких податків відповідає міжнародній практиці і засвідчує чіткий взаємозв'язок між величиною і місцем сплати податку та рівнем послуг, що їх отримує за ці кошти платник податку, який водночас є і виборцем. Місцеві платники податків значно більшою мірою схильні цікавитися видатковими рішеннями місцевої влади і відстежувати їх, коли вони знають, що ці рішення здійснюються головним чином коштом сплачуваних ними податків.

Частина, а саме 25 % податку з доходів фізичних осіб, стягненого на території області чи Автономної Республіки Крим, спрямовується на часткове фінансування діяльності обласних бюджетів та республіканського бюджету Автономної Республіки Крим (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Алгоритм розподілу податку з доходів фізичних осіб

Рівень бюджету місцевого самоврядування	Норматив відрахувань від податку з доходів фізичних осіб
До бюджету м. Києва та м. Севастополя	100 % загального обсягу податкових надходжень, що справляються на даній території
До бюджетів міст республіканського (АРК) та обласного значення	75 % загального обсягу податкових надходжень, що справляються на даній території
До бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань	25 % загального обсягу податкових надходжень, що справляються на даній території

Держава встановлює додатковий алгоритм розподілу податку з доходів фізичних осіб для бюджетів міст районного значення, села та селища, з одного боку, та районних бюджетів, з іншого, у розмірі 25:50 (решта 25 – зараховуються до обласного бюджету) [333].

Інші доходи з “кошика”, визначені ст. 64 Бюджетного кодексу, у повному обсязі використовуються для фінансування бюджетів територіальних громад. Таким чином, кожен орган місцевого самоврядування матиме доступ до набору доходів, зібраних у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, обсяг яких може виявитися достатнім або недостатнім для фінансування делегованих видаткових повноважень. Там, де він виявиться недостатнім, – решту забезпечать трансферти.

Зазначений алгоритм розподілу найперспективнішого джерела наповнення бюджетів місцевого самоврядування покликаний забезпечити певну дохідну незалежність бюджетам таких міст, сіл та селищ.

Слід звернути увагу на те, що система міжбюджетного розподілу доходів доповнюється їх бюджетним регулюванням, що на даному етапі в Україні має проявитись в нових формах, закріплених в новій редакції Бюджетного кодексу від 2010 року.

Бюджетне регулювання доходів – це надання коштів із загальнодержавних доходних джерел, що закріплені за бюджетами вищих рівнів, бюджетам нижчих рівнів з метою збалансування їх на рівні, необхідному для виконання планів економічного і соціального розвитку на певній території.

Окремим адміністративно-територіальним одиницям може не вистачати закріплених та власних доходів для покриття видатків у тих областях, що передбачені програмою економічного та соціального розвитку. В цьому випадку проявляється вплив держави на формування додаткових фінансових ресурсів бюджетів міст, а саме шляхом формування регулюючих доходів місцевих бюджетів (рис. 2.8) [343].

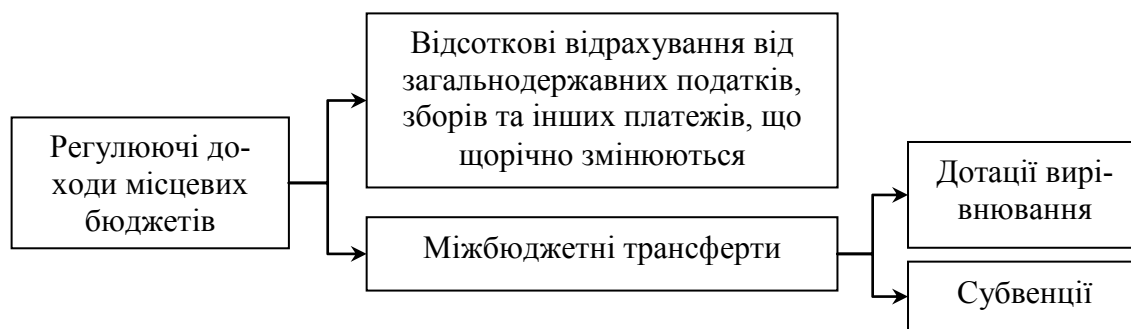


Рис. 2.8. Складові компоненти регулюючих доходів місцевих бюджетів

Вплив держави на процеси наповнення місцевих бюджетів також проявляється через використання основних *методів бюджетного регулювання*:

1) метод відсоткових відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних податків і зборів за нормативами, що встановлюються щорічно радою вищого рівня в своєму акті про бюджет на наступний рік (законі чи рішенні про бюджет);

2) метод міжбюджетних трансфертів (див. рис. 2.8).

Механізм розмежування доходів, закріплених за бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та за бюджетами районів, міст обласного підпорядкування, районів у містах, з часу проголошення незалежності України весь час змінювався, що було пов'язано з недосконалістю бюджетної системи [168, 321]. У зв'язку з бюджетним реформуванням, основою якого є прийняття нової редакції Бюджетного кодексу від 2010 року, основним методом бюджетного регулювання доходів є метод міжбюджетних трансфертів. Порядок і умови їх надання та використання затверджуються Верховною Радою України, нормативними документами Автономної Республіки Крим та рішеннями відповідних органів самоврядування в межах їхньої компетенції.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Міжбюджетні трансферти за чинним законодавством України поділяються на дотації вирівнювання, субвенції та виключення коштів, які передаються до бюджету вищого рівня. Для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів з метою їх оптимального розподілу Кабінет

Міністрів України розробив Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2009 рік, в якому закладений формульний підхід до їх розподілу. Багатофакторна формула, затверджена Кабінетом Міністрів України, враховує такі параметри:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- 2) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;
- 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;
- 4) прогнозний показник кошику доходів бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського (АРК) і міст обласного значення та прогноз доходів – для районних бюджетів;
- 5) коефіцієнт вирівнювання (в межах від 0,60 до 1).

Слід зазначити, що в Україні вже декілька останніх років застосовується механізм автоматичного надання дотацій. Дія цього механізму дає змогу, по-перше, одержати в автоматичному режимі дотації вирівнювання на основі встановлених нормативів щоденних відрахувань (за певними статтями доходів загального фонду бюджету), по-друге, частину надходжень доходів загального фонду Державного бюджету, що одержуються понад річні розрахункові обсяги, перетворити на додаткові дотації та автоматично спрямувати їх за рішенням відповідних рад на фінансування соціальних видатків певних територій [164].

Сучасна практика державного впливу на формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів шляхом регулювання міжбюджетних відносин в Україні не відповідає потребам місцевих органів влади у фінансових ресурсах, враховуючи їх власні та делеговані повноваження; не базується на місцевих потребах; посилює залежність місцевих органів влади від обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету [275]. Практиками місцевих фінансів виокремлюються наступні основні негативні фактори регулювання міжбюджетних відносин:

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- нерациональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів із державної в комунальну власність;
- відсутність зацікавленості в органів місцевого самоврядування у додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів з альтернативних джерел;
- переважання здебільшого споживацьких тенденцій у витрачанні бюджетних коштів [338].

З іншого боку, потребує негайного вдосконалення механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня та застосування індивідуальних підходів до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів має багато недоліків: він не тільки негативно впливає на дохідну базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. А перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. Тому вже сьогодні назріла об'єктивна необхідність ґрунтовного наукового дослідження міжбюджетних відносин у фінансовій системі держави та впровадження в дію інноваційних методів, форм, інструментів державного впливу на формування місцевих бюджетів. Це, у свою чергу, дозволить виявити можливі напрями більш ефективного фінансового забезпечення реальних потреб міст та регіонів країни.

2.4. Дослідження міжбюджетних відносин у фінансовій системі держави

Міжбюджетні відносини є важливою складовою фінансової системи будь-якої держави. Вони займають особливе місце в організації бюджетного процесу, оскільки забезпечують розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи та між бюджетами одного рівня. Крім того, оптимізація механізму міжбюджетного вирівнювання в країні виступає одним із основних завдань бюджетної архітектури.

За рахунок застосування механізму міжбюджетних відносин здійснюється мінімізація фіскальних дисбалансів при формуванні бюджетів. Розрізняють горизонтальні та вертикальні фіскальні дисбаланси. Вертикальні фіскальні дисбаланси виникають внаслідок невідповідності між обсягами фінансових ресурсів певного рівня влади та обсягами наданих йому повноважень. Що ж стосується горизонтальних фіскальних дисбалансів, то вони проявляються в разі нерівномірності розподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування, що мають однакові обсяги покладених на них завдань. Зокрема, такий тип фіскальних дисбалансів характерний в ситуаціях, коли:

- в бюджетах певних адміністративно-територіальних одиниць одного рівня недостатньо фінансових ресурсів для надання суспільних послуг в обсягах, що надаються іншими адміністративно-територіальними одиницями такого ж рівня в бюджетній системі;
- нерівність у фінансових можливостях окремих територій та регіонів;
- вищі потреби у фінансових ресурсах одних адміністративно-територіальних одиниць порівняно з іншими;
- різниця у вартості суспільних послуг, що надаються у певних регіонах [186].

З метою усунення вертикальних фіскальних дисбалансів впроваджуються наступні заходи:

- здійснюється перерозподіл повноважень між рівнями бюджетної системи: частина обов'язків із надання державних і громадських послуг може бути передана центральній владі або нижчим органам місцевого самоврядування, за рахунок чого зменшиться коло обов'язків рівня влади, що має вертикальний фіскальний дисбаланс;
- надаються цільові субвенції центральною владою;
- для рівня влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс, запроваджуються додаткові податки і збори.

Мінімізація горизонтальних дисбалансів здійснюється шляхом вирівнювання фінансової забезпеченості відповідних бюджетів, а також через реалізацію політики фінансового вирівнювання територій [186].

Таким чином, міжбюджетні відносини є одним із дієвих інструментів економічної стабілізації депресивних територій та стимулювання економічного розвитку регіонів держави. У свою чергу, через економічні інтереси територій та адміністративно-територіальних одиниць система міжбюджетних відносин може впливати на усі економічні та соціальні процеси, які відбуваються в країні. На макроекономічному рівні через систему міжбюджетних відносин забезпечується стабільність надходжень фінансових ресурсів до бюджетів усіх рівнів. На мікрорівні міжбюджетні відносини сприяють ефективному формуванню та використанню ресурсів місцевих бюджетів, забезпечують якісне та достатнє надання соціальних послуг населенню; дозволяють сформувавши умови для розвитку приватного підприємництва та поліпшення інвестиційного клімату в регіоні.

Проте досягнення основної мети перерозподілу фінансових ресурсів через систему міжбюджетних трансфертів, а саме підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати покладені на них соціально необхідні повноваження, має певні обмеження.

Так, при цільовій спрямованості міжбюджетних відносин на підвищення бюджетної забезпеченості найбільш вразливих регіонів до певного мінімально гарантованого рівня зменшуються стимули дотаційних регіонів до самореалізації,

оскільки фінансова забезпеченість їх бюджету і так досягне необхідного, однакового для усіх рівня, за рахунок розподілу міжбюджетних трансфертів.

Інший метод міжбюджетного вирівнювання, який полягає в тому, що поряд із вирівнюванням бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів створюються стимули нарощувати їх власну дохідну базу, також має деякі недоліки. Зокрема, при такому вирівнюванні бюджети малозабезпечених адміністративно-територіальних одиниць, навіть після отримання трансфертів, можуть мати низький рівень фінансової забезпеченості [89].

Правовою підставою для функціонування механізму міжбюджетних відносин є: законодавчо закріплений розподіл повноважень і відповідальності між державною владою та органами місцевого самоврядування у сфері надання управлінських, громадських та інших послуг; гарантія держави щодо фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; визначення механізму бюджетного вирівнювання; встановлення фіскальних повноважень та відповідного порядку розподілу податків і зборів між бюджетами [76].

Міжбюджетні відносини головним чином спрямовуються на сталий економічний і соціальний розвиток держави та окремих її регіонів. Найважливішим напрямком застосування механізму міжбюджетних відносин є вирівнювання розвитку окремих адміністративних територій та забезпечення однакового рівня надання основних суспільних послуг громадянам, незалежно від їх місцезнаходження. Іншими словами, у процесі здійснення міжбюджетних відносин відбувається вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів щодо забезпечення добробуту населення відповідних територіальних одиниць [312].

Об'єктивна необхідність такого вирівнювання полягає в існуванні економічних та соціальних диспропорцій розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць в межах держави, і, відповідно, різного рівня їх фіскальної спроможності, що виникає внаслідок відмінностей у географічних, кліматичних, історичних, соціально-демографічних, економічних та інших умовах розвитку територій.

Конфігурація механізму міжбюджетних відносин в країні визначається сукупністю різних чинників, таких як: принципи функціонування бюджетної та податкової систем, ступінь їх централізації, особливості територіальної організації влади, нормативно-правове регулювання тощо. Більш того, система міжбюджетних відносин не є сталою і коригується з урахуванням змін внутрішнього і зовнішнього середовища та умов економічно-соціального розвитку держави й окремих її регіонів.

Основними чинниками, що визначають модель організації міжбюджетних відносин в країні, є:

- адміністративно-територіальний і державний устрій;
- принципи організації міжбюджетних відносин;
- інституційно-правова структура організації міжбюджетних відносин.

З іншого боку, організація міжбюджетних відносин передбачає виділення їх напрямів, видів та форм (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Організація системи міжбюджетних відносин в країні

Безумовно, міжбюджетні відносини, як і в цілому бюджетна система, безпосередньо залежать від адміністративно-територіального поділу в країні та форми державного устрою. Так, в унітарних країнах виділяють, як правило, два рівні суб'єктів міжбюджетних відносин – центральні органи державної влади та

органи місцевого самоврядування. В Україні до суб'єктів міжбюджетних відносин, крім названих, належать також органи влади Автономної Республіки Крим.

У федеративних країнах система організації міжбюджетних відносин є більш складною та багаторівневою. Суб'єктами міжбюджетних відносин у країнах з федеративним державним устроєм виступають, як мінімум, три рівні влади – федеральні органи державної влади, органи влади суб'єктів федерації та органи місцевого самоврядування [78].

У дисертаційному дослідженні І.В. Миронова вказується на те, що системи міжбюджетних відносин, що існують у даний час у державах з федеральним устроєм, умовно розмежовують на дві групи відповідно до моделей, які вони застосовують, а саме: американську (перш за все, США і Канада) і європейську (основні принципи характерні для Німеччини) [218].

При порівнянні вказаних моделей вказується на таку основну відмінність між ними – рівень втручання федеральної влади в діяльність нижчих органів влади, у т.ч. вирівнювання бюджетів через систему грантів, дотацій, трансфертів і субсидій фінансового забезпечення жителів усіх регіонів країни, а також рівень самостійності регіональних і місцевих рівнів влади в проведенні бюджетної і податкової політики.

При використанні німецької моделі органи влади регіонів і муніципалітетів більш залежні від рішень федерального уряду, ніж при американській, а права по встановленню податків, прибуткової бази і повноважень у використанні бюджетних коштів місцевою і регіональною владою закріплені конституцією. У таких державах теоретичним обґрунтуванням побудови міжбюджетних стосунків стала доктрина англійського економіста Дж. Кейнса, який вважав, що урядові витрати на економічні потреби і державне інвестування у виробничу сферу є необхідністю. Конституцією в Німеччині закріплено і право громадян на здобуття однакових бюджетних благ на території всієї країни, яке здійснюється за допомогою “активного балансування”, тобто розподілу державних доходів між рівнями влади (самофінансування місцевого самоврядування (комун) не перевищує 50 % від усіх доходів) [264].

При використанні американської моделі втручання федерального уряду у діяльність місцевої влади і, відповідно, дотації з федерального бюджету, є мінімальними. У таких державах міжбюджетні стосунки склалися на основі неокласичної теоретичної системи ортодоксального маржиналізму А. Маршалла, Л. Вальраса та ін.

І.В. Миронов вказує на те, що для унітарних держав, на відміну від країн з федеральним устроєм, характерна одноманітність податків, платежів і бюджетного процесу на всій території країни [218]. Теоретично бюджети нижніх рівнів в унітарних державах є свого роду проміжними фондами по розподілу коштів центрального бюджету і акумуляції тих ресурсів, здійснювати адміністрування яких на даному рівні вважається найбільш ефективним. В унітарних державах, на відміну від федерацій, центральний уряд несе відповідальність по заборгованості бюджетів нижчих рівнів, а також встановлює обмеження на обсяг і терміни запозичень. Для таких держав також характерна висока (більше 50 %) частка коштів центрального бюджету у доходній частині бюджетів нижчого рівня.

Наступним чинником формування системи міжбюджетних відносин в країні є принципи їх організації, які виступають певною ідеологічною основою міжбюджетних відносин. У світовій практиці розрізняють дві головні теоретичні концепції організації міжбюджетних відносин – бюджетний унітаризм та бюджетний федералізм. На сьогоднішній день дані концепції застосовуються переважно у комбінованому вигляді, поєднуючи окремі елементи першого та другого підходів.

Бюджетний федералізм застосовується переважно в країнах з федеративним державним устроєм та багаторівневою бюджетною системою. Проте окремі принципи бюджетного федералізму, спрямовані на оптимальний розподіл повноважень між рівнями влади, можуть бути успішно застосовані і в унітарних країнах [148].

Організація міжбюджетних відносин на принципах бюджетного федералізму передбачає значну автономію бюджетів усіх рівнів, що супроводжується за-

кріпленням за ними достатнього обсягу фінансових ресурсів на здійснення повноважень та відповідальності органів влади відповідного рівня за збалансування бюджету [330]. Відносини між суб'єктами федерації та центральними органами влади при бюджетному федералізмі носять договірно-правовий характер. При цьому місцеві та регіональні органи влади через механізм переговорів та консультацій беруть активну участь в організації міжбюджетних відносин.

Реалізація принципів бюджетного федералізму поряд із єдністю соціально-економічної та бюджетно-фінансової політики держави дозволяє поєднати інтереси центральної влади та регіональних і місцевих територіальних утворень при забезпеченні самостійності відповідних бюджетів [132].

Що стосується організації міжбюджетних відносин в рамках бюджетного унітаризму, то слід відзначити активну роль центральної влади, яка самостійно визначає принципи організації міжбюджетних відносин. При цьому органам влади регіональних і місцевих територіальних громад відводиться відносно пасивна роль. При бюджетному унітаризмі державна політика, перш за все, спрямовується на вирівнювання фіскальних дисбалансів та забезпечення єдиних стандартів надання громадських послуг на всій території країни [156, 310].

Окрім зазначених основних теоретичних концепцій, сучасна практика організації міжбюджетних відносин знаходиться під впливом і інших тенденцій розвитку інституту місцевих фінансів. Так, децентралізація місцевих бюджетів та необхідність зміцнення місцевого самоврядування призвели до впровадження в практику організації міжбюджетних відносин розвинених країн окремих засад концепції субсидіарності (згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування) [312].

Що стосується України, то враховуючи унітарний державний устрій та досвід організації міжбюджетних відносин в розвинених країнах, система міжбюджетних відносин України повинна ґрунтуватися на засадах бюджетного унітаризму з урахуванням окремих принципів бюджетного федералізму та концепції субсидіарності.

Однією з найважливіших підсистем, що визначає функціонування механізму міжбюджетних відносин в країні, є інституційно-правова структура організації міжбюджетних відносин. Дана підсистема включає різні правові норми, правила та угоди, які регламентують порядок реалізації міжбюджетного співробітництва. Ключовий характер даної складової пов'язаний із тим, що процес розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами, що опосередковується міжбюджетними відносинами, є не виключно адміністративним розподілом грошових потоків, а законодавчо закріпленим розподільчим механізмом.

В Україні регулювання міжбюджетних відносин здійснюється Конституцією України [181], Бюджетним кодексом [91], Законами України “Про Державний бюджет” на відповідний рік, Законом України “Про місцеве самоврядування” [292], а також Постановами КМУ (у тому числі Постановою КМУ “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій, коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів” [291]) та іншими нормативно-правовими актами.

Інституційно-правова структура організації міжбюджетних відносин є досить динамічною і постійно змінюється та реформується з метою підвищення ефективності регулювання міжбюджетного співробітництва [76].

В Україні формування власної бюджетної системи та розвиток міжбюджетних відносин розпочався із проголошенням незалежності. Проте до прийняття Бюджетного Кодексу у 2001 році та його повного впровадження у 2002 році правова основа побудови міжбюджетних відносин не була визначена законодавчо. Внаслідок цього були відсутні чіткі критерії перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами та розрахунку необхідних обсягів дотацій і субвенцій місцевим бюджетам [362, 374]. Фактично такий розрахунок здійснювався, виходячи з кількості бюджетних установ в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, а саме установ освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, а також об'єктів місцевого господарства, що підпорядковувалися відповідним органам місцевого самоврядування. Домінуючий на пер-

шому етапі суб'єктивний підхід до розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи не враховував реальні економічні, соціальні, екологічні та інші характеристики регіонів, що не сприяло подоланню диспропорцій у їх розвитку.

Таким чином, основними недоліками організації міжбюджетної взаємодії та функціонування бюджетної системи в цілому на першому етапі її розвитку були дисбаланси між обсягами фінансових ресурсів та владних повноважень відповідних органів влади адміністративно-територіальних одиниць; нестабільність нормативів відрахувань до місцевих бюджетів частки загальнодержавних податків і зборів, що ускладнювало процес бюджетного планування на тривалу перспективу. Крім того, відсутність чітких правил і процедур обчислення обсягів міжбюджетних трансфертів не дозволяло здійснити неупереджений та справедливий розподіл бюджетних коштів.

З прийняттям Бюджетного Кодексу України у 2001 році порядок формування доходів і видатків місцевих бюджетів та організація взаємовідносин між ними суттєво змінилися. Зокрема, позитивний вплив на розвиток міжбюджетних відносин в Україні здійснило впровадження формульної системи розрахунку міжбюджетних трансфертів, за рахунок чого була забезпечена незалежність обсягів дотацій вирівнювання та коштів, які передаються до Державного бюджету з місцевих, від фактичного рівня виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками [134]. Основними параметрами, що враховуються при розподілі обсягу трансфертів між бюджетами, стали: кількість жителів та споживачів соціальних послуг; індекси відносної податкоспроможності відповідного міста чи району; нормативи бюджетної забезпеченості з коригуючими коефіцієнтами тощо [91]. Крім того, відбувся перехід до прямих відносин між бюджетами АРК, областей, міст республіканського і обласного значення, районними бюджетами та Державним бюджетом.

Розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні сприяло також чітке розмежування видатків між різними рівнями бюджетів та запровадження поділу доходів місцевих бюджетів на такі, що враховуються, і такі, що не врахову-

ються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Це створило основу для проведення розрахунків обсягів дотацій вирівнювання, що надаються місцевим бюджетам [191].

Слід відзначити, що фінансове вирівнювання бюджетів через механізм міжбюджетних відносин є похідним від існуючої системи розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи. Так, необхідність використання інструмента міжбюджетних трансфертів виникає у разі недостатності обсягу закріплених за бюджетом доходів для здійснення усіх покладених на нього видатків. Відповідно, потрібний обсяг додаткових фінансових ресурсів (у тому числі, у вигляді трансфертів з Державного бюджету) визнається як різниця між обсягом видатків місцевого бюджету і обсягом закріплених за ним доходів.

Таким чином, впровадження в дію Бюджетного Кодексу України, з одного боку, дозволило встановити нові засади регулювання міжбюджетних відносин та створити передумови для розвитку самостійності місцевого самоврядування. Поряд із цим, залишився ряд недоліків у функціонуванні бюджетної системи. Зокрема, необґрунтований розподіл доходів між бюджетами різних рівнів та недостатність власної дохідної бази місцевих бюджетів на виконання не лише делегованих, але і власних повноважень, призвели до необхідності здійснення значних обсягів бюджетного субсидіювання. Це, в результаті, виявилось в низькій децентралізації та недостатній автономності місцевих бюджетів.

Наступним етапом у розвитку бюджетного законодавства в Україні стало прийняття у 2010 році нової редакції Бюджетного кодексу, яка зафіксувала ряд змін у функціонуванні бюджетної системи країни. Серед змін, що безпосередньо торкнулися організації міжбюджетних відносин в Україні, слід відмітити наступні. По-перше, новою редакцією БК було уточнено склад міжбюджетних трансфертів, до яких були віднесені:

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

– додаткові дотації.

Відповідно, склад трансфертів, що передаються з Державного бюджету України до місцевих, був доповнений додатковою дотацією на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Згідно з новою редакцією БК розподіл обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетом АРК та обласними бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України, та затверджується законом про Державний бюджет України.

Додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів розподіляється між цими бюджетами у таких пропорціях: не більше 25 відсотків – для бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та не менше 75 відсотків – для бюджетів міст республіканського АРК і обласного значення та бюджетів районів.

Рада міністрів АРК, обласні державні адміністрації здійснюють розподіл додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів з урахуванням особливостей депресивних та гірських територій і тих, що мають низький показник чисельності населення і розгалужену мережу бюджетних установ.

По-друге, новою редакцією БК були внесені деякі зміни до розрахунку дотації вирівнювання місцевим бюджетам. Зокрема, було введено новий параметр, який повинен враховуватися у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, а саме норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення. Крім того, були переглянуті й інші параметри, що враховуються при розрахунку дотації вирівнювання. Наприклад, була змінена періодичність перегляду індексів відносної податкоспроможності бюджетів, а саме не частіше, ніж раз на рік (тоді як за попередньою редакцією БК – не частіше одного разу на 3 роки). Більш того, передбачені випадки, коли індекси відносної податкоспроможності місцевих бюджетів можуть змінюватися та переглядатися частіше одного разу на рік (стаття 98), а саме:

- виділення нових або зміна статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;

- зміна місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;
- зміна податкового законодавства.

У новій редакції БК суттєво були розширені також і положення, що стосуються фінансування видатків місцевих бюджетів за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Так, наприклад, в статті 102 БК, яка регламентує надання субвенцій з Державного бюджету України на здійснення програм соціального захисту, визначено перелік осіб, які відповідно до свого статусу мають право на отримання субсидій та пільг на оплату окремих послуг.

Що стосується субвенцій місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів), то новим у Бюджетному кодексі є закріплення основних принципів та засад, які враховуються при визначенні доцільності здійснення таких субвенцій (стаття 105). Зокрема, до основних принципів, на яких ґрунтується надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) належать:

- принцип об'єктивності та відкритості;
- принцип єдності;
- принцип збалансованого розвитку;
- принцип цільового використання коштів субвенції.

Окрім того, умовами, які враховуються при наданні субсидій на виконання інвестиційних програм (проектів) з державного бюджету місцевим, є:

- економічна ефективність досягнення цілей інвестиційної програми (проєкту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів);
- направленість субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні

та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;

- рівень забезпеченості закладами (установами) соціально-культурної сфери;
- рівень розвитку дорожнього та комунального господарства;
- участь бюджету-отримувача субвенції;
- обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Незважаючи на ряд удосконалень в бюджетному законодавстві, впроваджених новою редакцією Бюджетного кодексу, актуальним залишається формування ефективної системи міжбюджетного вирівнювання, яка б забезпечувала стимулювання самостійного економічного розвитку регіонів.

Поряд із чинниками, що визначають модель організації міжбюджетних відносин, важливе значення має дослідження сукупності інструментів, форм та напрямів, через які безпосередньо забезпечується практична реалізація міжбюджетних відносин в країні. Особливості застосування різних форм та інструментів міжбюджетних відносин визначаються чинним законодавством з урахуванням поточної фінансової ситуації, особливостей економічного розвитку країни та інших факторів.

У процесі реалізації міжбюджетних відносин рух бюджетних коштів може відбуватися як між бюджетами вищого та нижчого рівнів, так і в межах однієї ланки бюджетної системи. Відповідно до того, органи управління яких рівнів бюджетної системи виступають суб'єктами міжбюджетних відносин, останні розподіляються на 2 напрями: горизонтальні та вертикальні.

Горизонтальні міжбюджетні відносини відображають відносини в сфері перерозподілу бюджетних ресурсів, що виникають між місцевими органами влади одного рівня. Формування даного напрямку міжбюджетного співробітництва якнайкраще відображає необхідність вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів для забезпечення встановлених стандартів надання суспільних послуг населенню. У свою чергу, вертикальні міжбюджетні відносини стосують-

ся перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між державним та будь-яким місцевим бюджетом.

Характерною особливістю руху міжбюджетних трансфертів в Україні є їх виключно вертикальний характер, який визначається адміністративною підпорядкованістю бюджетів. Водночас, світова практика організації місцевих фінансів свідчить про необхідність розвитку і горизонтального міжбюджетного співробітництва, яке є відображенням рівня демократичності бюджетної системи та ступеня взаємодопомоги територіальних громад та населених пунктів при реалізації регіональної політики [218].

На практиці реалізація механізму міжбюджетних відносин здійснюється у наступних формах:

- бюджетне субсидіювання, яке передбачає виділення коштів з бюджету вищого рівня бюджету нижчого рівня та реалізується у формах бюджетних субсидій, субвенцій та дотацій;
- вилучення коштів, тобто передача коштів з бюджету нижчого рівня (місцевих бюджетів) до бюджету вищого рівня (Державного бюджету), що здійснюється в разі перевищення планових показників доходів місцевого бюджету;
- взаємні розрахунки та взаємозаліки – виникають при перерозподілі доходів чи видатків між бюджетами після їх затвердження;
- бюджетні позики, які здійснюються у зв'язку з виникненням касового розриву, тобто часової невідповідності між проведенням видатків та отриманням доходів відповідним бюджетом [312].

Безумовно, основною формою організації міжбюджетних відносин є бюджетне субсидіювання, що означає передачу фінансових ресурсів із бюджету вищого рівня бюджетам нижчих рівнів у вигляді субвенцій, субсидій і дотацій.

Субсидія як інструмент перерозподілу фінансових ресурсів в рамках бюджетної системи передбачає надання коштів з бюджету вищого рівня для фінансування певних заходів на умовах пайової участі у такому фінансуванні бюджету нижчого рівня. Така форма фінансової допомоги не завжди застосовується в системі міжбюджетних відносин.

Більш поширеними інструментами перерозподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи є дотації та субвенції. Що стосується субвенцій, то вони завжди носять цільовий характер та надаються бюджетам нижчого рівня на визначений термін для виконання конкретних проектів чи заходів. Іноді механізм фінансування бюджетів шляхом надання субвенцій може передбачати пайову участь кількох бюджетів у реалізації спільних проектів. Органами державної влади або органами місцевого самоврядування вищого рівня здійснюється контроль за цільовим та законним використанням наданих коштів. У разі порушення термінів виконання проектів (заходів) чи при виявленні нецільового використання даних коштів субвенції підлягають обов'язковому поверненню, як і субсидії.

На відміну від субвенцій та субсидій, дотації не мають цільового характеру, а надаються при певних умовах бюджетам нижчого рівня у вигляді фіксованого обсягу грошової допомоги з метою забезпечення виконання ними своїх повноважень. Дотації носять безповоротний характер і не мають обмежень щодо напрямів використання наданих коштів.

Як правило, дотації надаються місцевим бюджетам з Державного, а порядок розрахунку їх обсягу встановлюється законодавчо і визначається як різниця між видатками та доходами відповідного місцевого бюджету. Іншими словами, саме через механізм надання дотацій місцевим бюджетам здійснюється їх збалансування та вирівнювання фінансової спроможності. Тому часто в науковій літературі і у законодавчій практиці для означення даної форми фінансової міжбюджетної допомоги застосовується термін “дотації вирівнювання”.

Важливим інструментом організації міжбюджетних відносин є здійснення зворотного бюджетному субсидіюванню перерозподілу бюджетних ресурсів, а саме вилучення коштів з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня.

Такий перерозподіл коштів між ланками бюджетної системи може приймати різні форми. Так, наприклад, у розвинених країнах, що характеризуються високим рівнем автономії місцевого самоврядування, вилучення частини фінансових ресурсів з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць відбу-

вається у вигляді відрахувань на здійснення централізованих видатків. Інша форма вилучення коштів місцевих бюджетів, що характерна і для організації вітчизняної бюджетної системи, полягає у передачі центральному бюджету частини фінансових ресурсів для здійснення горизонтального і вертикального бюджетного вирівнювання. Обсяг коштів, що передаються з місцевих бюджетів, щорічно визначається Законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Разом інструменти бюджетного субсидіювання та вилучення коштів бюджетів нижчого рівня складають систему міжбюджетних трансфертів, які в цілому являють собою сукупність фінансових відносин щодо перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетами. Так, згідно з чинним вітчизняним законодавством до міжбюджетних трансфертів належать як кошти, одержувані місцевими бюджетами з Державного, так і кошти, що перераховуються до Державного бюджету з місцевих.

Міжбюджетні трансферти є основною формою здійснення міжбюджетних відносин та одним із головних джерел наповнення місцевих бюджетів, а тому вони виступають важливим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку регіонів та окремих адміністративно-територіальних утворень. Бюджетним Кодексом України міжбюджетні трансферти визначаються як “кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого” [91].

У зарубіжних країнах до групи міжбюджетних трансфертів, як правило, належать фінансові ресурси, які перерозподіляються між бюджетом центрального уряду та бюджетами місцевого самоврядування (тобто рух бюджетних коштів може відбуватися як у прямому, так і у зворотному напрямку), а також між бюджетами територіальних одиниць вищого та нижчих адміністративних рівнів. Склад трансфертів, закріплених у бюджетній системі кожної країни, є різним. Загалом можна виділити наступні основні групи міжбюджетних трансфертів, що застосовуються в практиці зарубіжних країн: гранти, субвенції, субсидії та розподілені податки [217].

Слід зазначити, що застосування терміну “трансферт” є можливим по відношенню до будь-якого виду державної фінансової допомоги. При цьому, окрім понять “трансферт” та “міжбюджетні трансферти” законодавством України визначається також термін “офіційні трансферти”. Він почав застосовуватися разом із введенням бюджетної класифікації у 1996 році. На відміну від категорії міжбюджетних трансфертів, обмеженої лише сферою міжбюджетних відносин, офіційні трансферти включають фінансові ресурси, які надаються у вигляді безоплатної фінансової допомоги підприємствам, установам і організаціям, а також населенню, тобто поняття “офіційні трансферти” має ширше коло застосування (рис. 2.10).

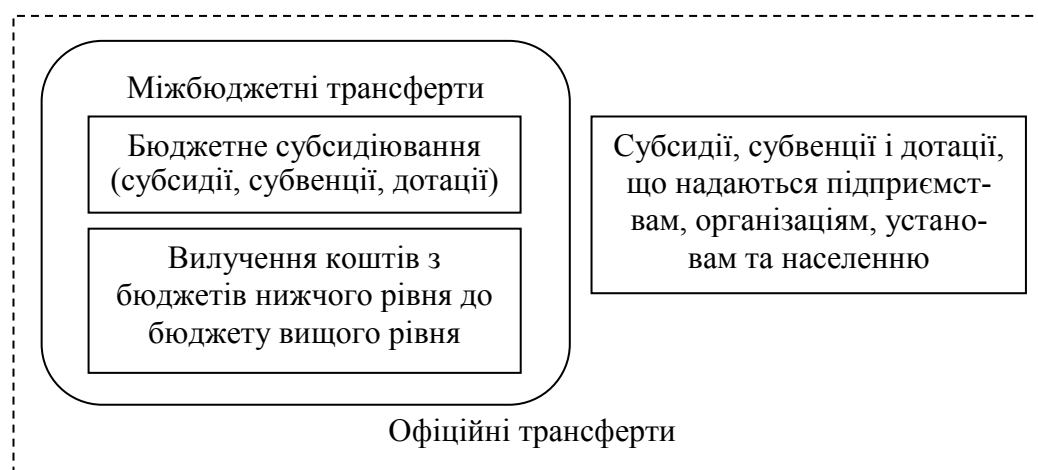


Рис. 2.10. Взаємозв’язок категорій “міжбюджетні трансферти” та “офіційні трансферти” у фінансовій системі України

Міжбюджетні трансферти в Україні включають:

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- інші дотації (за новою редакцією БК – додаткові дотації).

Дотації вирівнювання надаються з Державного бюджету України бюджетам АРК, обласним та районним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, а також міст республіканського та обласного значення. У свою чергу, із

бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського і обласного значення здійснюються дотації бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Що стосується наступного виду міжбюджетних трансфертів – субвенцій, то вони можуть надаватися бюджетами різних рівнів, включаючи і Державний, і місцеві бюджети.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися наступні види субвенцій, що надаються місцевим бюджетам:

- субвенція на здійснення програм соціального захисту (наприклад, пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян);

- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

- субвенція на виконання інвестиційних проектів – визначення отримувача субвенції відбувається на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування; при цьому субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України бюджетам АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування;

- інші субвенції.

У свою чергу, субвенції з місцевих бюджетів надаються на наступні цілі: утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальної громади сіл, селищ, міст та їх об'єднань; субвенції на виконання інвестиційних проектів та інші цілі.

У складі субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету, найбільша частка припадає на субвенції соціального значення, зокрема, у 2007-2009 роках їх питома вага знаходилася в межах 62-76 % (табл. 2.4). У

складі субвенцій соціального значення основною є субвенція на допомогу сім'ям з дітьми (41-56 % загального обсягу субвенцій), а також субвенція на оплату енергоносіїв (8-14 %). При цьому загальний обсяг субвенцій, наданих з державного бюджету протягом 2007-2009 рр. знизився від 34,7 млрд грн. до 29,4 млрд грн., тобто на 15,3 %.

Таблиця 2.4

Фактичні обсяги та структура субвенцій, наданих із загального та спеціального фонду Державному бюджету України у 2007-2009 рр. [252]

Субвенції	2007 р.		2008 р.		2009 р.	
	млн грн.	%	млн грн.	%	млн грн.	%
Всього по субвенціях соціального значення, у т.ч.:	26565,0	76,5	19468,8	62,5	20390,7	69,3
- субвенція на допомогу сім'ям з дітьми	19684,4	56,7	12997,6	41,7	16023,9	54,5
- субвенція на оплату енергоносіїв	4993,7	14,4	4500,9	14,4	2333,5	7,9
- субвенція на надання пільг з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд	1226,0	3,5	1309,4	4,2	1372,4	4,7
Інші субвенції	6239,8	18,0	4490,7	14,4	3533,4	12,0
Субвенції із загального фонду, всього	32804,9	94,5	23959,5	76,9	23924,1	81,4
Субвенції зі спеціального фонду, всього	1922,1	5,5	7185,9	23,1	5480,5	18,6
Всього субвенцій	34727,0	100,0	31145,4	100,0	29404,6	100,0

Наступним елементом системи міжбюджетних трансфертів в Україні є передача коштів до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

Даний вид міжбюджетних трансфертів використовується в разі перевищення прогнозних показників доходів місцевих бюджетів (а саме бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського і обласного значення) над розрахунковим обсягом видатків.

Існування двох протилежних за напрямком руху фінансових ресурсів, форм міжбюджетних відносин визначає формування так званих чистих трансфертів, які розраховуються як різниця між міжбюджетними надходженнями та відрахуваннями [372].

Міжбюджетні трансферти посідають важливе місце в організації міжбюджетних відносин та виступають основним методом бюджетного регулювання [208]. Найбільшу питому вагу в структурі міжбюджетних трансфертів, що здійснюються з Державного бюджету України, займають дотації вирівнювання та субвенції соціального значення (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Структура міжбюджетних трансфертів, виплачених з Державного бюджету України у 2008-2009 рр. [252]

Показники	2008 р.		2009 р.	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Субвенції соціального значення	18284054,40	30,88	19548675,10	32,87
Дотація вирівнювання	28810449,20	48,66	31125163,10	52,34
Всього трансфертів по загальному та спеціальному фондах	59203449,20	100,00	59471228,10	100,00

Дані таблиці 2.5 свідчать про те, що приблизно половину усіх трансфертів, виплачених з Державного бюджету у 2008-2009 рр. складає дотація вирівнювання. Ще близько третини усіх міжбюджетних трансфертів припадає на субвенції на здійснення програм соціального захисту. Таким чином, одним із суттєвих недоліків існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні є спрямованість міжбюджетних трансфертів на забезпечення поточного споживання, та відсутність при цьому стимулів для розвитку власного фінансового потенціалу регіонів.

Поряд із цим слід відмітити поступове зростання частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів та збільшення кількості дотаційних бюджетів. Загалом на сьогодні більшість місцевих бюджетів в Україні, а саме близько 90-95 %, є дотаційними. При цьому динаміка розвитку міжбюджетних відносин між Державним та місцевими бюджетами у 2002-2010 рр. демонструє зростання частки дотаційних бюджетів з 87,0 до 96,5 % і відповідне зменшення кількості бюджетів-донорів (табл. 2.6). Частково така ситуація викликана створенням штучної дотаційності місцевих бюджетів як результату існуючого порядку розподілу доходів між рівнями бюджетної системи. При цьому кошти, які на

першому етапі розподілу вилучаються з місцевих бюджетів і формують доходну частину Державного бюджету, в подальшому частково повертаються на місця у вигляді міжбюджетних трансфертів. При такій системі організації міжбюджетних відносин та розподілу доходів між рівнями бюджетної системи значно зменшується автономія місцевих бюджетів та підвищується їх залежність від центральних органів влади.

З іншого боку, існуючий підхід до вирівнювання доходів між бюджетами на користь таких, що мають недостатній фінансовий потенціал, створює зацікавленість органів місцевого самоврядування у завищенні своїх витрат. Так, нестача власних фінансових ресурсів бюджету компенсується за рахунок коштів Державного бюджету та перерозподілу доходів від бюджетів-донорів, а при підвищенні власної дохідної бази бюджету обсяг дотації вирівнювання автоматично скорочується.

Таблиця 2.6

**Склад місцевих бюджетів за їх участю у бюджетному
вирівнюванні у 2002-2010 рр. [328]**

Показники	Роки								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього бюджетів, що беруть участь у бюджетному вирівнюванні	686	686	689	690	690	691	691	691	691
з них: бюджетів-донорів, усього:	89	77	56	55	41	46	46	37	24
у т.ч.: бюджет м. Києва	1	1	1	1	1	1	1	1	1
бюджети міст – обласних центрів	23	16	12	12	10	10	11	9	4
бюджети інших міст	55	52	37	38	27	32	28	22	17
бюджети областей	3	4	3	2	1	1	1	1	0
бюджети районів	7	4	3	2	2	2	5	4	2
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,0	11,2	8,1	8,0	5,9	6,7	6,7	5,4	3,5
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,0	88,8	91,9	92,0	94,1	93,3	93,3	94,6	96,5

В аспекті розгляду системи міжбюджетного вирівнювання доцільно відзначити той факт, що основними бюджетами-донорами є міські бюджети, а найбільшими “споживачами” дотацій вирівнювання є бюджет АРК та обласні

бюджети, зокрема Львівської, Харківської, Луганської, Хмельницької областей. При цьому обсяги фінансових ресурсів, що надходять до обласних бюджетів у вигляді дотацій, суттєво перевищують обсяги аналогічних надходжень до міських бюджетів і бюджетів районів. Наприклад, у 2010 році серед міських бюджетів найбільші обсяги дотацій вирівнювання отримали бюджети міст Макіївка (222394,6 тис. грн.), Кривий Ріг (175459,4 тис. грн.), Херсон (163609,2 тис. грн.). У той же час максимальні обсяги дотацій вирівнювання, наданих обласним бюджетам, у 2010 р. знаходились на рівні 420,8 – 803,4 млн грн. (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Найбільші бюджети-донори та найбільші дотаційні бюджети
у 2008-2010 рр. серед обласних бюджетів [286-288]**

	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Найбільший обсяг дотацій, що надійшли до обласних бюджетів	1) АРК (515130,2 тис. грн.)	1) Львівської області (617487,4 тис. грн.)	1) Львівської області (803407,8 тис. грн.)
	2) Львівської області (503871,1 тис. грн.)	2) АРК (524904,6 тис. грн.)	2) Харківської області (613740,5 тис. грн.)
	3) Харківської області (392815,5 тис. грн.)	3) Харківської області (488601,4 тис. грн.)	3) Луганської області (534983,71 тис. грн.)
	4) Хмельницької області (290145,2 тис. грн.)	4) Луганської області (387158,2 тис. грн.)	4) Донецької області (490266,4 тис. грн.)
	5) Вінницької області (287201,1 тис. грн.)	5) Хмельницької області (329153,2 тис. грн.)	5) Хмельницької області (420795,7 тис. грн.)
Найменший обсяг дотацій, що надійшли до обласних бюджетів	1) Київської області (122060,3 тис. грн.)	1) Київської області (32560,5 тис. грн.)	1) Київської області (127603,1 тис. грн.)
	2) Донецької області (134794,7 тис. грн.)	2) Чернівецької області (212427,8 тис. грн.)	2) АРК (138201,9 тис. грн.)
	3) Чернівецької області (186584 тис. грн.)	3) Одеської області (218015,5 тис. грн.)	3) Дніпропетровської об- ласті (158621,3 тис. грн.)
	4) Кіровоградської області (192862,7 тис. грн.)	4) Кіровоградської області (232011,9 тис. грн.)	4) Чернівецької області (265898,4 тис. грн.)
	5) Полтавської області (200120,9 тис. грн.)	5) Сумської області (235449,7 тис. грн.)	5) Сумської області (293660,5 тис. грн.)

Слід відмітити ще один аспект, який впливає на ефективність функціонування бюджетної системи України. На сьогоднішній день у вітчизняній фінансовій системі міжбюджетні трансферти виступають основними інструментами бюджетного регулювання. У той же час досвід розвинених країн свідчить про те, що, поряд із успішним використанням механізму міжбюджетних трансфертів у бю-

джетній системі держави доцільно застосовувати й інші фінансові інструменти міжбюджетних відносин, такі як бюджетні позики та горизонтальні розрахунки.

Звуження міжбюджетних відносин лише до механізму міжбюджетних трансфертів, основну частку яких займають дотації вирівнювання, обмежує гнучкість бюджетної системи та знижує ефективність її функціонування, що може проявлятися у наступному:

- вирівнювання фінансової спроможності бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів спричинює незацікавленість органів місцевого самоврядування, з одного боку, раціонально використовувати надані бюджетні кошти, а по-друге, – нарощувати власну дохідну базу;

- механізм фінансового вирівнювання бюджетів за допомогою міжбюджетних трансфертів не може в повній мірі забезпечити справедливий перерозподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями та гарантувати рівний доступ громадян до суспільних послуг, оскільки не можуть бути враховані усі особливості розвитку регіону;

- використання лише механізму міжбюджетних трансфертів не може забезпечити збалансованість доходів і видатків бюджету протягом усього бюджетного періоду [288].

Нерівномірний характер процесів надходження коштів до бюджетів та виконання ними своїх фінансових зобов'язань за видатками, а також розбіжність даних процесів у часі, призводить до виникнення тимчасових касових розривів у бюджетах.

У такій ситуації виникає необхідність в оперативному бюджетному регулюванні з використанням більш гнучких, ніж міжбюджетні трансферти, інструментів. У світовій практиці організації міжбюджетних відносин такими інструментами найчастіше виступають бюджетні позики – тимчасова передача коштів з одного бюджету іншому, що здійснюється на умовах строковості і платності, у зв'язку з часовою невідповідністю надходження доходів і здійснення видатків бюджету.

Втім Бюджетним кодексом України заборонено надання позик з одного бюджету іншому. Натомість, місцеві органи влади для покриття тимчасових касових розривів можуть використовувати короткострокові позики фінансово-кредитних установ. Крім того, щорічно законами України про Державний бюджет на відповідний рік передбачається можливість надання короткострокових позик з єдиного казначейського рахунку Державного казначейства України та визначається граничний обсяг таких позик.

Виникнення касового розриву в бюджетах і необхідність використання бюджетних позик, окрім об'єктивної розбіжності термінів отримання доходів та здійснення видатків, може бути зумовлено рядом інших причин, зокрема:

- затримки в отриманні доходів;
- нестабільність соціально-економічного розвитку;
- тимчасові фінансові труднощі в окремих регіонах;
- виникнення непередбачуваних видатків;
- зміна строків фінансування видатків та ін.

Крім того, використання механізму бюджетних позик дозволяє швидко реагувати та надавати фінансову підтримку бюджетам у разі виникнення форс-мажорних обставин або при різких змінах економічної кон'юнктури, що є особливо актуальним в умовах виникнення фінансових криз та підвищення потреби місцевих бюджетів у короткострокових фінансових ресурсах.

Таким чином, використання інструмента бюджетних позик підвищує гнучкість бюджетної системи та забезпечує своєчасність здійснення видатків на виконання бюджетних повноважень.

Про необхідність застосування такого інструмента міжбюджетних відносин, як бюджетні позики, свідчить і значне зростання обсягів короткострокових позик, залучених до місцевих бюджетів з єдиного казначейського рахунку у 2009-2010 рр. (рис. 2.11). Так, якщо у 2005-2008 рр. щорічний обсяг короткострокових позик, наданих з єдиного казначейського рахунку, знаходився в межах від 4,2 до 5,7 млрд грн., то у 2009 р. їх обсяг різко зріс і склав понад 20 млрд грн. Така тенденція збереглася і у 2010 р., зокрема за станом на 01.11.2010

обсяг наданих з єдиного казначейського рахунку короткострокових позик досяг майже 19,3 млрд грн.

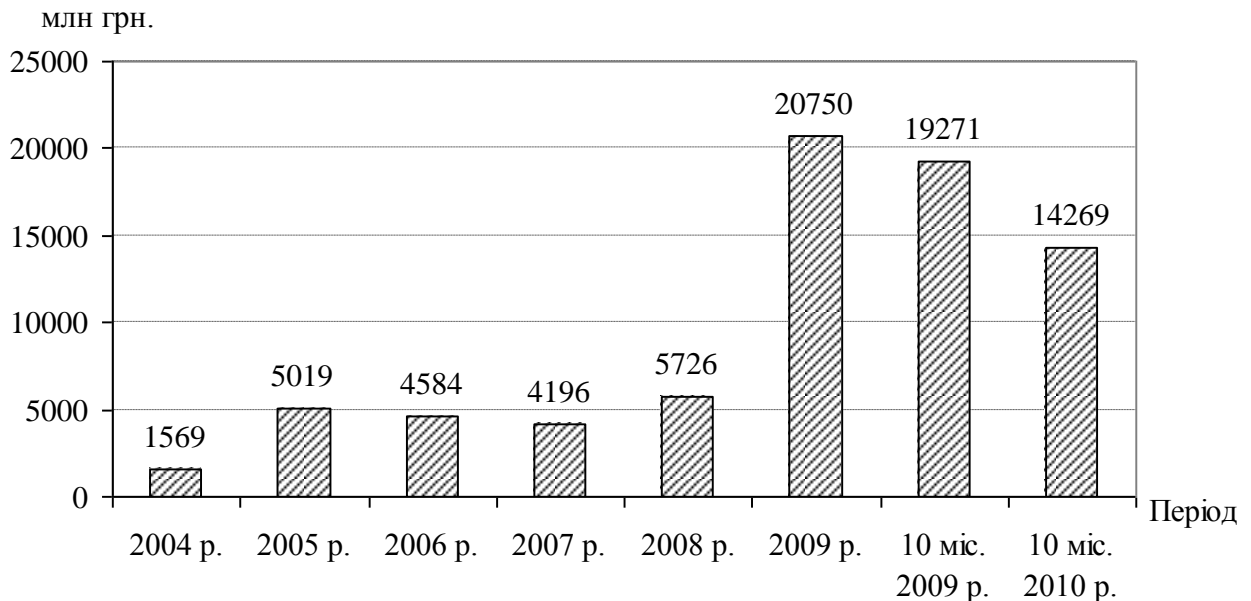


Рис. 2.11. Динаміка короткострокових позик, наданих з єдиного казначейського рахунку за період з 2004 року по 01.11.2010, млн грн. [252]

Водночас існують і певні обмеження щодо використання інструменту бюджетних позик. Наприклад, їх застосування є неможливим для покриття дефіциту бюджету, тому в таких цілях використовуються дотації вирівнювання. Таким чином, хоча бюджетні позики не є універсальним інструментом бюджетного регулювання, їх використання має важливе значення для підвищення ефективності функціонування бюджетної системи країни.

Варто звернути увагу на ще одну форму організації міжбюджетних відносин, а саме взаємозалік або взаємні розрахунки між бюджетами. Останні виникають у ситуації, коли необхідно здійснити перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами вже після їх затвердження. Так, в процесі виконання бюджетів може відбутися зміна в розподілі окремих доходів чи видатків бюджетів, внаслідок чого виникає касовий розрив. Для усунення такого дисбалансу видатки одного бюджету покриваються за рахунок коштів іншого. Типовими причинами, які викликають необхідність здійснення взаємних розрахунків між бюджетами, є: зміна підпорядкованості бюджетних установ і відповідне переведення

їх фінансування з одного бюджету до іншого; зміни в адміністративно-територіальному розподілі; зміна чинного законодавства, зокрема податкового, впродовж бюджетного періоду; несвоєчасне прийняття закону України про Державний бюджет на відповідний рік, або внесення змін до бюджету, що викликало зміни в нормативах процентних відрахувань або структури закріплених доходів; зміни у складі чи структурі видаткової частини бюджету.

Регулювання операцій зі взаєморозрахунків між бюджетами здійснюється на основі Наказу ДКУ “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів” [290].

Зокрема, до операцій за взаємними розрахунками між бюджетами висуваються наступні вимоги: вони повинні проводитися виключно у грошовій формі, якщо інше не передбачено чинним законодавством; здійснюються між бюджетами різних рівнів, що безпосередньо пов’язані між собою ієрархічно; взаємні розрахунки між бюджетами повинні бути погашені до кінця бюджетного року.

Таким чином, міжбюджетні відносини виступають важливою складовою фінансової системи держави і сприяють забезпеченню рівномірного та пропорційного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Діючий в державі механізм міжбюджетних відносин регламентується відповідними правовими нормами та формується під впливом багатьох чинників, зокрема визначається існуючим адміністративно-територіальним поділом і державним устроєм, а також прийнятими в країні принципами організації міжбюджетних відносин. Практична реалізація відносин між бюджетами забезпечується через окремі їх форми та види, основними з яких є дотації вирівнювання та субвенції.

Висновки до другого розділу

Проведене у другому розділі роботи дослідження концептуальних засад формування місцевих бюджетів та їх місця у складі бюджетної архітектури держави дали змогу зробити наступні висновки:

1. Узагальнення існуючих підходів до трактування сутності місцевих бюджетів дозволило сформулювати два основних аспекти, з точки зору яких доцільно здійснювати дослідження значення, особливостей та ролі місцевих бюджетів. Перший підхід полягає у тому, що, місцеві бюджети виступають активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. Відповідно до другого підходу, місцеві бюджети виступають основною складовою загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та Державним бюджетами, а також усередині місцевих бюджетів.

2. Формування та використання місцевих бюджетів відбувається у їх взаємозв'язку та взаємозалежності із функціонуванням усієї системи бюджетів країни, тому для повного та комплексного дослідження системи місцевих бюджетів в державі застосовується методологія нового наукового напрямку – інституційної архітекtonіки. Вивчення бюджетної системи з позицій інституційної архітекtonіки передбачає розгляд основних засад бюджетного процесу, забезпечення ефективності бюджетного регулювання, а також встановлення оптимальних співвідношень між елементами бюджетної системи, зокрема такими як: структура дохідної та витратної частин бюджету, обсяг бюджетного дефіциту (профіциту), рівень бюджетної централізації та показники міжбюджетного вирівнювання.

3. Основним принципом, що забезпечує досягнення ефективності бюджетного регулювання, є дотримання балансу між двома основними факторами, що визначають характер бюджетної політики. З одного боку, цілі бюджетної політики повинні розроблятися з урахуванням циклічності економічного розвитку. З іншого боку, розробка бюджетної політики має ґрунтуватися на поточному стані державних чи місцевих фінансів та запасі стійкості бюджетної системи. Важливим питанням в контексті бюджетного регулювання є процес проведення бюджетної політики на місцевому рівні, через яку орган місцевого самовряду-

вання офіційно визначає цілі і напрямки розвитку бюджетних відносин та методи їх реалізації.

4. З точки зору інституційної архітектури бюджетної системи вагомим значення має ефективність організації бюджетного процесу в країні. При цьому, характеризуючи порядок складання та затвердження місцевих бюджетів в Україні, слід відзначити наявність взаємозв'язку між бюджетним процесом на державному та місцевому рівнях. Зокрема, основні аспекти взаємодії між рівнями бюджетної системи стосуються визначення обсягу міжбюджетних трансфертів та їх розподілу між бюджетами.

5. Комплекс проблем соціально-економічного розвитку країни на місцевому рівні обумовлює виникнення об'єктивної необхідності в посиленні регулюючого впливу держави у сфері формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Механізм державного впливу на формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів реалізується через призму трьох головних підсистем забезпечення управління бюджетним процесом та бюджетними відносинами, а саме нормативно-правового, організаційно-управлінського та інформаційно-аналітичного забезпечення. У свою чергу, інструментарій державного впливу включає наступні основні складові: розробка та аналіз бюджетних запитів, використання системи бюджетних обмежень, проведення бюджетної експертизи. За допомогою зазначених інструментів здійснюється контроль за доцільністю та цілеспрямованістю витрачання коштів із сформованого централізованого фонду. При цьому сукупність інструментів бюджетного регулювання, а саме бюджетного нормування, бюджетного санкціонування та бюджетного стимулювання, використовуються державою в процесі розподілу та використання бюджетних ресурсів найбільш активно. Через це вони вважаються базовими складовими бюджетного механізму.

6. Одним із основних завдань бюджетної архітектури виступає оптимізація механізму міжбюджетного вирівнювання в країні. Міжбюджетні відносини є одним із дієвих інструментів економічної стабілізації депресивних територій та стимулювання економічного розвитку регіонів держави. Дослідження

сутності та ролі міжбюджетного вирівнювання засвідчило можливість розгляду його у двох аспектах – мікроекономічному та макроекономічному. На макроекономічному рівні через систему міжбюджетних відносин забезпечується стабільність надходжень фінансових ресурсів до бюджетів усіх рівнів. Відповідно, на мікрорівні міжбюджетні відносини сприяють ефективному формуванню та використанню ресурсів місцевих бюджетів, забезпечують якісне та достатнє надання соціальних послуг населенню; дозволяють сформувати умови для розвитку приватного підприємництва та поліпшення інвестиційного клімату в регіоні.

7. Практична реалізація міжбюджетних відносин забезпечується через окремі їх форми та види, основними з яких в Україні є дотації вирівнювання та субвенції. При цьому аналіз сучасного стану вітчизняної системи міжбюджетного вирівнювання засвідчив поступове зростання частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів та збільшення кількості дотаційних бюджетів, частка яких на сьогодні складає близько 90-95 %. При цьому основними бюджетами-донорами в Україні є міські бюджети, а найбільшими “споживачами” дотацій вирівнювання є бюджет АРК та обласні бюджети, зокрема Львівської, Харківської, Луганської, Хмельницької областей. При цьому обсяги фінансових ресурсів, що надходять до обласних бюджетів у вигляді дотацій, суттєво перевищують обсяги аналогічних надходжень до міських бюджетів і бюджетів районів.

8. Поряд із виконанням основної мети міжбюджетного вирівнювання – перерозподілом фінансових ресурсів та підвищенням фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, застосування системи міжбюджетних трансфертів може мати і негативні наслідки. Перш за все, при цільовій спрямованості міжбюджетних відносин на підвищення бюджетної забезпеченості найбідніших регіонів до певного мінімально гарантованого рівня зменшуються стимули дотаційних регіонів до самореалізації, оскільки фінансова забезпеченість їх бюджету і так досягне необхідного, однакового для усіх рівня. При здійсненні ж вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів одночасно зі

створенням стимулів до нарощення власної дохідної бази бюджетів, рівень фінансової забезпеченості бюджетів економічно слабких адміністративно-територіальних одиниць може залишитися на низькому рівні навіть після отримання трансфертів. Це визначає необхідність формування зваженого підходу до застосування такого інструменту бюджетного регулювання як міжбюджетні трансферти та загалом підвищує актуальність питання щодо розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів.

Основні наукові результати розділу опубліковані в працях [24, 34, 36, 48, 49, 51, 54, 137, 138, 357].

РОЗДІЛ 3

НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТУ МІСТА

3.1. Практика формування доходів міського бюджету на основі аналізу власних і закріплених доходів

Місцеві бюджети як основна база фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є важливим інструментом впливу на темпи та пропорції соціально-економічного розвитку суспільства в цілому та окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема. Практика формування доходів місцевих бюджетів визначає рівень та стабільність розвитку економіки як країни, так і її регіонів. При цьому особливості формування доходної частини бюджетів міст обумовлені розмежуванням повноважень між рівнями центральної та місцевої влади. Згідно з чинним законодавством України сфери діяльності та завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані повноваження, що стало вихідною передумовою вирішення проблеми ефективного формування місцевих бюджетів. Тому з метою забезпечення ефективної реалізації власних завдань і функцій, а також ефективного виконання повноважень органів виконавчої влади, делегованих законом органам місцевого самоврядування, дохідна частина бюджету міста Суми представлена власними та закріпленими доходами, а також міжбюджетними трансфертами.

Так, у межах своєї компетенції органам місцевого самоврядування надане право самостійно визначати мінімальний обсяг фінансових ресурсів, формування яких необхідне для фінансового забезпечення виконання власних завдань. Тому власними доходами бюджету міста є грошові кошти, що мобілізуються до фондів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових, неподаткових видів доходів, надходжень від операцій з капі-

талом, надходжень до цільових фондів з метою забезпечення ефективного виконання власних повноважень та: повністю належать місцевим бюджетам; зараховуються до місцевих бюджетів у твердо фіксованому розмірі; не надходять до бюджетів вищого рівня; не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (рис. 3.1).

Ефективність реалізації основних завдань та функцій місцевого самоврядування, перш за все, обумовлюється достатністю сформованих доходів місцевого бюджету, до яких, окрім власних, зараховуються ще й закріплені доходи. З економічної точки зору, під закріпленими доходами бюджету міста обласного призначення можна розуміти частину фінансових ресурсів територіальної громади, що акумулюється у фондах грошових коштів органів місцевого самоврядування за рахунок, здебільшого, податкових видів надходжень з метою забезпечення ефективного виконання делегованих функцій і повноважень місцевої влади та: належать до доходів Державного бюджету; закріплюються повністю або частково за бюджетами нижчого рівня з метою збалансування місцевих бюджетів; враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (див. рис. 3.1).

Стабільність надходжень є визначальним індикатором рівноважного та пропорційного соціально-економічного розвитку суспільства, адже доходи місцевих бюджетів, у свою чергу, є особливим засобом перерозподілу грошових коштів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці на користь: певних груп населення; галузей економіки; регулювання розвитку відповідних соціально-економічних процесів.

Практика формування доходної частини бюджетів міст обласного значення свідчить про недостатність обсягу власних та закріплених доходів для адекватного фінансування виконання власних та делегованих повноважень органів місцевої влади. А тому додатковим джерелом надходжень є міжбюджетні трансферти.



Рис. 3.1. Склад доходів бюджетів міст обласного значення за функціональним призначенням

До даної групи доходів належать кошти з Державного бюджету, що передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, а також кошти з інших місцевих бюджетів [241].

Проведений аналіз динаміки доходів бюджету міста Суми свідчить про наявність тенденцій до нарощування їх обсягів, що безумовно є позитивним аспектом діяльності органів місцевого самоврядування (дохідна частина зростає приблизно у 2,5 рази впродовж 2005–2009 рр.). При цьому в 2010 р. заплановано отримати надходжень до бюджету міста Суми на 10,4 % більше у порівнянні з фактичними надходженнями 2009 р. Проте зміни у структурі доходів бюджету міста Суми свідчать про невідповідність повноважень органів місцевого самоврядування джерелам їх фінансування, оскільки обсяг офіційних трансфертів протягом 2005–2009 рр. зріс в абсолютному значенні у 2,8 рази, при цьому питома вага протягом аналізованого періоду залишалась майже незмінною і в середньому складала 23 % (рис. 3.2).

Варто відзначити негативну тенденцію, характерну бюджетам більшості міст обласного значення, а саме високий рівень залежності (практично на 50 %) протягом останніх п'яти років бюджету міста Суми від закріплених доходів. Відповідно, низький рівень частки власних доходів бюджету міста Суми не може позитивно відзначитись на створенні вагомої фінансової бази органів місцевого самоврядування та стимулювати її приріст. Так, протягом 2005–2009 рр. питома вага власних доходів у структурі надходжень до бюджету міста Суми не перевищувала 15 % (рис. 3.2). Таким чином, обґрунтованим є висновок, що повноцінне фінансування зобов'язань органів місцевого самоврядування вимагає забезпечення стабільними джерелами доходів бюджетів на локальному рівні.

У процесі комплексного дослідження структури та динаміки власних та закріплених доходів місцевих бюджетів необхідно відмітити недостатню забезпеченість видами надходжень, включених до складу доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (рис. 3.3) [332].

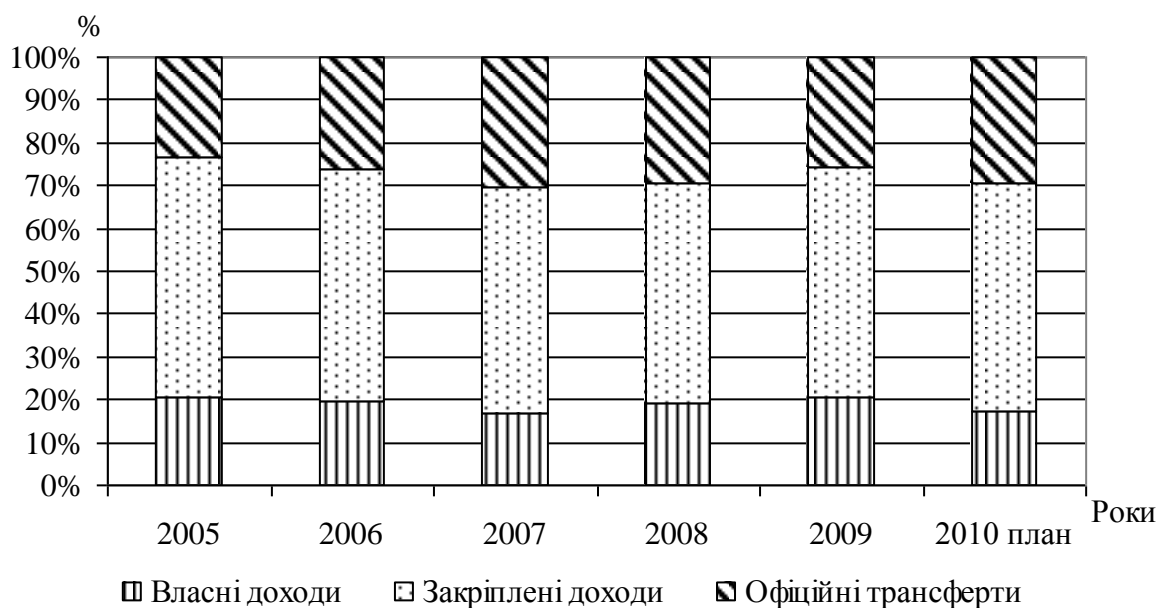


Рис. 3.2. Структура доходів бюджету міста Суми
протягом 2005-2009 рр., %

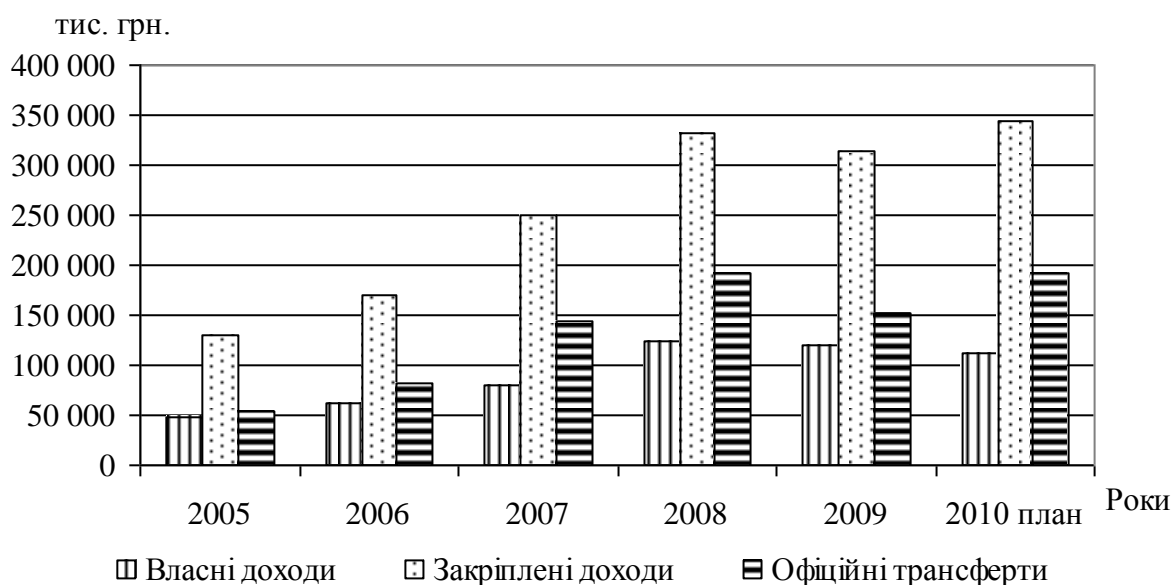


Рис. 3.3. Динаміка доходів бюджету міста Суми за функціональним
призначенням протягом 2005-2010 рр., тис. грн.

Так, у 2009 р. обсяг надходжень з власних джерел фінансування зменшився на 2 565 702 грн. у порівнянні з 2008 роком і склав відповідно 124 577 750 грн. На 2010 р. заплановано отримання власних доходів у розмірі 117 164 300 грн. Отже, основним джерелом надходжень бюджету міста Суми є закріплені

доходи, обсяг яких збільшився з 130 198 241 грн. у 2005 р. до 314 993 565 грн. у 2009 р., тобто практично у 2,4 рази. При цьому 2009 р. відзначився 5 %-ним зменшенням надходжень, що враховуються до складу доходів бюджету міста Суми при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів у порівнянні з 2008 роком. Таке недоотримання грошових коштів бюджетом у першу чергу було обумовлене зменшенням надходжень від податку з доходів фізичних осіб на 4 % у 2009 р., що справляється на території міста, внаслідок кризових явищ, що мали місце в попередньому році. У 2010 р. органами місцевого самоврядування заплановано отримати 343 760 300 грн. грошових коштів, що відносяться до закріплених доходів бюджету міста Суми (див. рис. 3.3).

Зміни у структурі закріплених доходів бюджету міста Суми протягом 2005-2009 рр. показали, що найвагомим джерелом доходів першого кошика міського бюджету був податок з доходів фізичних осіб, частка якого впродовж аналізованих років збільшилась майже на 7 %, а саме з 84,6 % у 2005 р. до 91,5 % у 2009 р. (табл. Е.2 додатку Е). Варто виділити негативну тенденцію до зниження питомої ваги надходжень від сплати єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва на 4,4 % (з 9,4 % у 2005 р. до 5 % у 2009 р.). При цьому частка зазначених надходжень у запланованій структурі закріплених доходів бюджету міста Суми на 2010 р. складає лише 4,7 %. Аналогічна ситуація щодо зниження питомої ваги в загальному обсязі доходів, що враховуються при обчисленні міжбюджетних трансфертів, простежується і в динаміці надходжень:

- від сплати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності і сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад (з 0,01 % у 2005 р. до 0,0 % у 2009 р.);

- від сплати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, здійснювану виконавчими органами відповідних рад (з 0,2 до 0,0 % за останні чотири роки);

- від сплати за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (з 5,1 % у 2005 р. до 1,3 % у 2009 р.).

Зазначені тенденції є свідченням низької підприємницької активності суб'єктів господарської діяльності, що бажають започаткувати власний бізнес. Об'єктивними причинами цього можуть виступати як фактори загальноекономічного розвитку країни (нестабільне податкове законодавство, високий рівень податкового навантаження на прибуток для суб'єктів малого підприємництва; високі темпи інфляції; низький рівень платоспроможного попиту в економіці, що спостерігається останні три роки; високий рівень цін на енергоресурси тощо), так і регіонального розвитку [62]. На місцевому рівні основними перешкодами входження на нові сегменти ринку нових учасників та поповнення вже існуючих ніш є:

- високий рівень конкуренції та відповідно висока ємність як ринку послуг, так і ринку товарів;
- відсутність ефективних та дієвих заходів з боку органів місцевого самоврядування щодо стимулювання інвестиційної активності суб'єктів малого підприємництва;
- високий рівень витрат та часу на відкриття власного бізнесу відповідно до чинних вимог законодавства та місцевих виконавчих рад;
- високий рівень концентрації ринкової влади тощо.

Розглядаючи структуру закріплених доходів бюджету міста Суми, варто звернути увагу на суттєве збільшення надходжень протягом аналізованого періоду від сплати адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад. Так, в абсолютному значенні обсяг надходжень за даною статтею доходів збільшився з 232 198 грн. у 2005 р. до 4 229 356 грн. у 2009 р., тобто більше, ніж у 18 разів. Дане зростання було обумовлене стрімким підвищенням розміру штрафів за порушення правил дорожнього руху у 2009 р.

Проведене аналітичне дослідження також свідчить про те, що власна дохідна база органів місцевого самоврядування є поки що досить обмеженою, оскільки більше 50 % її формування забезпечують платежі за землю та власні надходження бюджетних установ (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Структура власних доходів бюджету міста Суми у 2005-2010 рр., %

№ пор.	Стаття власних доходів	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р. (план)
1	Місцеві податки і збори	11,4	8,8	6,9	4,8	4,9	5,2
2	75 % плати за землю	30,2	27,0	23,3	30,1	38,2	44,3
3	Податок із власників транспортних засобів	9,6	9,4	8,0	5,9	6,0	6,7
4	Надходження сум відсотків за користування бюджетними коштами	0,5	0,5	1,1	3,5	0,2	0,2
5	Податок на промисел	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6	Плата за забруднення середовища	0,8	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6
7	Кошти від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності	11,5	18,4	17,3	17,6	12,8	11,1
8	Фіксований с.-г. податок	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Плата за оренду майнових комплексів комунальної власності	6,1	7,3	10,7	12,4	10,6	10,2
10	Плата за гарантії	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Власні надходження бюджетних установ	25,1	23,9	25,3	20,9	20,3	16,3
12	Податок на прибуток підприємств комунальної власності	2,2	2,7	1,7	1,2	2,5	1,3
13	Платежі за спеціальне використання	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
14	Інші	2,1	1,0	5,0	3,0	3,9	3,9
	Усього власних доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Провідним джерелом наповнення власної доходної бази бюджету міста Суми є надходження від сплати за землю, питома вага яких у загальній структурі зросла з 30,2 % у 2005 р. до 38,2 % у 2009 р. Варто відзначити, що власні надходження бюджетних установ протягом аналізованого періоду забезпечували в середньому 23 % формування власних доходів місцевого бюджету.

Крім цього, простежується високий рівень залежності доходів бюджету міста Суми від ефективної діяльності підприємств комунальної форми власності. Так, в сукупності надходження від сплати податку на прибуток підприємств

комунальної власності, плати за оренду майнових комплексів комунальної власності, кошти від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності дозволили сформувати у 2009 р. 25,9 % доходів бюджету, що враховуються при обчисленні міжбюджетних трансфертів.

Негативною тенденцією у процесі формування власної дохідної частини бюджету міста Суми є зниження обсягів надходжень від сплати за оренду майнових комплексів комунальної власності, сплати податку на прибуток підприємств комунальної власності та сплати коштів від відчуження майна даних підприємств (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Динаміка надходжень до власної дохідної бази бюджету міста Суми від підприємств комунальної форми власності у 2005-2010 рр. грн.

Так, пік зростання у 2008 р. для двох з вищезазначених джерел грошових коштів був обумовлений, з одного боку, підняттям розмірів орендної плати, що дозволило збільшити обсяги таких надходжень до 22 420 091 грн. З іншого боку, об'єктивна необхідність наростити доходну частину бюджету міста Суми в кризових умовах соціально-економічного розвитку протягом 2008 р. обумовила підвищення активності продажу майна, що знаходилось в комунальній власності як альтернативного джерела поповнення власної дохідної бази.

Результати проведеного аналізу свідчать, що діюча система оподаткування місцевими податками і зборами не відповідає критеріям самодостатності та економічної доцільності. Так, у структурі власних грошових ресурсів бюджету міста Суми частка вказаного джерела доходів у 2009 р. займала 4,9 %, що на 6,5 % менше у порівнянні з 2005 роком (див. табл. 3.1). При цьому в абсолютному значенні обсяг надходжень від сплати місцевих податків та зборів протягом аналізованого періоду збільшився лише на 8,3 % і у 2009 р. склав 6 084 455 грн. (рис. 3.5).

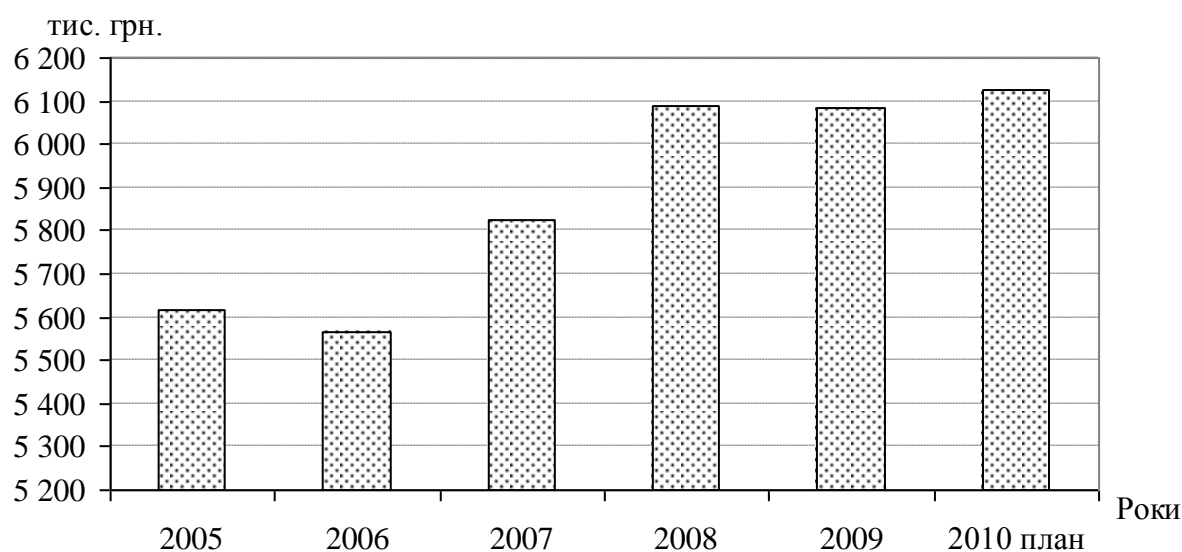


Рис. 3.5. Динаміка надходжень від сплати місцевих податків та зборів до бюджету міста Суми протягом 2005-2010 рр., тис. грн.

Отже, ще одним із негативних аспектів розвитку власного фінансового забезпечення є невідповідність власних доходів бюджету міста Суми законодавчо визначеним повноваженням органів місцевого самоврядування. Низький рівень наповнення доходної частини бюджету міста за рахунок місцевих податків та зборів свідчить про недостатність та обмеженість доходної бази у вирішенні питань якісного виконання завдань органами місцевого самоврядування. Цей факт обумовлює доцільність забезпечення більшої вагомості місцевих податків і зборів при здійсненні бюджетних видатків. З огляду на це доцільним є удосконалення механізму визначення об'єкта, бази та ставок оподаткування щодо таких податків, як податок з реклами, ринковий збір, збір за паркування автотран-

спорту. При цьому такий механізм має враховувати суттєві зміни, що існують останнім часом у відносинах власності, соціальной сфері, реальних доходах населення, оскільки можливості, закладені у цих платежах – наявність потенційних платників та об'єктів оподаткування – використовуються ще не повною мірою. Іншим шляхом наповнення доходної частини бюджету може бути розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок цільових податків – податку на благоустрій міст та екологічного податку [234].

Результати проведеного аналітичного дослідження доводять, що вирішення проблем відповідності доходів бюджету міста Суми законодавчо визначеним повноваженням органів місцевого самоврядування тісно пов'язане з пошуком надійних та стабільних джерел їх фінансування.

Здійснений аналіз показав, що податкові надходження були домінуючим видом доходів у бюджеті міста Суми за період з 2005 по 2010 р.

Так, у відносно стабільній структурі доходної частини місцевого бюджету найбільшу частку займають податкові надходження, які протягом аналізованого періоду склали від 58,9 до 66,5 % суми усіх доходів. У той же час, слід відзначити і досить суттєву частку офіційних трансфертів в структурі доходної частини бюджету міста Суми. Зокрема, протягом 2005–2009 рр. частка офіційних трансфертів коливалася від 23,3 до 30,1 %.

Що стосується динаміки основних структурних змін в бюджеті міста Суми протягом 2005-2009 рр. можна відмітити наступне. В цілому величина податкових надходжень бюджету за 2005-2009 рр. зросла майже в 2 рази. Одночасно спостерігалася тенденція до несуттєвого зниження темпів їх приросту на 2,6 % у 2009 р. (рис. 3.6).

Причиною такої ситуації були наслідки кризових явищ 2008 р., що суттєво вплинули на ефективність діяльності суб'єктів господарювання та відповідно відобразились на розмірах заробітної плати найманих працівників та прибутку підприємств.

Внаслідок підвищення рівня безробіття та відповідного зниження кількості суб'єктів оподаткування та розміру бази оподаткування щодо податку з до-

ходів фізичних осіб обсяги надходжень з даного джерела у 2009 р. знизились практично на 4 % порівняно з попереднім періодом (рис. 3.7).

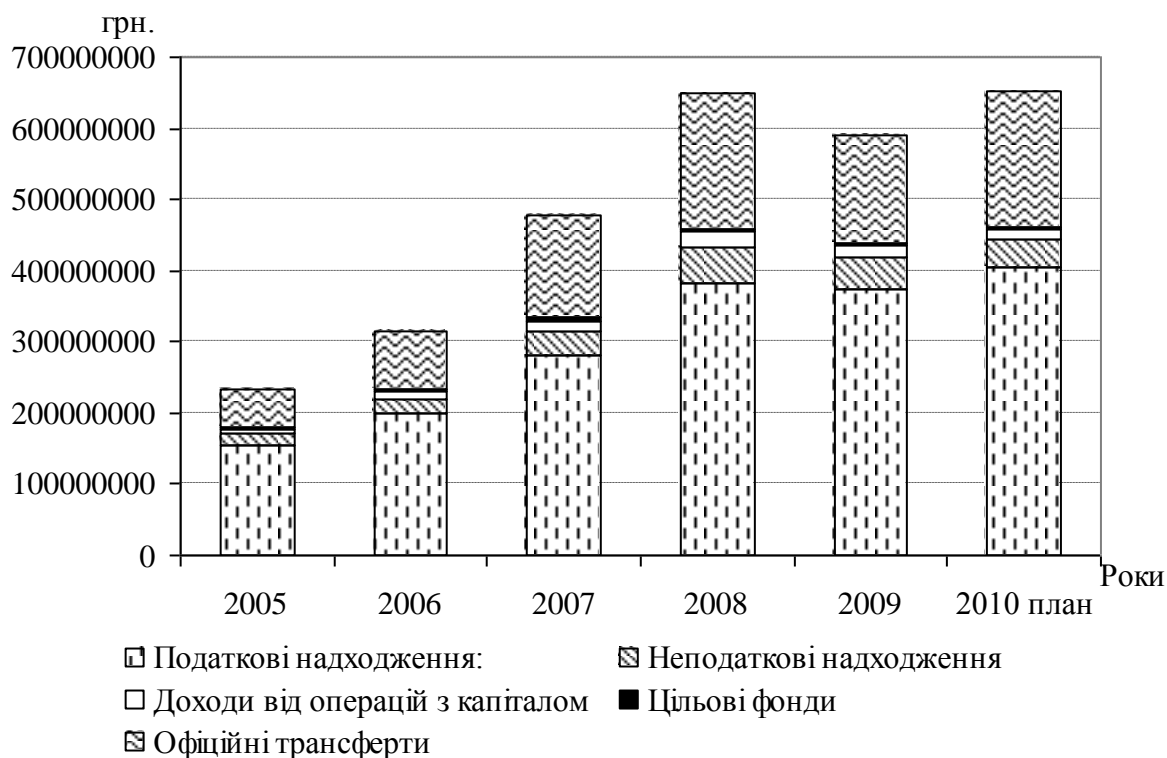


Рис. 3.6. Динаміка та склад доходів бюджету міста Суми залежно від джерел надходжень у 2005-2010 рр., грн.

У 2010 р. заплановано отримати надходжень від сплати податку з доходів фізичних осіб у сумі 317 722,7 тис. грн., що на 10,2 % більше фактичних надходжень за 2009 р. Дане збільшення передбачено за рахунок підвищення розміру заробітної плати найманих працівників в поточному році та за рахунок очікуваного зниження рівня безробіття в місті Суми.

У процесі дослідження неподаткових надходжень виявлено, що джерелами даного виду доходів бюджету міста Суми були власні надходження бюджетних установ і організацій, державне мито, платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів. Зауважимо, що реальне нарощування обсягів вказаних видів неподаткових надходжень спостерігалось у частині спеціального фонду. Відповідно, такі їх розміри та темпи приросту не забезпечують достатнього ро-

звітку власної дохідної бази органів місцевого самоврядування (табл. Е.3 додатку Е).

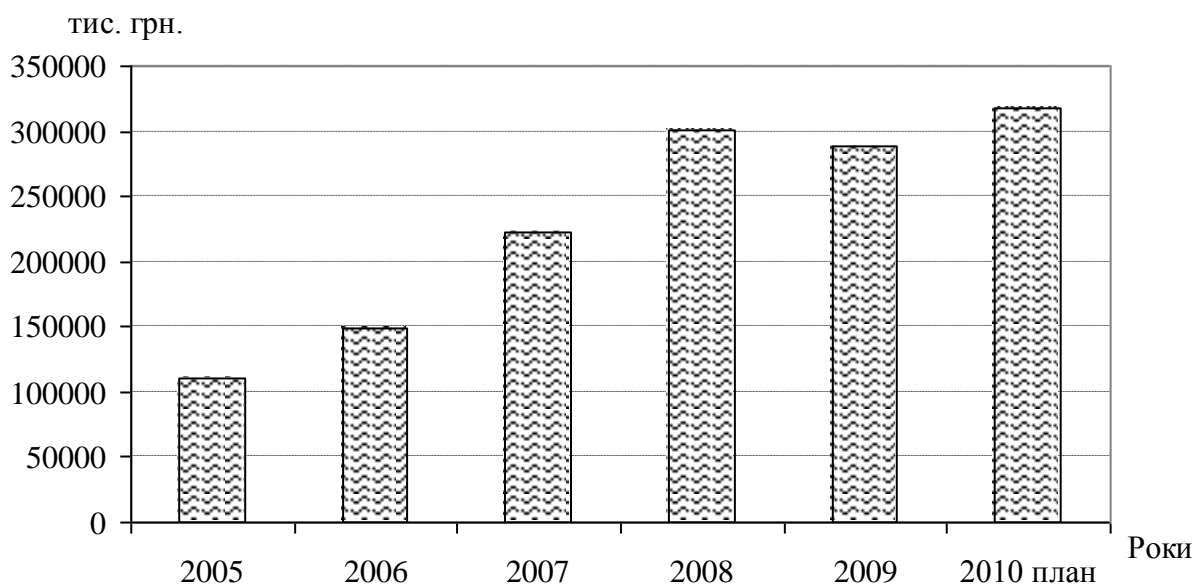


Рис. 3.7. Динаміка надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб до бюджету міста Суми у 2005–2010 рр., тис. грн.

Варто відзначити, що одним із чинників структурних змін неподаткових надходжень бюджету міста Суми, що призвів до зниження їх частки на 1,1 % у 2009 р., була негативна динаміка питомої ваги доходів від власності та підприємницької діяльності у зв'язку з віднесенням даного виду неподаткових доходів до спеціального фонду. Наведені дані свідчать також про те, що основним та реальним джерелом неподаткових надходжень були платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів, хоча до нарощування їх обсягів призвело збільшення ставок платежів за оренду майна.

Слід звернути увагу на ще одну складову надходжень міського бюджету – доходи від операцій з капіталом, які включають в себе надходження від продажу основного капіталу та надходження від продажу землі і нематеріальних активів. Динаміка зміни цих складових доходів протягом 2005-2009 рр. проілюстрована на рис. 3.8.



Рис. 3.8. Динаміка доходів від операцій з капіталом протягом 2005-2009 рр., тис. грн.

Надходження від продажу основного капіталу та надходження від продажу землі і нематеріальних активів є основними статтями надходжень, які складають бюджет розвитку.

Як бачимо з рис. 3.8, за аналізований період 2005-2009 рр. найбільша сума надходжень від продажу основного капіталу, а саме 21 295,6 тис. грн., надійшла у 2008 р., тоді як максимальний обсяг надходжень від продажу землі в розмірі 5 174,1 тис. грн. був отриманий у 2009 р.

Підсумовуючи вищевикладене, слід відмітити, що практика формування доходів місцевого бюджету на основі аналізу власних і закріплених доходів є недосконалою. Вона не дозволяє ефективно забезпечувати реалізацію власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування міста Суми. Тому особливого значення набуває вирішення проблеми зміцнення власної дохідної бази та формування такої структури доходів місцевих бюджетів, які б дозволили якнайповніше забезпечити відповідність зобов'язань і повноважень місцевих органів влади з їх фінансовими ресурсами. Результати проведеного аналітичного дослідження доводять, що вирішення проблем відповідності доходів місцевих бюджетів України законодавчо визначеним повноваженням

органів місцевого самоврядування тісно пов'язано з пошуком напрямів підвищення надійності та стабільності джерел їх фінансування. Розглянуті проблеми частково були усунені в новій редакції Бюджетного кодексу від 2010 р. Основним фактором, що визначив зміни у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, є перегляд норм податкового законодавства. Зокрема, новацією стало впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Даний податок включається до місцевих податків і зборів, зараховується у повному обсязі до відповідного місцевого бюджету та не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Впровадження податку на нерухоме майно, на нашу думку, повинно мати позитивний вплив на формування дохідної бази місцевих бюджетів та є позитивним свідченням впровадження світового досвіду в організацію місцевих фінансів в Україні.

У той же час, новою редакцією Бюджетного кодексу передбачено також зміну пропорцій розподілу між бюджетами надходжень від деяких з уже використовуваних податків і зборів. Так, наприклад, надходження плати за землю, які раніше розподілялися між різними рівнями бюджетів, зараховуватимуться в повному обсязі до відповідного бюджету місцевого самоврядування. Раніше таким правом наділялися лише міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь. Що стосується нормативів відрахувань до бюджетів місцевого самоврядування податку з доходів фізичних осіб, то вони залишилися без змін.

Натомість, стаття 64 БК, яка стосується складу доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та стаття 66 БК щодо складу доходів бюджету АРК, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, були доповнені окремими положеннями. Зокрема, до доходів бюджетів міст Києва і Севастополя були віднесені:

- 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення;
- 50 % збору за спеціальне водокористування (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

- 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
 - плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
 - ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя, зараховується до міських бюджетів даних міст:
 - а) плата за ліцензії та сертифікати;
 - б) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів;
 - в) плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим;
 - г) плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів;
 - д) плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;
 - е) плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

Склад доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, також був змінений (стаття 69). При цьому в новій редакції Бюджетного кодексу дані доходи розподілено на:

- доходи загального фонду місцевих бюджетів;
- надходження спеціального фонду місцевих бюджетів.

У попередній редакції Бюджетного кодексу такого розмежування доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних

трансфертів, не було. Порівняльна характеристика складу доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за редакціями Бюджетного кодексу 2001 та 2010 років наведена у табл. Ж.1 додатку Ж.

Стаття 71 Бюджетного кодексу, яка регламентує склад надходжень і витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів, також була розширена та доповнена. Основною особливістю нової редакції БК стосовно даної статті стало включення до надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку у розмірах, визначених законом з питань оподаткування.

Однією з важливих новацій бюджетного законодавства є *впровадження системи стимулювання нарощення доходної бази місцевих бюджетів*. Зокрема, у статті 108 нової редакції Бюджетного кодексу передбачено, що з метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 відсотків надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України за загальним фондом у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У той же час чіткий механізм здійснення такого перерахування не зазначається, що свідчить про непрозорість проведення даних операцій та створює підґрунтя для певних порушень чи маніпуляцій у цій сфері.

Важливе місце у реформуванні бюджетної системи і створенні додаткових джерел наповнення бюджетів займає також система державних та місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень. Як і у попередній редакції Бюджетного кодексу, прийнятого в 2001 р., правом на здійснення внутрішніх місцевих запозичень володіють виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради (за винятком випадків, коли запозичення здійснюються з метою покриття тимчасових касових розривів). Що стосується зовнішніх місцевих запозичень, то коло бюджетів, які мають право на їх здійснення за новою редак-

цією Бюджетного кодексу, трохи розширилося. Так, якщо раніше зовнішні за-
позичення могли здійснюватися тільки міськими радами міст з чисельністю
населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної
статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень, то за новим
Бюджетним кодексом обмеження щодо чисельності населення міста встанов-
лені на рівні п'ятисот тисяч осіб.

Крім того, у новій редакції Бюджетного кодексу визначено граничний ро-
змір місцевого боргу та обсягу надання місцевих гарантій. Так, відповідно до
частини 3 статті 18 БК загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Авто-
номною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на
кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 100 відсотків (для міста
Києва – 200 відсотків) середньорічних індикативних прогнозних показників об-
сягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутріш-
ніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого
бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі перевищення
встановленої граничної величини боргу Верховна Рада АРК чи відповідна місь-
ка рада зобов'язані вжити заходи щодо приведення загального обсягу боргу у
відповідність із положеннями Бюджетного кодексу.

Законодавчі зміни торкнулися також і норм, що стосуються здійснення
місцевих позик на покриття тимчасових касових розривів бюджетів. Зокрема,
стаття 73 БК була доповнена положеннями щодо покриття тимчасових касових
розривів бюджету розвитку, а також отримання місцевими бюджетами серед-
ньострокових позик. При цьому у бюджетному законодавстві України залиши-
лась заборона на надання позик одним бюджетом іншому. Таким чином, відпо-
відно до нової редакції Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та
виконавчі органи відповідних місцевих рад можуть отримувати:

- позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають як за за-
гальним фондом, так і за бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових
установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у
виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бю-

джету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду;

– позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду. Обсяги таких тимчасових касових розривів в обов'язковому порядку покриваються Державним казначейством України в межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами та з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду;

– середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Порядок та умови отримання і погашення місцевих позик на покриття тимчасових касових розривів бюджетів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Отже, особливе місце у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування відіграють місцеві бюджети у частині їх наповнення фінансовими ресурсами. При цьому головним принципом ефективного функціонування органів місцевої влади будь-якого міста є те, що ресурси, які виділяються місцевому самоврядуванню, повинні відповідати тим повноваженням, якими наділене місцеве самоврядування відповідно до законодавства. При цьому в новій редакції Бюджетного кодексу зроблені досить ефективні кроки на шляху становлення фінансової самодостатності місцевих бюджетів. Зміни, передбачені в оновленому законі, дозволяють перейти до більш високого рівня децентралізації управління державними фінансами. Так, доходи від 8 загальнодержавних податків і зборів у новій редакції Бюджетного кодексу переведено на місцевий рівень. Місцева влада матиме можливість розподіляти четверту частину податку на прибуток. Суттєво розширюється склад та структура

доходів місцевих бюджетів. Вищезазначені заходи, за розрахунками Міністерства фінансів, додають місцевим бюджетам ресурс у обсязі щонайменше 23 млрд грн. Тому з прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу можна говорити про появу твердого переконання у тому, що бюджетні нововведення слугуватимуть стимулом і підштовхнуть реформування у сфері формування власної стабільної бази фінансування органів місцевої влади та дозволять забезпечити збалансоване управління сталим місцевим та регіональним розвитком України в цілому.

3.2. Дослідження практики використання коштів міського бюджету

Функціонування інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку, яка передбачає широку автономію територіальних громад у вирішенні питань місцевого рівня. Виконання функцій місцевого самоврядування та задоволення потреб територіальних громад забезпечується через здійснення видатків, обсяг та цільова спрямованість яких зазначаються у відповідному місцевому бюджеті.

Загалом напрямки витрат певного місцевого бюджету визначаються, перш за все, його рівнем у структурі бюджетної системи. Так, Бюджетним кодексом України встановлено систематизований перелік видатків за кожним видом бюджетів. Крім того, специфіка здійснюваних видатків залежить від таких факторів, як ступінь соціально-економічного розвитку визначеної адміністративно-територіальної одиниці, її участь у певних загальнодержавних чи регіональних програмах, сформованість інфраструктури тощо.

З місцевих бюджетів здійснюються видатки на реалізацію як власних повноважень органів місцевого самоврядування, так і повноважень, переданих (делегованих) їм державою. Обсяги видатків на виконання власних повноважень місцевого самоврядування встановлюються рішеннями відповідних рад і не врахову-

ються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів [92, 172]. Що ж стосується видатків за переданими (делегованими) державою повноваженнями, то їх здійснення регулюється відповідними законодавчими актами. Більш того, держава бере на себе зобов'язання щодо їх забезпечення відповідними фінансовими ресурсами, тому дані видатки враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Слід зазначити, що поділ видатків на ті, що враховуються, та ті, що не враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, застосовується тільки на етапі планування місцевих бюджетів. При цьому такий поділ видатків був впроваджений в Україні із прийняттям Бюджетного кодексу [332]. На стадії виконання місцевих бюджетів фінансування видатків здійснюється із загального обсягу надходжень відповідного бюджету.

Видатки на виконання власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування розмежовуються між місцевими бюджетами у відповідності до Бюджетного кодексу на основі принципу субсидіарності та з урахуванням критеріїв повноти надання послуги і наближення її до безпосереднього споживача. Згідно з даними критеріями видатки розподілені на три групи та визначені відповідні рівні місцевих бюджетів, з яких вони здійснюються (рис. 3.9).

Таким чином, за рахунок коштів бюджету міста Суми здійснюється фінансування другої групи видатків, визначених Бюджетним кодексом України: фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України.

Склад видатків бюджету міста Суми відповідно до Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р. наведено в таблиці 3.2. При цьому слід відзначити, що у новій редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. склад видатків, що здійснюються з бюджетів різних рівнів та враховуються чи не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, був уточнений та доповнений [248].

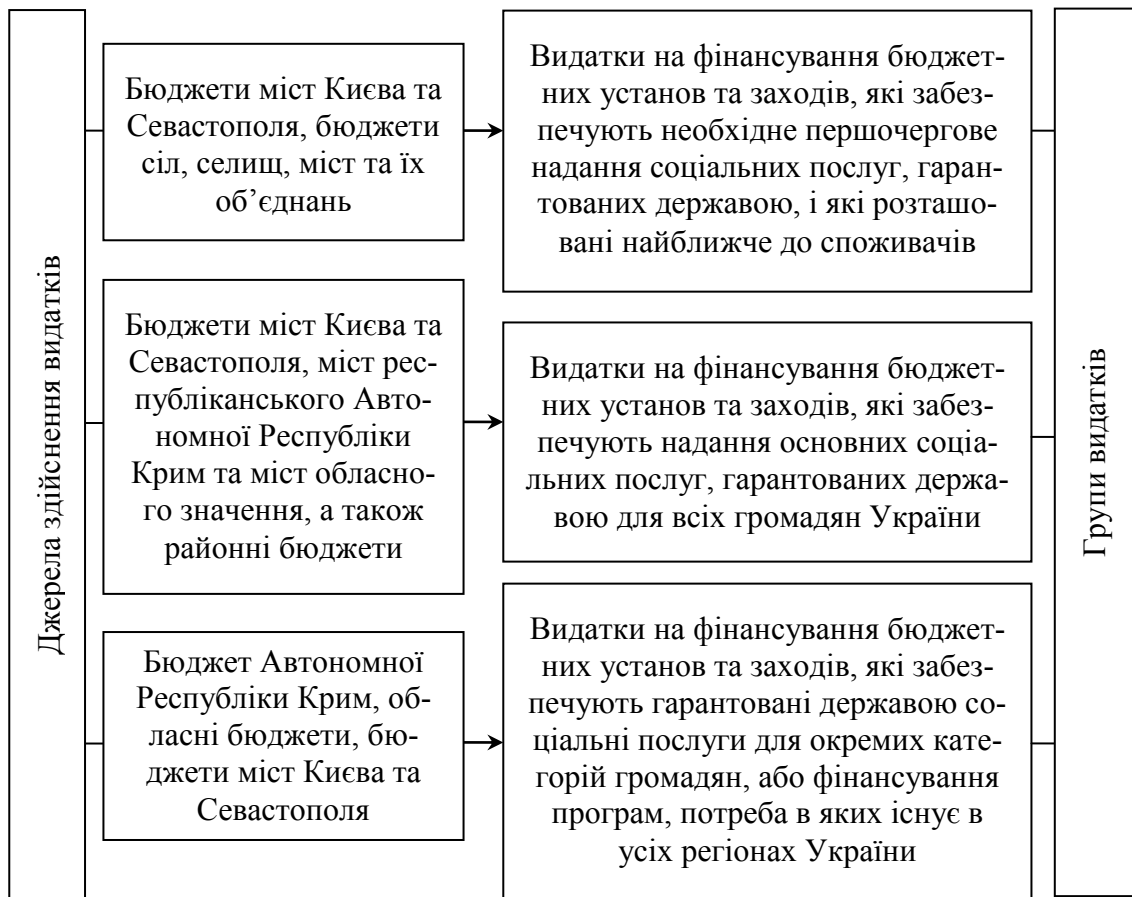


Рис. 3.9. Розмежування груп видатків між місцевими бюджетами

Наприклад, у статті 89 БК, в якій визначаються видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського АРК і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, було уточнено склад видатків на охорону здоров'я, загальну середню освіту, вищу освіту; доповнено напрямком витрат на позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми); визначено конкретний перелік видатків за напрямками витрат з соціального захисту та соціального забезпечення тощо.

Проте найбільші зміни в новій редакції БК стосуються видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (стаття 91).

**Склад видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення,
зокрема м. Суми, відповідно до Бюджетного кодексу України**

Видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	Видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів
<ol style="list-style-type: none"> 1) місцева пожежна охорона; 2) позашкільна освіта; 3) соціальний захист та соціальне забезпечення, а саме: <ul style="list-style-type: none"> - програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; - місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення; 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту; 8) типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення; 9) транспорт, дорожнє господарство, а саме: <ul style="list-style-type: none"> - регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування; - експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами); - будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення; 10) заходи з організації рятування на водах; 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; 	<ol style="list-style-type: none"> 1) державне управління: органи місцевого самоврядування міст обласного значення; 2) освіта: <ul style="list-style-type: none"> - дошкільна освіта; - загальна середня освіта: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи; - заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням; - інші державні освітні програми; 3) охорона здоров'я: <ul style="list-style-type: none"> - первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки); - програми медико-санітарної освіти (міські центри здоров'я і заходи по санітарній освіті); 4) соціальний захист та соціальне забезпечення: <ul style="list-style-type: none"> - державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формується на території відповідного міста), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому; - державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсацийні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; - державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; - міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

Видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	Видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів
12) програми природоохоронних заходів місцевого значення; 13) управління комунальним майном; 14) регулювання земельних відносин; 15) інші програми	5) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей); 6) державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення

Так, склад зазначених видатків, визначений попередньою редакцією БК, був доповнений видатками на:

- соціальний захист та соціальне забезпечення, а саме:
 - а) заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
 - б) державні програми соціального захисту, в першу чергу компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - в) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);
- заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;
- заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
- проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;

- підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад.

Важливо відмітити також новації, що стосуються складу витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів (стаття 71 Бюджетного кодексу). Зокрема, зазначена стаття була доповнена положеннями стосовно спрямування капітальних видатків та розподілу коштів бюджету розвитку за об'єктами. Основними напрямками капітальних видатків бюджету розвитку були визначені:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання інвестиційних програм (проектів);
- будівництво, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів і газифікація населених пунктів;
- будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян;
- збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників;
- розвиток дорожнього господарства та інші.

Розподіл коштів бюджету розвитку здійснюється за об'єктами за рішенням Верховної Ради АРК чи відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них [187].

Початковим етапом при формуванні видатків бюджету є планування. Розрахунок планових показників видатків місцевих бюджетів здійснюється окремо за кожним напрямком витрачання коштів (управління, освіта, соціальний захист та ін.). При цьому враховується загальний обсяг ресурсів місцевого бюджету та пріоритетне значення соціальних видатків [369].

Слід відзначити, що із введенням в дію Бюджетного кодексу України в бюджетній практиці почав використовуватися формульний підхід до розрахунку видатків місцевих бюджетів та визначення міжбюджетних трансфертів на основі нормативів бюджетної забезпеченості для бюджетів міст обласного значення, районних та обласних бюджетів.

Під фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості розуміється гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міс-

цевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [91].

Планування видатків місцевого бюджету здійснюється згідно з Постановою КМУ “Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 05.09.2001 № 1195 (зі змінами) [291]. Для розрахунку необхідного обсягу видатків місцевого бюджету за кожним функціональним напрямком витрат використовуються фінансові нормативи бюджетної забезпеченості з урахуванням коригувальних коефіцієнтів, а також інші показники залежно від конкретного виду видатків та рівня бюджету. Наприклад, розрахунковий показник обсягу видатків на освіту визначається виходячи із загального обсягу ресурсів місцевого бюджету на освіту, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на одного учня, кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 5 вересня р., що передував поточному бюджетному періоду, та з урахуванням коригувальних коефіцієнтів. Фактори, що враховуються при визначенні обсягів видатків за іншими функціональними напрямками, наведено в таблиці 3.3.

Виконання видаткової частини бюджету розпочинається після його затвердження зі складанням розпису видатків бюджету.

На основі даних про виконання бюджету міста Суми у 2005–2009 рр. проведемо аналіз динаміки та структури його витратної частини (без урахування обсягу міжбюджетних трансфертів) за функціональними напрямками видатків (табл. 3.4).

Як свідчать дані табл. 3.4. протягом аналізованого періоду обсяг видатків міського бюджету постійно зростає, за виключенням 2009 р. Так, протягом 2005–2008 рр. видатки бюджету міста Суми (без урахування міжбюджетних трансфертів) підвищилися з 219,9 млн грн. до 623,2 млн грн. Натомість кризова ситуація кінця 2008–2009 рр., негативно позначившись на формуванні доходів міського бюджету, призвела до необхідності скорочення суми видатків у 2009

р. до 581,5 млн грн., що на 6,7 % менше обсягу видатків попереднього бюджетного періоду. В цілому ж за період 2005–2009 рр. видаткова частина бюджету міста Суми збільшилася більше, ніж у 1,5 рази, а саме на 164 %. Видатки за окремими статтями бюджету протягом даного періоду також зросли, окрім витрат за статтею “Засоби масової інформації”, які, навпаки, зменшилися більше, ніж у два рази.

Таблиця 3.3

Фактори, що враховуються при розрахунку видатків бюджету міста обласного значення [291]

Види видатків	Фактори
Витрати на утримання органів управління	- чисельність працівників органів управління залежно від чисельності населення міста; - співвідношення показників обсягів видатків відповідних рівнів бюджетів на цю мету
Видатки на освіту	- загальний обсяг ресурсів бюджету на освіту; - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного учня; - приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів
Видатки на охорону здоров'я	- чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці; - співвідношення обсягів даних видатків між місцевими бюджетами окремих видів; - коригувальні коефіцієнти до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів, вікову структуру населення, надання послуг відомчими закладами охорони здоров'я
Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення	- загальний обсяг ресурсів бюджету на цю мету; - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості; - контингент отримувачів соціальних виплат
Видатки на культуру і мистецтво	- чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці; - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя
Видатки на фізкультуру і спорт	- чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці; - частка видатків на фізичну культуру і спорт певної групи місцевих бюджетів у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт всіх місцевих бюджетів

Що стосується функціональної структури видатків міського бюджету, то протягом аналізованого періоду вона була відносно стабільною. Найбільшу частку в структурі міського бюджету займали витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, а також житлово-комунальне господарство.

Таблиця 3.4

**Динаміка і структура видатків бюджету міста Суми за функціональною класифікацією протягом 2005–
2009 рр.**

КФКВ	Видатки бюджету за функціональною структурою	2005 р.		2006 р.		2007 р.		2008 р.		2009 р.		Відхилення 2009 р. до 2005 р.	
		тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
010000	Державне управління	9168	4,2	12775	4,3	17372	4,0	24669	4,0	22277	3,8	13109	143,0
070000	Освіта	78527	35,7	95490	31,8	123590	28,3	170571	27,4	182787	31,4	104260	132,8
080000	Охорона здоров'я	51471	23,4	62294	20,8	83358	19,1	107508	17,3	113614	19,5	62143	120,7
090000	Соціальний захист та соціальне забезпечення	27207	12,4	40386	13,5	93512	21,4	108967	17,5	133951	23,0	106744	392,3
100000	Житлово-комунальне господарство	19025	8,7	49900	16,6	32328	7,4	103511	16,6	44478	7,6	25453	133,8
110000	Культура і мистецтво	4950	2,3	7095	2,4	9681	2,2	13570	2,2	14922	2,6	9972	201,5
120000	Засоби масової інформації	471	0,2	194	0,1	182	0,0	259	0,0	190	0,0	-281	-59,7
130000	Фізична культура і спорт	1402	0,6	2275	0,8	3059	0,7	5217	0,8	4703	0,8	3301	235,4
150000	Будівництво	11777	5,4	9959	3,3	29988	6,9	28062	4,5	29073	5,0	17296	146,9
160000	Землеустрій	0	0	24	0,0	178	0,0	367	0,1	64	0,0	64	x
170000	Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	10964	5,0	15281	5,1	18798	4,3	26701	4,3	19241	3,3	8277	75,5
180000	Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	0	0	48	0	2326	0,5	9707	1,6	2949	0,5	2949	x
200000	Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	0	0	2	0	0	0	0	0	6	0,0	6	x
210000	Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	243	0,1	323	0,1	672	0,2	497	0,1	842	0,1	599	246,5
240000	Цільові фонди	1429	0,6	1393	0,5	2229	0,5	4612	0,7	5870	1,0	4441	310,8
250000	Видатки, не віднесені до основних груп	3279	1,5	2557	0,9	19468	4,5	18996	3,0	6576	1,1	3297	100,5
	Разом видатків	219913	100	299996	100	436741	100	623214	100	581543	100	361630	164,4

З цього можна зробити висновок про домінування в міському бюджеті видатків соціального спрямування. Зокрема, до складу останніх входять видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізкультуру і спорт.

Слід відмітити, що незважаючи на зменшення загальної суми видатків міського бюджету у 2009 р., обсяг видатків соціального спрямування продовжував зростати і досяг у даному періоді майже 450 млн грн., тобто близько 77,4 % загального обсягу видатків бюджету міста Суми (рис. 3.10).

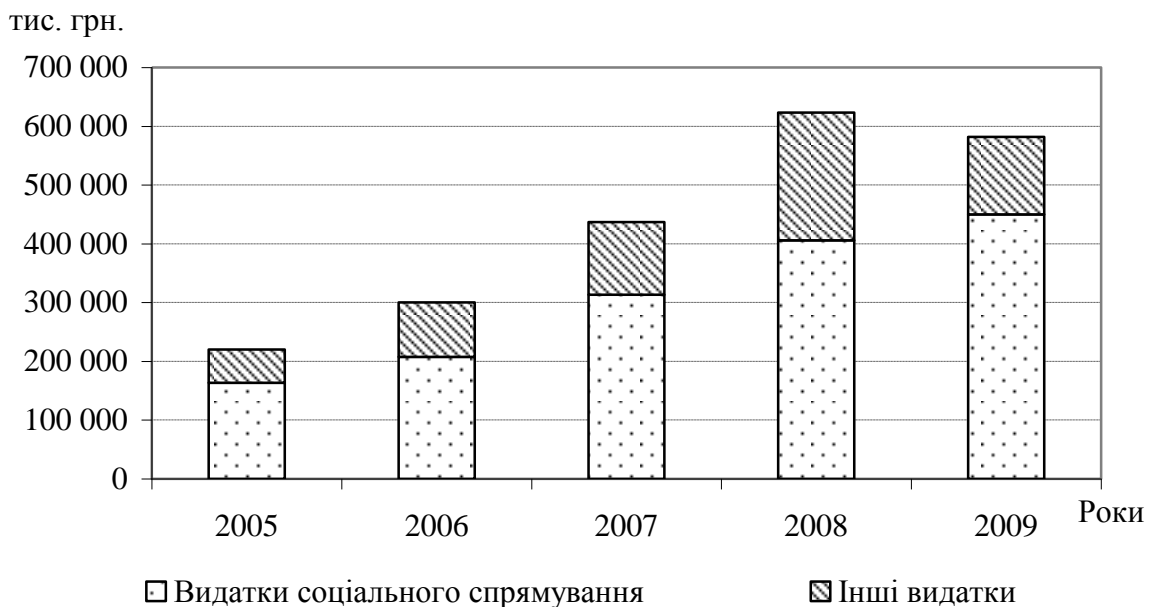


Рис. 3.10. Динаміка видатків соціального спрямування у 2005-2009 рр., тис. грн.

У структурі видатків соціального спрямування суттєво переважають видатки на освіту. Протягом 2005-2009 рр. їх частка в загальному обсязі видатків міського бюджету коливалась від 27 до 36 %. Відповідно, у структурі видатків соціального спрямування їх питома вага протягом зазначеного періоду в середньому становила близько 45-46 % (рис. 3.11). Досить значними є також обсяги витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення (133,9 млн грн. у 2009 р.) і на охорону здоров'я (113,6 млн грн. за вказаний період). Їх частки у структурі витрат соціального спрямування у 2009 р. склали відповідно 29,8 % та 25,2 %.

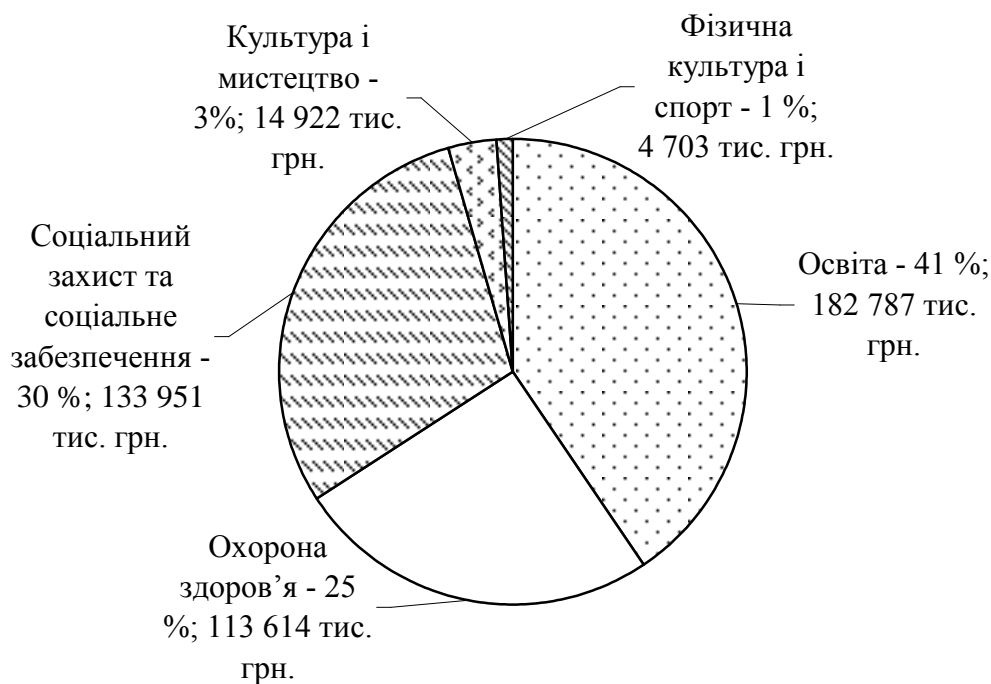


Рис. 3.11. Структура видатків соціального спрямування бюджету міста Суми у 2009 р.

Характеризуючи структуру видатків міського бюджету за економічними категоріями витрат, слід відзначити значне переважання в ній витрат на оплату праці, включаючи нарахування до фондів соціального страхування. Так, протягом 2007-2009 рр. частка даної групи витрат в обсязі видатків загального фонду бюджету міста Суми була не меншою 43 %, а у 2009 р. досягла майже половини всіх видатків загального фонду міського бюджету, а саме 243,6 млн грн. (рис. 3.12).

Досить суттєвою групою витрат є також поточні трансферти населенню, їх частка у витратах загального фонду бюджету протягом аналізованого періоду знаходилась на рівні 21-23 %.

Негативною тенденцією у формуванні витратної частини бюджету міста Суми у 2009 р. є різке скорочення обсягу капітальних видатків з 61,2 млн грн. до 16,7 млн грн. (дані по загальному фонду бюджету), з відповідним скороченням їх частки в структурі видатків загального фонду бюджету з 11,6 % у 2008 р. до 3,3 % у 2009 р. Це було пов'язано із загальним зниженням ділової та, зокре-

ма, інвестиційної, активності у кінці 2008 р. – на початку 2009 р., а також із зменшенням доходної частини міського бюджету, що призвело до необхідності скорочувати дану статтю видатків.

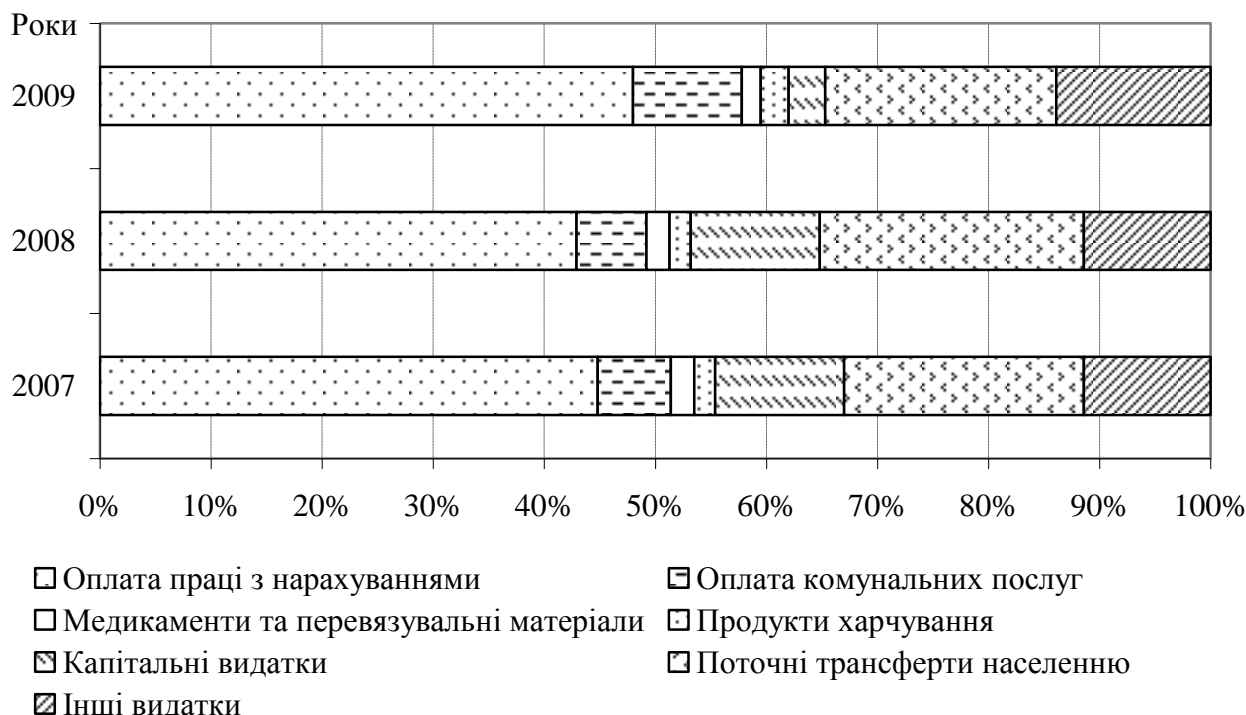


Рис. 3.12. Структура видатків загального фонду бюджету м. Суми у 2007–2009 рр. за економічними категоріями витрат, %

Водночас, для 2009 р. характерним є зростання обсягу витрат на оплату комунальних послуг порівняно з попередніми періодами. Зокрема, порівняно з 2008 роком обсяг даних видатків зріс на 50,3 % – з 33,2 млн грн. до 49,9 млн грн., що безпосередньо було пов'язано із зростанням вартості відповідних послуг.

Досліджуючи практику використання коштів міського бюджету, на нашу думку, доцільно розглянути порядок визначення обсягу видатків за кожним їх функціональним напрямком.

Як уже зазначалося, найбільшу частку в структурі видатків бюджету міста Суми протягом 2005-2009 рр. займають витрати на освіту. На них припадає близько третини усіх видатків. Протягом аналізованого періоду обсяг даних ви-

датків незмінно зростає, загалом збільшившись на 133 %, а саме з 78,5 млн грн. у 2005 р. до 182,8 млн грн. у 2009 р. (рис. 3.13).

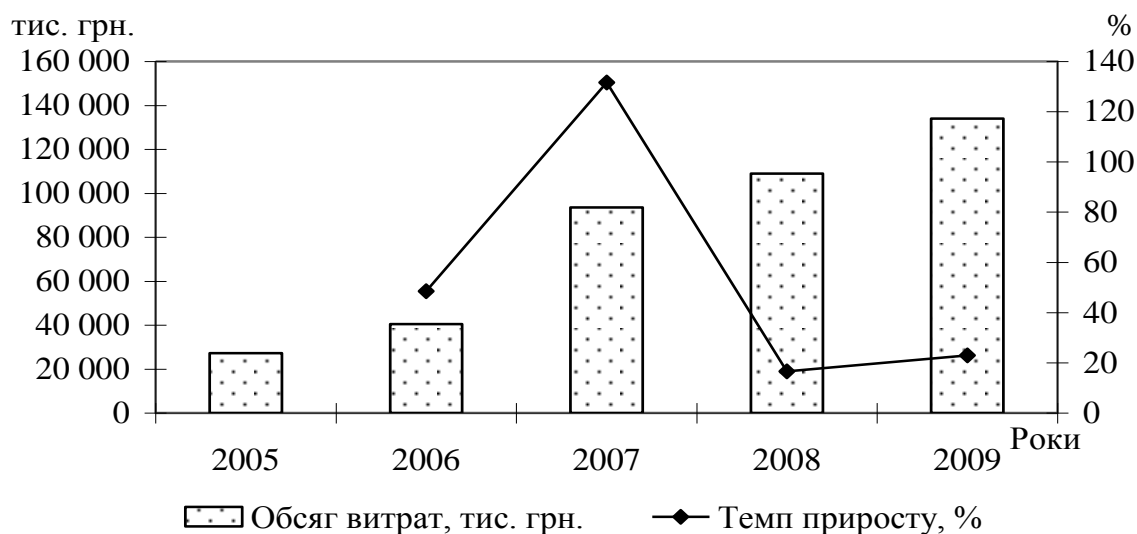


Рис. 3.13. Динаміка витрат на освіту з бюджету м. Суми протягом 2005-2009 рр.

Втім, якщо протягом 2006-2008 рр. спостерігалось нарощення темпів приросту витрат на освіту з 20 до 40 %, то у 2009 р. приріст даної групи видатків склав лише 7,2 %.

Формування витрат на освіту з бюджету міста обласного значення відбувається виходячи з кількості класів та чисельності учнів у загальноосвітніх школах, а також кількості груп та вихованців дитячих дошкільних закладів та НВК-ДНЗ (табл. 3.5).

Так, у 2009 р. із загального фонду бюджету міста Суми фінансувалося 80 освітніх установ, у тому числі 37 загальноосвітніх шкіл та 34 дитячі дошкільні заклади.

На основі даних про кількість учнів і класів встановлюється кількість навчальних ставок на вчителя, і, відповідно, навантаження на вчителя, а також доплати за перевірку зошитів, класне керівництво і т. д. Аналогічно розраховується фонд оплати праці для вихователів у дошкільних закладах. Окрім оплати праці, яка є основною складовою витрат, розраховуються також видатки на

утримання та харчування. Дані показники визначаються на одного учня (вихованця) чи на один діто-день.

Таблиця 3.5

Здійснення видатків на освіту з бюджету міста Суми у 2009 р.

Склад видатків	Загальний фонд			Спеціальний фонд		
	Затверджено на 2009 р.	Виконано за 2009 р.	% виконання	Затверджено на 2009 р.	Виконано за 2009 р.	% виконання
Обсяг видатків, всього, тис. грн.	169 174,8	165 906,0	98,07	19 024,2	16 009,6	84,15
з них фонд оплати праці, тис. грн.	93 596,0	93 541,0	99,94	619,5	541,8	87,46
Штатна чисельність, од.	6 103,00	6 102,00	99,98	60,00	60,00	100,00
Середньомісячна заробітна плата, грн.	1 278,00	1 277,00	99,92	860,00	753,00	87,56
Заклади, всього, з них:	80	80	100,00	-	-	-
- дошкільні заклади, од.	34	34	100,00	-	-	-
- кількість груп, од.	374	374	100,00	-	-	-
- чисельність дітей, осіб	7 976	7 976	100,00	-	-	-
- загальноосвітні школи, од.	37	37	100,00	-	-	-
- кількість класів, од.	913	913	100,00	-	-	-
- чисельність учнів, осіб	23 432	23 432	100,00	-	-	-
Витрати на утримання, грн.:						
- одного вихованця дошкільного навчального закладу	6 624,00	6 457,00	97,48	1 093,00	963,00	88,11
- одного учня загальноосвітнього закладу	4 309,00	4 237,00	98,33	-	-	-
Вартість харчування одного діто-дня, грн.						
- вихованця дошкільного навчального закладу	4,80	4,76	99,17	4,56	4,57	100,22
- учня 1-4 класів загальноосвітніх	3,15	3,15	100,00	-	-	-

навчальних закладів						
- малозабезпеченого учня	3,15	3,15	100,00	-	-	-

Подібним чином формуються практично всі видатки бюджету. Так, виплати по заробітній платі у лікарнях формуються з огляду на кількість ліжко-днів і відділень та специфіку останніх. Виходячи з цього, визначається кількість лікарів середнього і молодшого персоналу, при цьому враховується стаж їхньої роботи [225]. У бюджеті міста Суми охорона здоров'я також є однією з найбільш витратних статей. Динаміка видатків за даною складовою бюджетних витрат наведена на рис 3.14.

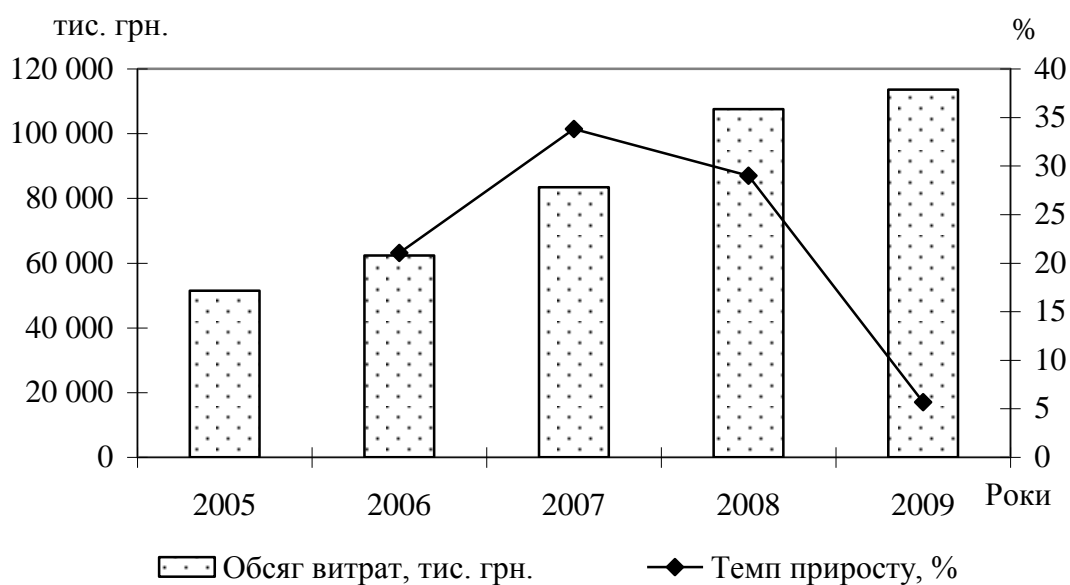


Рис. 3.14. Витрати бюджету міста Суми на охорону здоров'я у 2005-2009 рр.

Протягом аналізованого періоду витрати міського бюджету на охорону здоров'я зросли на 121 %, або на 62,1 млн грн. На відміну від витрат на освіту, темп приросту даних видатків почав знижуватися у 2008 р. У 2009 р. обсяг витрат на охорону здоров'я порівняно з попереднім періодом майже не змінився і склав 113,6 млн грн.

Вагому частку в структурі міського бюджету займають витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення. Варто відзначити, що питома вага да-

них витрат в загальній структурі видатків суттєво підвищилась у 2007-2009 рр., встановившись в межах від 17 до 23 % видаткової частини бюджету, тоді як у 2005-2006 рр. їх частка складала близько 12-13 %. Протягом аналізованого періоду витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли майже у 4 рази – з 27,2 млн грн. у 2005 р. до 133,9 млн грн. у 2009 р. (рис. 3.15).

Що стосується інших складових видатків соціального спрямування, а саме витрат на фізичну культуру і спорт, культуру і мистецтво, то їх частка у загальній структурі видаткової частини бюджету міста Суми є невеликою, і протягом 2005-2009 рр. в середньому складала відповідно 0,8 % та 2,3 %. За абсолютною величиною обсяг видатків за кожним із зазначених напрямків протягом аналізованого періоду зростає, за винятком витрат на фізичну культуру і спорт у 2009 р. Загалом за період 2005-2009 рр. приріст витрат на культуру і мистецтво склав 201,5 %, а витрати на фізичну культуру і спорт збільшились відповідно на 235,4 %.

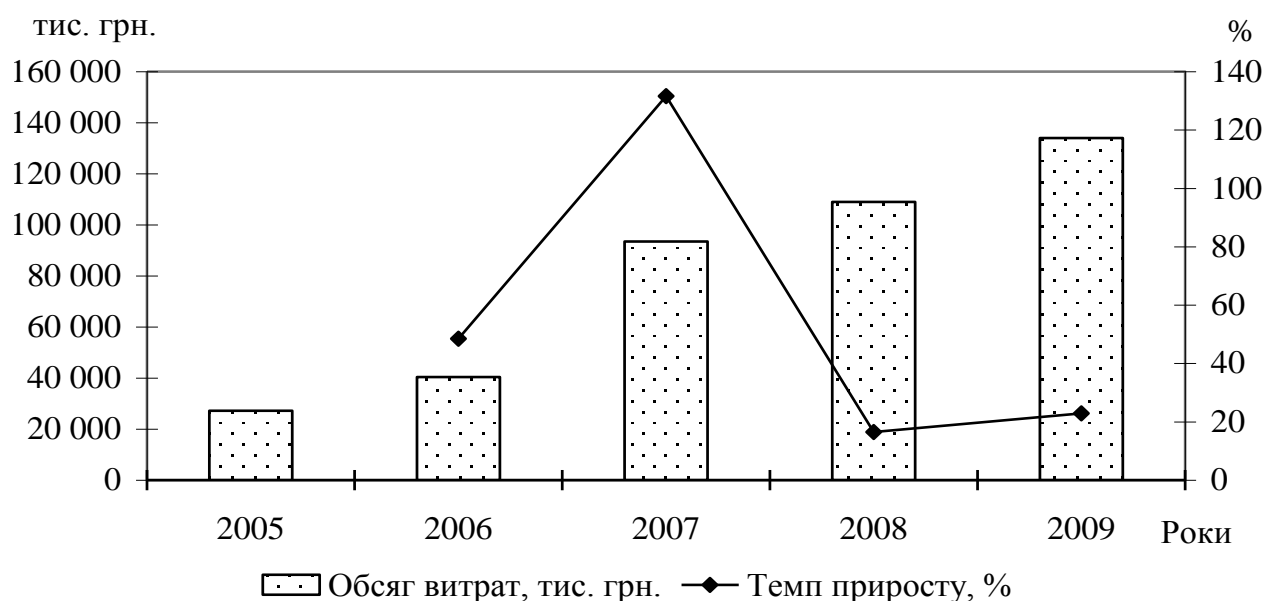


Рис. 3.15. Динаміка зміни витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення у м. Суми протягом 2005-2009 рр.

Серед інших витрат бюджету міста Суми, що не належать до групи видатків соціального спрямування, найбільшими за обсягами є витрати на житлово-комунальне господарство. Слід відзначити, що протягом 2005-2009 рр. динамі-

ка даної групи видатків міського бюджету була найбільш мінливою порівняно з іншими напрямками видатків (рис. 3.16).

Витрати на житлово-комунальне господарство включають: капітальні вкладення (на очисні споруди, будівництво шляхів і тротуарів, газифікацію, електрифікацію тощо); витрати на капітальний ремонт об'єктів благоустрою (житлового фонду, шляхів, водопроводу, теплових мереж тощо); витрати на поточне утримання споруд і благоустрій (поточний ремонт; санітарна очистка вулиць і тротуарів, вуличне освітлення).

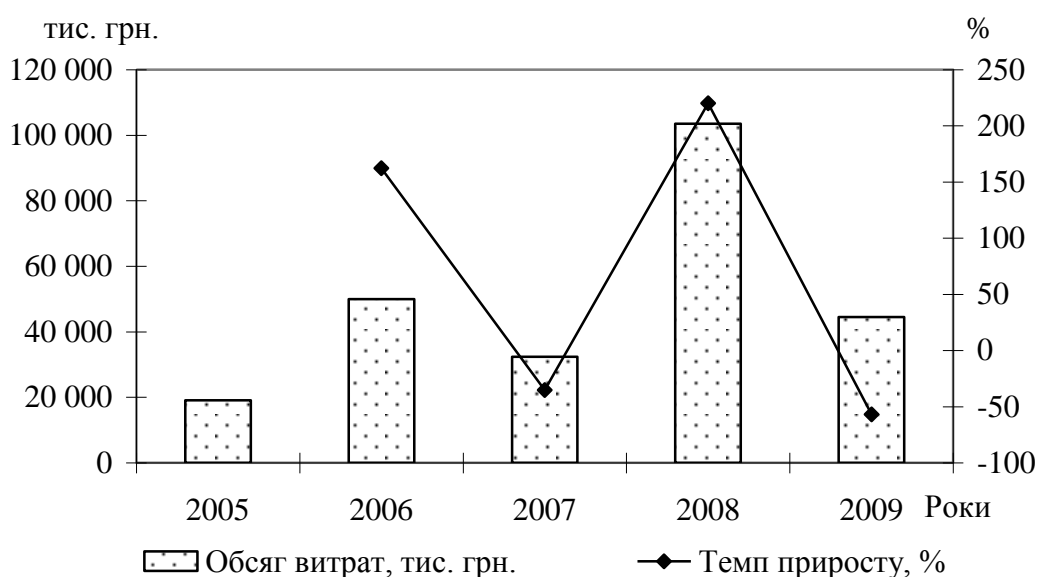


Рис. 3.16. Видатки бюджету міста Суми на житлово-комунальне господарство у 2005-2009 рр.

Крім того, за статтею витрат на житлово-комунальне господарство обліковується погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості даних послуг тарифам, що затверджувалися або погоджувалися відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Проаналізуємо структуру витрат на житлово-комунальне господарство у м. Суми у 2008–2009 рр. (табл. 3.6).

Як свідчать дані таблиці 3.6, у 2009 р. відбулося зменшення обсягу видатків на житлово-комунальне господарство практично за усіма статтями витрат. Так, майже вдвічі скоротилися видатки на капітальний ремонт житлового фонду. Загальне зменшення витрат на благоустрій міста у 2009 р. становило 2,7 млн грн. або 6,7 % порівняно з 2008 р.

Проте основним фактором, що визначив зменшення витрат на житлово-комунальне господарство у 2009 р., було скорочення майже на 48 млн грн. (або на 94,4 %) обсягу видатків на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню. В результаті видатки на житлово-комунальне господарство у 2009 р. склали 44,5 млн грн., що майже на 60 % менше їх обсягу у 2008 р.

Таблиця 3.6

Порівняльна структура видатків бюджету міста Суми на житлово-комунальне господарство у 2008–2009 рр.

Напрямки видатків	Обсяг видатків, тис. грн.		Відхилення 2009 р. до 2008 р.	
	2008 р.	2009 р.	тис. грн.	%
Капітальний ремонт житлового фонду	9472,9	4128,0	-5344,9	-56,42
Капітальний ремонт теплових мереж	–	123,6	123,6	–
Поточний ремонт водопровідно-каналізаційного господарства	65,0	–	-65,0	–
Благоустрій міста, у тому числі:	39995,2	37312,2	-2683,0	-6,71
- шляхове господарство	19328,2	19004,5	-323,7	-1,67
- вуличне освітлення	5271,2	4188,3	-1082,9	-20,54
- санітарна очистка	9876,1	9752,4	-123,7	-1,25
- озеленення	1515,4	1336,1	-179,3	-11,83
- утримання цвинтарів	1987,4	1913,5	-73,9	-3,72
- інші	2016,9	1117,4	-899,5	-44,60
Фінансова підтримка комунальних підприємств	761,4	80,0	-681,4	-89,49
Погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення	50800,2	2833,8	-47966,4	-94,42
Інші видатки	2416,1	–	-2416,1	–
Всього	103510,8	44477,6	-59033,2	-57,03

Майже однакову питому вагу в структурі витрат міського бюджету, а саме близько 4-5 %, займають видатки за такими статтями, як державне управління, будівництво і транспорт та дорожнє господарство. Динаміка зміни даних видів видатків у 2005-2009 рр. проілюстрована на рис. 3.17.

Основними напрямками видатків міського бюджету у складі витрат на будівництво є капітальні вкладення на реконструкцію житлового фонду (4,63 % видатків на будівництво у 2009 р.), адміністративних (3,05 %) та інших об'єктів (41,2 %), а також витрати на реставрацію пам'яток історії та культури (0,17 %) та ін.

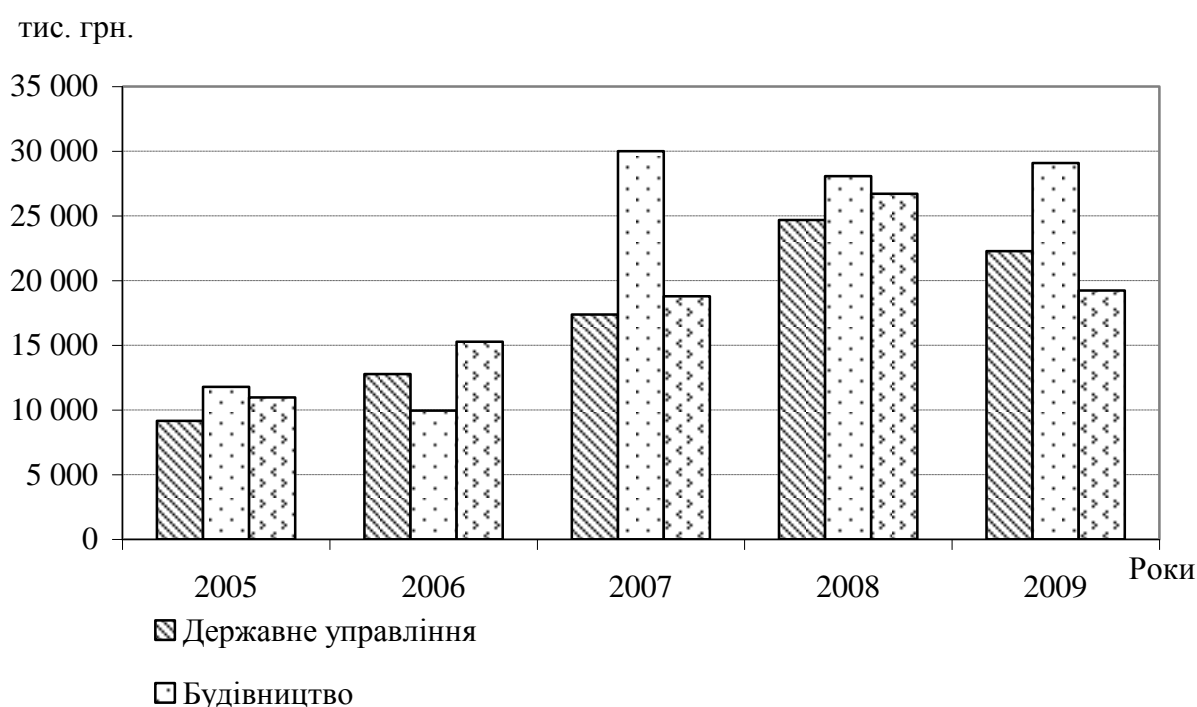


Рис. 3.17. Динаміка зміни окремих видів видатків міського бюджету протягом 2005-2009 рр., тис. грн.

Що стосується статті витрат “Транспорт, дорожнє господарство, зв’язок, телекомунікації та інформатика”, то основними складовими видатків за даним напрямком є компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також видатки на проведення робіт, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг.

Обсяг видатків бюджету міста Суми за іншими функціональними напрямками (зокрема, такими, як землеустрій; охорона навколишнього природного середовища; запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; цільові фонди) є незначним, а відповідна частка кожного із зазначених напрямків витрат у їх загальній структурі протягом 2005-2009 рр. не перевищувала 1 %.

Поряд із застосуванням функціонального розподілу видатків місцевих бюджетів позитивною є практика впровадження програмно-цільового методу планування видатків на місцевому рівні. Застосування даного методу відповідає практиці організації місцевих фінансів розвинених країн та сприяє більш ефективному використанню фінансових ресурсів, оскільки забезпечує їх розподіл за найбільш пріоритетними напрямками. В Україні впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес почалось із 2002 р. При цьому, якщо попередньою редакцією Бюджетного кодексу визначалася тільки можливість застосування даного методу при управлінні коштами місцевих бюджетів, то у новій редакції закріплено основні положення щодо його застосування, зокрема визначено особливі складові програмно-цільового методу (бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм) та передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди (статті 20 та 21).

Програмно-цільовий метод застосовується у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради. Відповідно до ст. 2 нової редакції БК програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетна програма, як особлива складова програмно-цільового методу, являє собою сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, за-

вдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Виконання однієї або ряду бюджетних програм у системі головного розпорядника здійснюється відповідальними виконавцями бюджетних програм, які визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути як безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів (за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом), так і розпорядники коштів Державного бюджету нижчого рівня, які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника.

На всіх стадіях бюджетного процесу проводиться оцінка ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Основою для здійснення оцінки ефективності бюджетних програм є аналіз їх результативних показників, які включають кількісні та якісні показники та визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Зазначені показники повинні підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, а також даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням організаційно-методологічних засад, встановлених Міністерством фінансів України [68, 315].

На підставі результатів оцінки ефективності бюджетних програм можуть вноситися зміни до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, а також пропозиції до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Ключовою характеристикою використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі є складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогностичні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також індикативні прогностичні показники за бюджетними програмами, які забезпечують виконання інвестиційних програм (проектів) протягом декількох років (стаття 21 Бюджетного кодексу).

З метою реалізації Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі був прийнятий Наказ МФУ “Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” від 09.07.2010 № 679. Даним Наказом були затверджені: Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів; Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм; форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету; форма квартального (річного) звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

Програмно-цільовий метод планування видатків почав застосовуватися при плануванні видатків міського бюджету міста Суми з 2007 р. Закріплення правових норм застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі як на державному, так і на місцевому рівні, повинно сприяти підвищенню якості бюджетної політики та ефективності розподілу видатків. Більш широке впровадження в практику даного методу, на нашу думку, дозволить посилити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів за їх цільове використання, підвищить прозорість бюджетного процесу та сприятиме більш повній реалізації бюджетної політики.

Таким чином, проведені дослідження напрямів використання коштів бюджету міста Суми у 2005-2009 рр. засвідчило переважаючу частку в їх структу-

рі видатків соціального спрямування. Іншими словами, основна частина коштів міського бюджету спрямовується на поточне споживання, у той час як недостатніми є обсяги капітальних витрат. Це зумовлює необхідність удосконалення існуючої системи формування і розподілу фінансових ресурсів міських бюджетів, зокрема більш широке впровадження програмно-цільового методу планування видатків.

3.3. Порівняльний аналіз бюджетного забезпечення розвитку міст Суми, Полтава та Чернігів

Дослідження можливостей підвищення ефективності використання фінансових ресурсів міста, зокрема виявлення альтернативних джерел формування і напрямків використання ресурсів відповідного місцевого бюджету, передбачає не лише аналіз складу та структури доходів і витрат бюджету міста, але і вивчення основних методологічних засад управління бюджетом в інших аналогічних містах.

Проведення порівняльного аналізу бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування потребує виокремлення міст, що можуть бути співставними за сукупністю показників соціально-економічного розвитку. Так, необхідним критерієм вибору порівнюваних міст є їх належність до одного рівня бюджетної системи, що визначає ідентичність переліку власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, а також однаковість власних та делегованих органам місцевого самоврядування функцій.

Крім того, однією з ключових ознак, якою визначається співставність міст за показниками бюджетної забезпеченості, є чисельність населення. Даний показник в найбільш узагальненому вигляді характеризує потреби міської громади у рівнях витрат на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист тощо.

Таким чином, для формування кількісних і якісних критеріїв розвитку міста проведемо порівняльний аналіз бюджетного забезпечення розвитку таких міст обласного значення, як Суми, Чернігів, Полтава. Обрані для порівняння міста є схо-

жими за багатьма характеристиками як економічного розвитку, так і географічного, соціального та адміністративного характеру. Перш за все, дані міста мають близьке територіальне розміщення, спільні особливості історично-економічного розвитку. За адміністративною ознакою вони є обласними центрами, і належать до однієї ланки бюджетної системи.

За загальними показниками економічного і соціального розвитку Суми, Полтава та Чернігів мають приблизно однакову (близько 300 тис. чол.) чисельність населення, у тому числі і чисельність зайнятого населення (табл. 3.7) [131].

В економіці аналізованих міст провідну роль відіграє промислове виробництво, а саме такі його галузі, як машинобудування, хімічна, харчова промисловість, електроенергетика. При цьому у галузевій структурі промисловості Полтави основною є паливна промисловість (добування і переробка паливно-енергетичних корисних копалин – нафти, газоконденсату і природного газу), важливими в економіці міста є також харчова промисловість, машинобудування і металообробка. На частку названих галузей припадає більше 80 % всього промислового виробництва Полтави.

Таблиця 3.7

**Загальні показники соціально-економічного розвитку
міст Суми, Полтава та Чернігів**

Показники	м. Суми	м. Полтава	м. Чернігів
Чисельність населення за станом на 01.01.2010, тис. чол.	272,3	300,5	297,4
Чисельність зайнятого населення у 2009 р., тис. чол.	105,7	102,3	102,0
Середньомісячна заробітна плата у 2009 р., грн.	1795,0	1905,0	1610,0
Обсяг реалізації промислової продукції у 2009 р., млн. грн.	5143,0	7117,7	3424,5
Обсяг іноземних інвестицій за станом на 01.01.2009, млн. дол. США	89,3	52,1	27,7

Що стосується Чернігова, то галузями, які визначають розвиток промислового виробництва у місті і мають найбільш вагомні частки у галузевій структурі, є: харчова промисловість (42,3 % загального обсягу промислового виробництва у

2008 р.), хімічна (16,2 %), машинобудування (15,1 %), електроенергетика (9,4 %) та легка промисловість (8,3 %).

У місті Суми основною галуззю промислового виробництва є машинобудування (63,4 % обсягу реалізації промислової продукції міста у 2009 р.), значну частку в структурі промисловості міста займають також хімічна та нафтохімічна промисловість (11,5 %), металургія та обробка металу (10,1 %), електроенергетика (7,9 %). Слід відзначити, що найбільші обсяги промислового виробництва, а також вищий рівень середньомісячної заробітної плати характерний для міста Полтави, а найменший рівень цих показників серед аналізованих міст має Чернігів. Натомість для міста Суми характерний більший обсяг іноземних інвестицій порівняно з Полтавою та Черніговом.

Важливим аспектом при порівнянні економічного стану міст при розробці стратегій їх розвитку є аналіз бюджетної складової. Порівнянність показників бюджетів даних міст обумовлена їх приналежністю до однієї ланки бюджетної системи. Витрати і доходи бюджетів даних міст є зіставними і знаходяться в діапазоні від 530 млн. грн. до 610 млн. грн. у 2009 р. та від 640 млн. грн. до 700 млн. грн. за планом на 2010 р. (рис. 3.18).

Це є безпосереднім відображенням визначених вище спільних характеристик соціально-економічного розвитку досліджуваних міст. Доходи міських бюджетів виражають певні відносини суспільства, які виникають в процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевого рівня, і використовуються органами місцевої влади для забезпечення поточних і майбутніх завдань соціально-економічного розвитку міста.

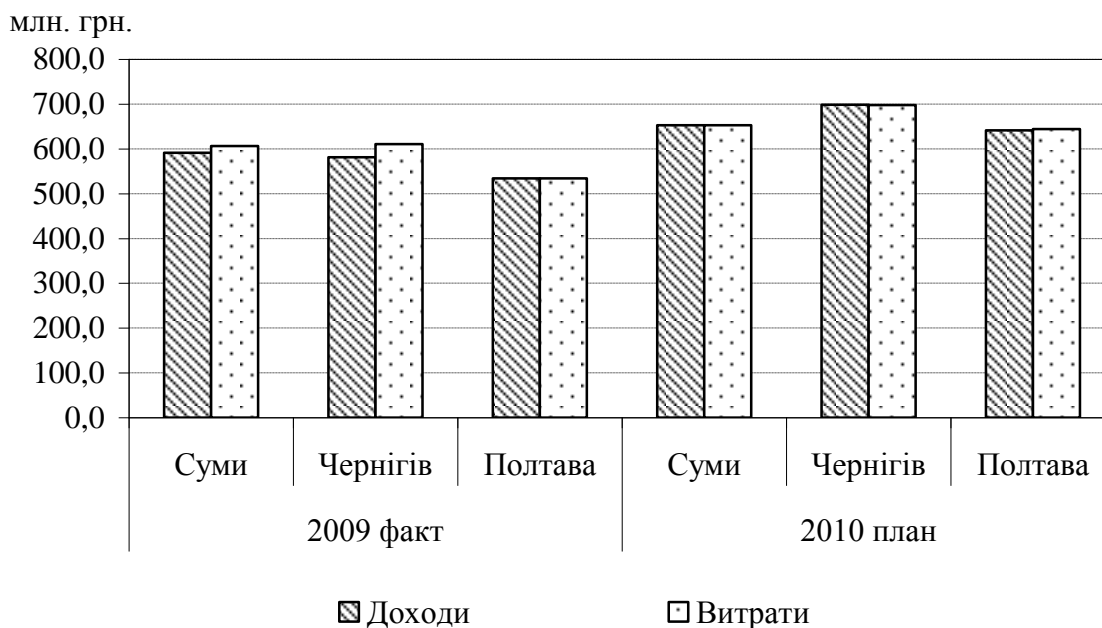


Рис. 3.18. Доходи і видатки міських бюджетів у 2009-2010 рр.
(з урахуванням трансфертів), млн. грн.

Аналізуючи особливості формування доходної частини міських бюджетів, можна відзначити, що протягом аналізованого періоду структура надходжень бюджетів міст Суми, Полтава та Чернігів є досить стабільною. Найбільшу частку в структурі доходів усіх аналізованих міст як у 2009 р., так і за планом 2010 р., займають податкові надходження, значною також є частка офіційних трансфертів.

Слід відмітити, що в бюджетах міст Суми та Полтава питома вага податкових надходжень складає близько 63-66 %, тоді як їх частка в доходах бюджету міста Чернігів не перевищує 49 %. Відносно великий рівень формування доходів за рахунок офіційних трансфертів у Чернігові пов'язаний із нижчим рівнем податкоспроможності даного міста.

Натомість питома вага міжбюджетних трансфертів в структурі доходів бюджету міста Чернігова у 2009-2010 рр. в середньому становила 44 %, тоді як в містах Суми та Полтава відповідний показник знаходився в межах від 26 до 33 % (рис. 3.19).



Рис. 3.19. Структура доходів бюджетів міст Суми, Полтава та Чернігів у 2009-2010 рр., %

Аналізуючи структуру податкових надходжень бюджетів аналізованих міст, слід зазначити, що основним податком, надходження від якого мають вирішальне значення для наповнення міських бюджетів, є податок з доходів фізичних осіб. В Чернігові частка надходжень від сплати податку з доходів фізичних осіб за аналізований період в середньому складала 78 %. Проте в абсолютній сумі надходження від сплати даного податку у місті Чернігів були значно нижчими, ніж у містах Суми та Полтава (рис. 3.20).

Недостатній рівень надходжень від сплати ПДФО у Чернігові пов'язаний із меншою базою оподаткування у порівнянні з іншими аналізованими містами. Так, розмір середньомісячної заробітної плати в Чернігові у 2009 р. становив 1610,0 грн., що на 10,3 % менше середньомісячного розміру заробітної плати у місті Суми (1795,0 грн.), та на 15,5 % менше відповідного показника у місті Полтава (1905,0 грн.). По-перше, така ситуація обумовлена особливостями галузевої структури економіки у зазначених містах, що було проаналізовано вище. По-друге, обсяги промислового виробництва в Чернігові у 2009 р. були майже вдвічі меншими, ніж у Полтаві та Сумах (див. табл. 3.7).

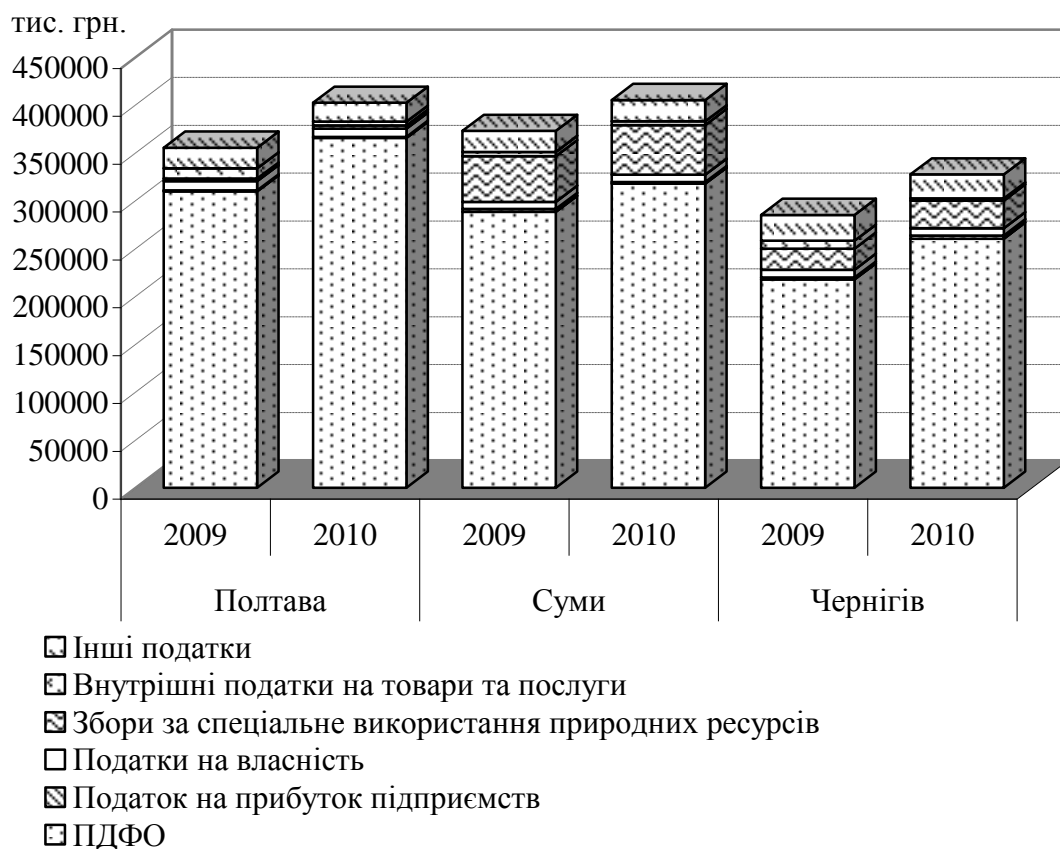


Рис. 3.20. Склад та структура податкових надходжень бюджетів міст Суми, Полтава та Чернігів у 2009-2010 рр., тис. грн.

Характеризуючи видаткову частину бюджетів міст Суми, Полтава та Чернігів, можна відмітити, що хоча за абсолютною величиною обсяги видатків з бюджетів даних міст є однаковими, їх структура має певні відмінності. Зокрема, однією з основних статей витрат у бюджетах міст Суми та Чернігів є видатки на освіту: у 2009 р. їх частка складала відповідно 30,1 % і 28,5 %. У той же час питома вага витрат на освіту в структурі бюджету міста Полтава є однією з найменших, і у 2009 р. становила 1,9 % (табл. 3.1 додатку 3).

Крім цього, суттєвими відмінностями характеризуються і обсяги витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення. Так, у бюджеті міста Суми частка даних витрат є значною і у 2009 р. становила 22,1 %, тоді як у бюджетах міст Чернігів та Полтава їх питома вага не перевищує 1 % і у 2009 р. складала 0,1 % та 0,7 % відповідно. Дані показники не є свідченням недостатності фінансування освіти та соціального забезпечення у даних містах, а пояснюються особливостями

ми організації міжбюджетних відносин у досліджуваних містах. Так, наприклад, районним радам у місті Чернігів (Деснянській та Новозаводській) делеговані повноваження в галузях житлово-комунального господарства та будівництва, а також у сфері соціального захисту населення [255]. На виконання зазначених повноважень районними у місті радами в бюджеті Чернігова передбачено ряд дотацій та субсидій, що відображаються за статтею видатків “Міжбюджетні трансферти”.

Аналогічний розподіл повноважень між міською та районними у місті радами характерний і для Полтави. Таким чином, загальний обсяг видатків на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення в міських бюджетах Полтави та Чернігова відображається як за основними статтями, так і у складі дотацій та субсидій. Цим пояснюється висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі видатків бюджетів міст Чернігів та Полтава – відповідно 28,8 % та 57,8 % у 2009 р. (див. табл. 3.1 додатку 3).

Підтвердженням зіставності зазначених напрямків витрат є дані моніторингу виконання міських бюджетів. Так, наприклад, у 2009 р. обсяг витрат на освіту в місті Полтава становив 176,4 млн грн., тобто відповідав рівню витрат на освіту в Сумах і Чернігові (рис. 3.21).

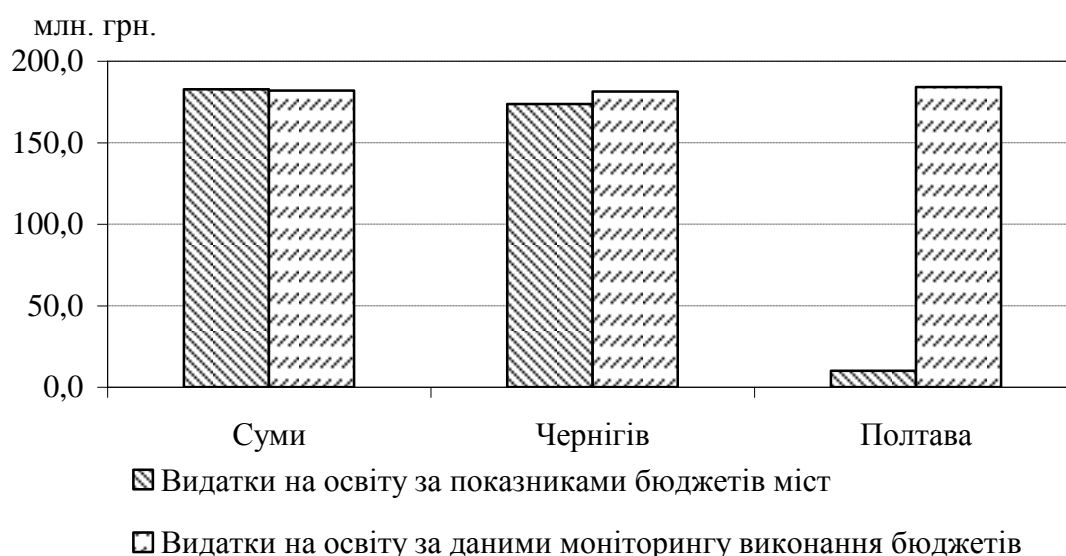


Рис. 3.21. Видатки на освіту за показниками бюджетів та даними моніторингу у містах Суми, Полтава та Чернігів у 2009 р., млн. грн.

На основі даних моніторингу виконання видаткової частини бюджетів міст України побудована порівняльна таблиця 3.8.

Таблиця 3.8

Склад видатків бюджетів міст України, виконаних у 2009 р.

Місто	Освіта		Охорона здоров'я		Культура і мистецтво		Фізична культура і спорт		ЖКГ	
	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.
Суми	165 906	98,1	106 471	99,5	14 263	93,2	4 693	98,1	37 388	99,4
Чернівці	157 477	99,4	92 015	99,6	13 703	98,4	3 507	99,6	13 682	96,7
Чернігів	174 131	97,7	116 528	99,8	15 680	97,4	8 221	98,1	17 858	97,7
Черкаси	175 595	99,7	118 432	99,0	18 730	99,6	6 255	99,4	18 325	98,2
Вінниця	201 911	99,6	133 659	97,7	20 720	96,1	9 812	98,4	24 030	92,7
Івано-Франківськ	145 406	98,5	90 059	100,0	16 332	98,3	5 035	99,2	18 170	98,8
Кіровоград	169 518	95,5	93 746	97,3	13 879	98,7	4 430	99,3	13 099	82,0
Полтава	176 364	99,4	118 794	100,0	22 415	100,0	7 941	100,0	0	0,0
Херсон	217 921	98,7	131 906	99,5	20 237	98,3	4 566	96,2	10 969	99,5
Тернопіль	161 950	98,7	81 422	99,9	14 771	96,7	9 462	98,2	14 237	100,0
Житомир	181 498	99,9	100 822	100,0	13 795	99,4	2 015	99,6	9 771	100,0
Миколаїв	273 977	99,8	177 662	99,9	34 903	99,4	19 879	99,6	10 562	99,6

Так, за результатами 2009 р. найбільший рівень виконання запланованих витрат на освіту характерний таким містам, як Чернівці та Полтава (99,4 %), Вінниця (99,6 %), Черкаси (99,7 %), Житомир (99,9 %).

Стовідсоткове виконання запланованих видатків на охорону здоров'я за результатами 2009 р. було наявне в процесі використання коштів бюджетів таких міст, як Івано-Франківськ, Полтава, Житомир. При цьому найнижчі обсяги витрат на охорону здоров'я були здійснені в бюджетах міст Тернопіль (81 442 тис. грн.), Івано-Франківськ (90 059 тис. грн.), Чернівці (92 015 тис. грн.), Кіровоград (93 746 тис. грн.).

Що стосується витрат на культуру та мистецтво, то привертає увагу той факт, що в місті Миколаїв на забезпечення культурного розвитку міста за результатами 2009 р. було виділено 34 903 тис. грн., що є найбільшим значенням серед аналогічних показників аналізованих міст. Найнижчими є витрати

на культуру та мистецтво міст Чернівці (13 703 тис. грн.), Кіровоград (13 879 тис. грн.), Житомир (13 795 тис. грн.) (табл. 3.8).

Що стосується останніх тенденцій, то за результатами I півріччя 2010 р. витрати на освіту в більшості досліджуваних міст України були виконані більше, ніж на 50 %. Лише в місті Суми за I півріччя 2010 р. у витратній частині місцевого бюджету було профінансовано видатків на освітні послуг в розмірі 87 186 тис. грн., що відповідає 44,5 % виконання плану (табл. 3.9).

У частині фінансування витрат на охорону здоров'я за результатами I півріччя 2010 р. жодне місто не виконало 50 % плану. Найбільший обсяг видатків на охорону здоров'я був здійснений у місті Миколаїв – 100 486 тис. грн. (рівень виконання планових видатків при цьому склав 46,8 %), найменший – у Тернополі – 44 360 тис. грн. (виконано на 44,0 %).

Що стосується фінансування витрат на культуру, мистецтво та спорт, то в більшості досліджуваних міст України план виконано в середньому на рівні 45 %. Найменш профінансованими за I півріччя 2010 р. залишилися фізична культура та спорт у містах Житомир (995 тис. грн.), Чернівці (1 972 тис. грн.), Кіровоград (2 103 тис. грн.), Суми (2 416 тис. грн.). Найбільший обсяг видатків здійснений в місті Миколаїв – 10 028 тис. грн., що відповідає 51,3 % плану.

Таблиця 3.9

Склад видатків бюджетів міст України, виконаних за I півріччя 2010 р.

Місто	Освіта		Охорона здоров'я		Культура і мистецтво		Фізична культура і спорт		ЖКГ	
	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.	тис. грн.	% вик.
Суми	87 186	44,5	55 998	43,2	7 547	44,0	2 416	40,1	15 111	40,9
Чернівці	101 783	54,5	53 901	46,2	8 339	46,8	1 972	42,0	8 868	44,8
Чернігів	110 748	53,9	67 477	46,9	8 363	40,1	4 025	48,0	11 496	52,4
Черкаси	111 532	55,5	68 936	47,8	13 315	53,1	3 301	43,7	8 117	44,3
Вінниця	125 934	52,5	75 726	46,0	13 323	43,9	5 221	43,7	12 162	31,1
Івано-Франківськ	89 942	50,5	48 350	44,0	8 840	49,2	2 664	58,4	6 927	32,0
Кіровоград	111 392	54,5	58 402	48,8	7 528	43,2	2 103	44,4	8 408	51,6

Полтава	105 131	50,3	66 851	46,2	12 928	54,8	3 969	50,1	10 486	46,7
Херсон	135 321	51,8	70 310	42,6	10 936	43,1	2 388	40,4	8 482	46,2
Тернопіль	96 622	50,7	44 360	44,0	7 786	41,6	4 918	46,3	9 911	73,9
Житомир	113 463	52,6	56 680	43,7	8 192	49,5	995	38,3	5 653	37,2
Миколаїв	169 819	54,0	100 486	46,8	19 779	50,0	10 028	51,3	19 975	63,7

Доцільним є проведення порівняльного аналізу витрат установ соціального захисту та соціального забезпечення у досліджуваних містах України. Так, за результатами 2009 р. в усіх досліджуваних містах найбільший обсяг витрат на забезпечення функціонування єдиного центру соціальної служби для молоді був здійснений в містах Полтава – 1 292 тис. грн. та Чернівці – 1 055 тис. грн. (рис. 3.22). Аналізуючи дану статтю витрат, неможливо не звернути увагу на кількість заходів, що проводиться вищезазначеною установою. Так, наприклад, при фінансуванні в обсязі 509 тис. грн. в місті Черкаси за 2009 р. був проведений лише 1 захід, у той час як в місті Житомир з обсягом витрат в сумі 449 тис. грн. – 10 заходів, в місті Кіровоград з обсягом понесених видатків 605 тис. грн. було здійснено 55 заходів (табл. 3.10).

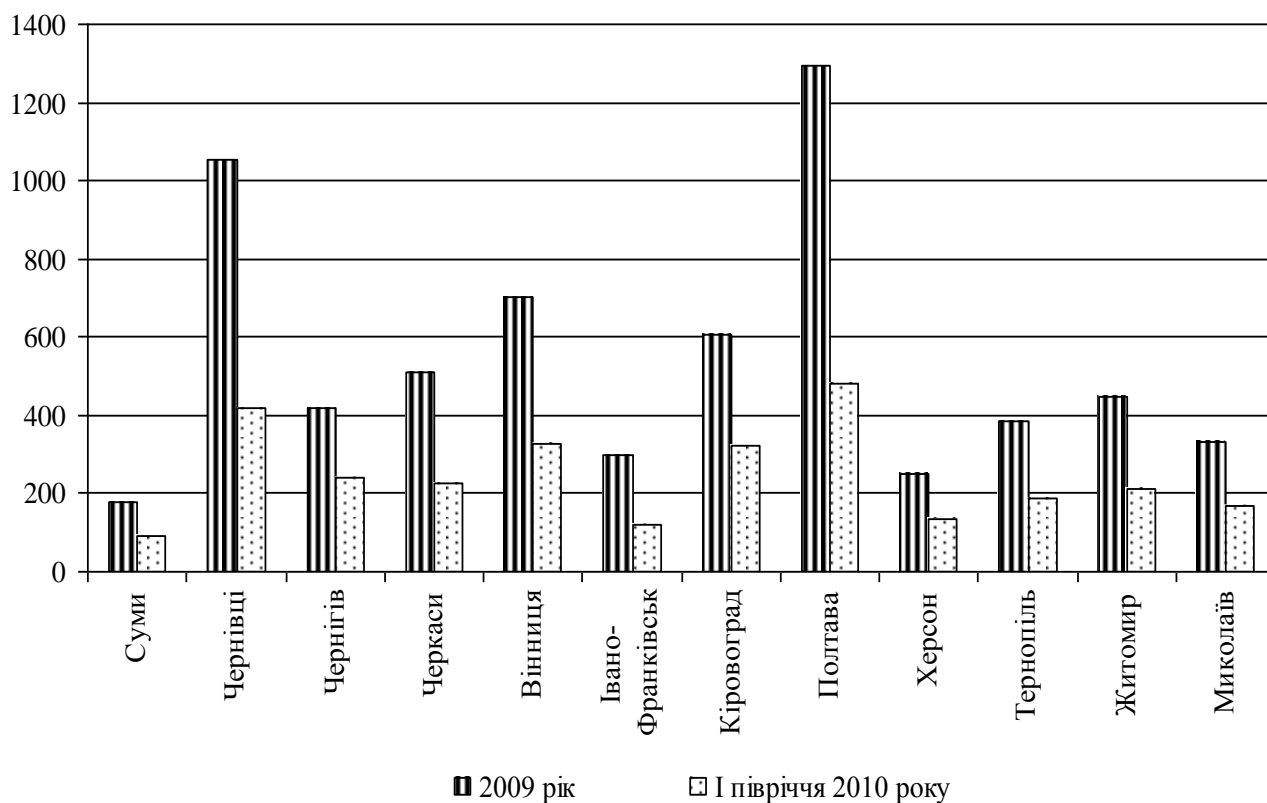


Рис. 3.22. Динаміка обсягів витратків на забезпечення функціонування центру соціальної служби для молоді у 2009 р. – I півріччя 2010 р. в містах України, тис. грн.

Найбільшу кількість заходів щодо соціальної допомоги молоді в 2009 р. було проведено в містах з найбільшим фінансуванням: Чернівці – 310, Полтава – 345. При цьому рівень виконання запланованих витрат був найменшим саме у місті Чернівці – 88,05 %. Стовідсоткове виконання у 2009 р. витрат на забезпечення діяльності установ соціального захисту було притаманне містам Черкаси, Полтава, Тернопіль.

Що стосується витрат на забезпечення діяльності територіальних центрів соціальної допомоги на дому, то за результатами 2009 р. найбільший обсяг витрат був профінансований в місті Миколаїв – 7 851 тис. грн. та в місті Полтава – 6 705 тис. грн. Хоча при цьому рівень витрат на одну особу, що обслуговується в даних містах, склав відповідно у 2009 р. 3 грн. 12 коп. та 58 коп. (рис. 3.23).

Таблиця 3.10

Видатки на забезпечення діяльності установ соціального захисту в містах України, виконаних за 2009 р.

Місто	Центри соціальних служб для молоді			Територіальні центри соціальної допомоги на дому			Інші установи соціального захисту населення
	тис. грн.	% вик.	Заходи, од.	тис. грн.	% вик.	Кількість громадян, що обслуговуються, чол.	тис. грн.
Суми	176	99,27	7	2 547	98,46	2 550	892
Чернівці	1 055	88,05	310	4 494	98,94	17 477	0
Чернігів	420	98,85	89	5 121	99,35	7 595	44
Черкаси	509	100,00	1	3 438	99,79	4 991	0
Вінниця	702	99,90	62	3 325	99,71	5 849	187
Івано-Франківськ	296	97,66	4	1 273	99,75	2 997	1 232
Кіровоград	605	98,92	55	4 172	94,33	7 871	257
Полтава	1 292	100,00	345	6 705	99,62	11 588	378
Херсон	250	96,27	7	2 430	99,60	4 150	333

Тернопіль	387	98,42	0	2 199	100,00	3 398	0
Житомир	449	99,34	10	3 956	99,31	1 880	0
Миколаїв	331	98,61	23	7 851	99,85	2 514	1 810

Найнижчий рівень відповідних витрат спостерігається в містах Чернігів – 26 коп. та 25. коп. за аналізовані роки, що безперечно свідчить про надто низький рівень соціального забезпечення людей, що потребують обслуговування на дому.

Обсяги видатків, що фактично виконані за результатами I півріччя 2010 р. в досліджуваних містах України в напрямку фінансування діяльності установ соціальної сфери наведені в таблиці 3.11. Так, досить низьким є рівень виконання запланованих витрат у першому півріччі поточного року в переважній більшості міст. Перевищує 50 % виконання витратної частини бюджету лише місто Полтава – 56,3 %.

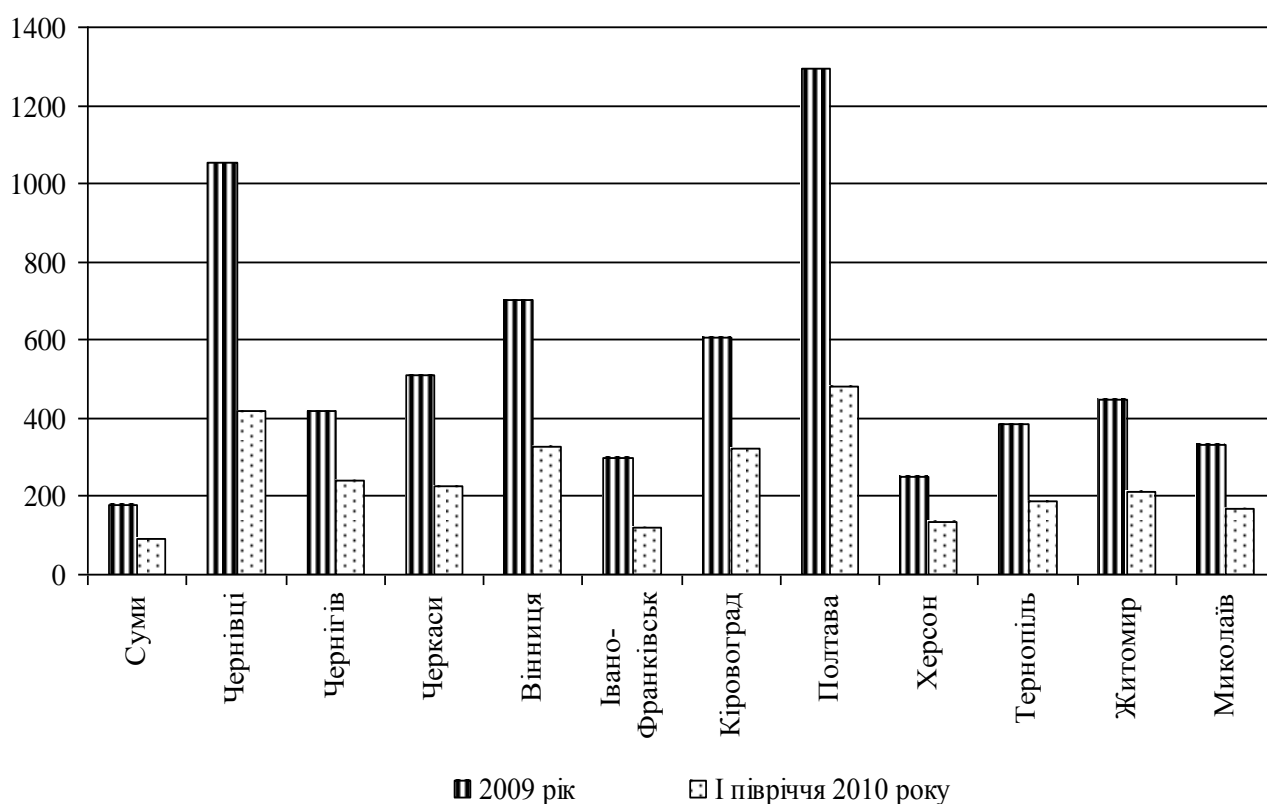


Рис. 3.23. Обсяг витрат на одну особу, що обслуговується територіальним центром соціальної допомоги на дому у 2009 р. – I півріччі 2010 р. у містах України, грн.

Таблиця 3.11

**Видатки на забезпечення діяльності установ соціального захисту
в містах України, виконаних за I півріччя 2010 р.**

Місто	Центри соціальних служб для молоді			Територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому			Інші установи тис. грн.
	тис. грн.	% вик.	Заходи, од.	тис. грн.	% вик.	Кількість громадян, що обслуговуються, чол.	
Суми	91,3	40,7	4	1134,2	36,0	1815	459,6
Чернівці	417,0	42,0	127	2262,8	44,6	8969	0,0
Чернігів	239,3	46,7	30	2533,6	41,0	5827	0,0
Черкаси	224,5	46,8	1	1808,8	42,4	3712	0,0
Вінниця	328,8	36,0	24	1829,1	44,9	5176	101,7
Івано-Франківськ	121,8	35,8	4	578,8	41,3	923	286,1
Кіровоград	320,7	45,5	3	2013,8	39,1	5725	131,8
Полтава	478,8	56,3	120	3432,1	39,8	8454	0,0
Херсон	133,1	46,8	7	1424,3	40,1	4071	150,9
Тернопіль	185,5	36,4	43	1222,7	41,0	3398	0,0
Житомир	210,7	38,8	7	1853,8	36,3	1880	0,0
Миколаїв	168,6	45,1	9	4405,5	45,4	2202	9365,5

Отже, проведене аналітичне дослідження свідчить про схожість міст Суми, Полтава та Чернігів за рядом показників: соціальний та економічний розвиток (галузева структура економіки, чисельність зайнятого населення, середньомісячна заробітна плата, обсяг реалізації промислової продукції та ін.); адміністративний статус та територіальне розміщення; особливості формування та використання коштів міських бюджетів.

Проводячи аналітичне дослідження щодо практики формування та використання фінансових ресурсів бюджетів міст України, необхідно зупинитись на аналізі існуючих міжбюджетних відносин.

Ключовою проблемою системи міжбюджетних відносин між центром і містами є встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів та порядок і принципи надання трансфертів з Державного бюджету України. Існуюча практика щорічного перегляду нормативів відрахувань перешкоджає планувати розвиток та інвестування економічно визначальних і соціально значущих для конкретного регіону, міста галузей виробництва. Особливо це стосується областей і міст-“донорів”.

Варто звернути увагу на те, що з 2007 по 2010 р. кількість бюджетів, що мають безпосередні відносини з Державним бюджетом є стабільною та встановилась на рівні 691. З них лише бюджети 22 міст є “донорами”, тобто обсяг надходжень, що спрямовується ними у Державний бюджет, перевищує розмір дотацій, які вони отримують з бюджетів вищих рівнів. До двадцятки міст бюджетів-донорів у 2010 р. входить бюджет міста Києва, 4 обласних центрів – Запоріжжя, Донецька, Дніпропетровська, Сум та 17 бюджетів інших міст України. При цьому найбільша кількість міст, бюджети яких не є реципієнтами, розташовані у найбільш промислово розвинутих регіонах України: Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій, Луганській областях.

Загальною є тенденція щодо зростання надходжень до Державного бюджету України з бюджетів двадцяти найбільших міст-донорів з 2005 по 2009 р. Середньорічний темп приросту обсягів дотацій до Державного бюджету по першим найбільшим містам-донорам (Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Бориспіль) за період з 2005 по 2009 р. склав 113,06 %. При цьому середньорічний темп приросту надходжень з бюджетів інших 16 міст-донорів за аналогічний період склав в середньому 24,56 %. Це є безпосереднім підтвердженням того, що найбільший приріст надходжень з міських бюджетів до централізованого фонду грошових ресурсів країни протягом останніх шести років забезпечує чотири міста – Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Бориспіль.

У порівнянні з містами Суми та Полтава, місто Чернігів протягом аналізованого періоду залишався суто дотаційним, при цьому обсяги дотацій міжбюджетного вирівнювання були на досить значному рівні. Так, найбільший обсяг міжбюджетних трансфертів був передбачений у 2006 р. – 86 543 тис. грн., у 2008 р. – 135 678 тис. грн., у 2010 р. – 112 471 тис. грн. (рис. 3.24).

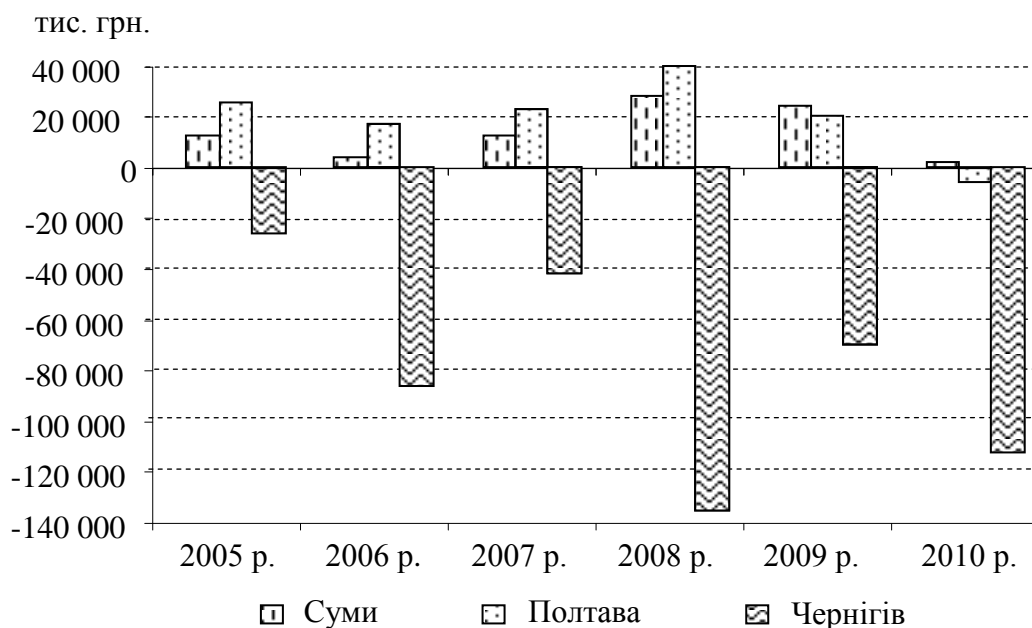


Рис. 3.24. Динаміка дотацій міжбюджетного вирівнювання з та до бюджетів міст Суми, Полтава, Чернігів за період з 2005 по 2010 р., тис. грн.

Дана тенденція обумовлена синергетичним ефектом від взаємодії наступних факторів:

- місто Чернігів займає перше місце серед міст України за кількістю населення в пенсійному віці. Тобто в структурі населення даного міста низька питома вага населення у працездатному віці. А як відомо, витрати на соціальний захист людей пенсійного віку та малозахищених верств населення є досить високими;

- як було з'ясовано на початку дослідження, рівень середньомісячної заробітної плати в місті Чернігові є досить низьким (у 2009 р. становив 1610,0 грн., у той час як в місті Суми та Полтава відповідно – 1795,0 грн. та 1905 грн. Відповідно і база оподаткування для платників податку з доходів фізичних осіб є нижчою;

- галузева структура економіки Чернігова є досить недосконалою. Майже не представлені на території міста об'єкти високорентабельних та прибуткових галузей промисловості (на відміну від міста Суми, наприклад). А підприємства харчової, легкої та хімічної промисловості не забезпечують достатній обсяг надходжень до бюджету міста. Тому і обсяг реалізованої продукції є значно мен-

шим у порівнянні з містами Суми та Полтава (у 2009 р. даний показник склав відповідно 3424,5 млн грн., 5143,0 млн грн., 7117,7 млн грн.).

Що стосується структури надходжень серед 20 найбільших міст-донорів, то у 2009 р. 8 міст забезпечило майже 95,13 % всіх міжбюджетних трансфертів до центрального фонду грошових коштів України (рис. 3.25).

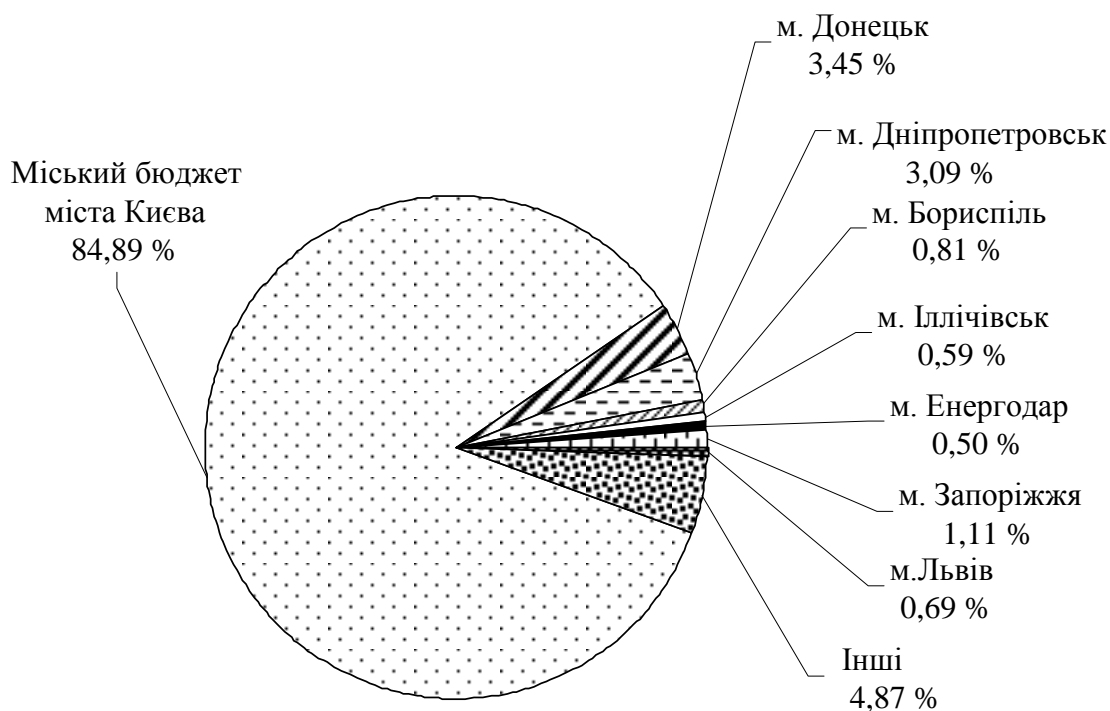


Рис. 3.25. Структура надходжень до Державного бюджету України з міських бюджетів міст-донорів у 2009 р., %

Міський бюджет Києва у 2009 р. забезпечив 84,89 % загальних надходжень до Державного бюджету України, що не є дивним, адже більшість фінансових потоків концентрується саме в столиці держави. З іншого боку, цей факт є свідченням нерівномірного розподілу фіскальних потоків між найбільшими містами-мільйонерами країни. Майже 10 % загальних міжбюджетних надходжень до централізованого фонду країни забезпечили дотації з бюджетів 7 міст, серед яких: Донецьк (3,45 %), Дніпропетровськ (3,09 %), Бориспіль (0,81 %) тощо. Інші 16 міст-донорів забезпечили у 2009 р. лише 4,87 % загальних надходжень від дотацій міжбюджетного вирівнювання.

Несуттєвих змін зазнала структура надходжень до центрального бюджету країни з бюджетів міст-донорів у 2010 р. (відповідно до ЗУ “Про Державний бюджет України на 2010 р.”). Так, питома вага дотацій міжбюджетного вирівнювання, що передаються до Державного бюджету з міського бюджету Києва, збільшиться на 5,39 %. Дане зростання має компенсувати зменшення відносних часток відповідних надходжень з інших міст-донорів (рис. 3.26).

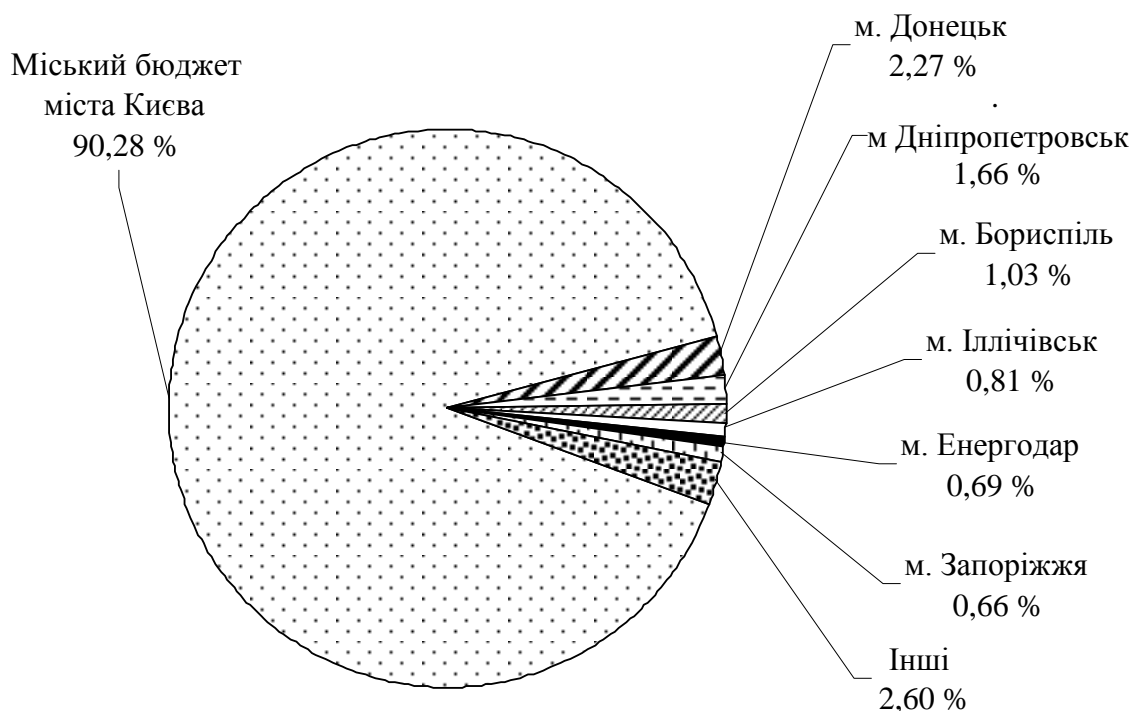


Рис. 3.26. Структура надходжень до Державного бюджету України з бюджетів міст-донорів у 2010 р., %

На нашу думку, однією з передумов успішного економічного і соціального розвитку будь-якого міста, забезпечення якісного рівня життя населення є наявність стійкої фінансової бази. Аналіз підтвердив, що більшість міст України є реципієнтами (в деяких містах протягом 2005-2009 рр. рівень державних дотацій більше, ніж в 2 рази, перевищував власні доходи місцевих бюджетів).

Це зумовлено кризовими явищами у розвитку їх виробничо-господарського потенціалу, що традиційно орієнтувався на монофункціональні перспективи. Проте є і 22 міста-донори, що забезпечують додаткові надходження до Державного бюджету України.

Отже, місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання, за їх допомогою перерозподіляється приблизно 1/6 виробленого ВВП України. Тому питання пошуку альтернативних напрямів забезпечення фінансової стійкості та самостійності бюджетів міст, інноваційних форм, методів, інструментів поповнення доходної частини є досить актуальним та вимагає науково-методичного вирішення.

Висновки до третього розділу

Проведене у третьому розділі дослідження науково-практичних аспектів формування і використання коштів місцевих бюджетів на прикладі бюджету міста Суми дало змогу сформулювати наступні висновки:

1. Ефективність реалізації основних завдань та функцій місцевого самоврядування обумовлюється достатністю сформованих доходів місцевого бюджету, до яких належать власні та закріплені доходи. Власними доходами бюджету міста є грошові кошти, що мобілізуються до фондів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових, неподаткових видів доходів, надходжень від операцій з капіталом, надходжень до цільових фондів з метою забезпечення ефективного виконання власних повноважень. У свою чергу, під закріпленими доходами бюджету міста обласного значення можна розуміти частину фінансових ресурсів територіальної громади, що акумулюється у фондах грошових коштів органів місцевого самоврядування, здебільшого за рахунок податкових надходжень з метою забезпечення ефективного виконання делегованих повноважень місцевої влади.

2. Проведене дослідження практики формування доходної частини бюджету міста Суми на основі аналізу власних і закріплених доходів засвідчило, що стан бюджетного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування міста Суми є недостатнім для ефективного виконання ними власних та делегованих повноважень. У цьому аспекті особливого значення набуває вирішення

проблеми зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів та формування такої структури їх доходів, які б дозволили якнайповніше забезпечити відповідність зобов'язань і повноважень місцевих органів влади з їх фінансовими ресурсами. Результати проведеного аналітичного дослідження доводять, що вирішення проблем відповідності доходів місцевих бюджетів України законодавчо визначеним повноваженням органів місцевого самоврядування тісно пов'язано з пошуком напрямів підвищення надійності та стабільності джерел їх фінансування.

3. Виконання функцій місцевого самоврядування та задоволення потреб територіальних громад забезпечується через здійснення видатків, обсяг та цільова спрямованість яких зазначаються у відповідному місцевому бюджеті. Проведене дослідження напрямів використання коштів бюджету міста Суми у 2005-2009 рр. засвідчило переважаючу частку в їх структурі видатків соціального спрямування, зокрема, витрат на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Іншими словами, основна частина коштів міського бюджету спрямовується на поточне споживання, у той час як недостатніми є обсяги капітальних витрат.

4. Поряд із застосуванням функціонального розподілу видатків місцевих бюджетів позитивною є практика впровадження програмно-цільового методу планування видатків на місцевому рівні. Застосування даного методу відповідає практиці організації місцевих фінансів розвинених країн та сприяє більш ефективному використанню фінансових ресурсів, оскільки забезпечує їх розподіл за найбільш пріоритетними напрямками. Однією із суттєвих переваг застосування програмно-цільового методу є проведення оцінки ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, на всіх стадіях бюджетного процесу. Це дозволяє посилити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів, підвищити прозорість бюджетного процесу та сприяє більш повній реалізації цілей бюджетної політики.

5. Проведений порівняльний аналіз особливостей формування та використання коштів бюджетів міст Суми, Полтава та Чернігів дозволив виявити значну схожість цих міст щодо організації бюджетного процесу, складу та структури надходжень їх бюджетів, напрямків використання бюджетних коштів та участі в міжбюджетних відносинах. Спільні характеристики складу та структури доходів і витрат бюджетів даних міст пов'язані, передусім, із майже однако-вим рівнем їх соціального та економічного розвитку за показниками галузевої структури економіки, чисельності зайнятого населення, рівня середньомісячної заробітної плати, обсягу реалізації промислової продукції тощо. Крім того, недостатність ресурсної бази аналізованих міських бюджетів є причиною обмежених можливостей органів місцевого самоврядування щодо вибору напрямків витрачання коштів та визначає переважання у витратній частині міських бюджетів поточних витрат, зокрема видатків соціального спрямування.

6. Аналіз рівня бюджетної забезпеченості українських міст засвідчив наявність у більшості з них ряду проблем, що стосуються обмеженості як власної ресурсної бази бюджетів, так і недостатності обсягів закріплених доходів. При цьому характерною є висока дотаційність міських бюджетів. Так, проведене аналітичне дослідження підтвердило, що більшість міст України є реципієнтами дотацій вирівнювання. У свою чергу, найбільший приріст надходжень з міських бюджетів до централізованого фонду грошових ресурсів країни протягом останніх шести років забезпечує чотири міста – Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Бориспіль. У такій ситуації необхідним є пошук шляхів розширення фінансової бази українських міст, як на основі внесення законодавчих змін у порядок формування та розподілу доходів місцевих бюджетів, так і за рахунок підвищення ефективності використання економічного потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Основні наукові результати розділу опубліковані в працях [21, 24, 27, 31, 37, 38, 40, 45, 46, 52].

РОЗДІЛ 4

ОЦІНКА ВПЛИВУ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН НА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

4.1. Ідентифікація зовнішніх факторів та формалізація їх впливу на динаміку доходної частини бюджету міста

Одним із ключових питань бюджетного менеджменту на місцевому рівні є забезпечення своєчасного та достатнього за обсягами наповнення доходної частини місцевого бюджету. Формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є умовою виконання функцій, покладених на органи місцевої влади, та забезпечення економічно-соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Внаслідок цього постає завдання знайти найбільш ефективні методи та інструменти мобілізації фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, а також визначити фактори, які позитивно чи негативно впливають на цей процес.

У сучасних умовах розвитку суспільства, поширення ринкових форм господарювання та загальних інтеграційних процесів, формування доходів бюджетів будь-якого рівня знаходиться під впливом багатьох зовнішніх факторів. У даній роботі *розширена класифікація ключових економічних, демографічних, політико-правових та соціокультурних факторів впливу на процес формування міського бюджету:*

1) економічні:

– рівень економічного розвитку країни; рівень інфляції; продуктивність праці; рівень заробітної плати; рівномірність розподілу доходів між соціальними класами; рівень податкоспроможності населення та суб'єктів господарювання; наявність комунальних підприємств та об'єктів комунальної власності; галузева структура економіки міста (чи регіону); ставка банківського відсотка

за депозитами та кредитами; кон'юнктура грошового ринку; динаміка валютного курсу; рівень розвитку фондового ринку.

б) демографічні:

– чисельність населення; частка зайнятого населення та рівень безробіття; рівень кваліфікації робочої сили; міграційний рух населення.

7) політико-правові:

– рівень автономії місцевих бюджетів; політика розподілу податкових надходжень між рівнями бюджетної системи; наявність фінансових санкцій та податкових пільг; рівень перерозподілу ВВП – частка ВВП, що перерозподіляється через бюджетну систему; стабільність податкової системи.

8) соціокультурні:

– податкова культура населення; платіжна дисципліна; ставлення людей до праці та якості життя.

Перелічені фактори можуть здійснювати як прямий, так і опосередкований вплив на формування доходної частини бюджету (рис. 4.1). Під факторами прямого впливу розуміються фактори, зміна яких безпосередньо призводить до зміни обсягів надходжень бюджету. Що стосується факторів опосередкованого впливу, то їх зміна не має своїм прямим (негайним) результатом зміну показників доходів бюджету, проте відображається на них шляхом впливу на інші (економічні, соціальні тощо) параметри.

Найбільший вплив на динаміку доходної частини місцевого бюджету здійснюють економічні фактори, також вагому роль відіграють чинники політико-правового характеру.

Серед *економічних чинників* особливої уваги заслуговують наступні: рівень заробітної плати, рівень податкоспроможності населення та суб'єктів господарювання, наявність об'єктів комунальної власності. Ці фактори безпосередньо впливають на обсяги доходів бюджету. Так, від рівня заробітної плати, як основного джерела доходів населення, залежать надходження податку з доходів фізичних осіб. Рівнем податкоспроможності населення і суб'єктів господарювання визначаються загальні можливості бюджету щодо акумуляції податкових платежів за різними видами податків та зборів.



Рис. 4.1. Види зовнішніх факторів за характером їх впливу на динаміку доходів місцевого бюджету (складено автором на основі 80, 96, 130, 196, 198, 249, 257, 353)

Що стосується наявності комунальних підприємств і об'єктів комунальної власності, то вони можуть забезпечувати доходи місцевих бюджетів за різними статтями надходжень.

Наприклад, податок на прибуток комунальних підприємств у повній сумі включається до власних доходів відповідного місцевого бюджету та фіксується за статтею податкових надходжень. З іншого боку, реалізація об'єктів комунальної власності або надання їх в оренду забезпечують відповідно надходження від операцій з капіталом або неподаткові надходження місцевих бюджетів.

Інші економічні фактори – такі, як рівень інфляції, ставки відсотків за кредитами і депозитами, динаміка валютного курсу, кон'юнктура грошового та фондового ринків, впливають на економічні інтереси суб'єктів господарювання та рівень ділової активності в регіоні, обумовлюючи, у свою чергу, особливості формування первинних доходів економічних суб'єктів.

Наприклад, розвиненість фондового ринку, помірні ставки відсотків за кредитами, стабільність макроекономічної ситуації сприяють розширенню виробничих потужностей, нарощенню обсягів реалізації продукції та опосередковано впливають на збільшення доходів місцевих бюджетів [143].

У протилежному випадку – при нестабільності економічної ситуації в країні, різких коливаннях чи негативній динаміці валютного курсу, високих темпах інфляції – обсяги виробництва скорочуються, відбувається загальне зниження ділової активності та споживчого попиту, що з точки зору наповнюваності бюджетів призводить до скорочення обсягів їх доходів.

Нерозвиненість фондового ринку обмежує доступ суб'єктів господарювання до додаткових джерел фінансових ресурсів, що у кінцевому результаті також може вплинути на зменшення надходжень місцевого бюджету.

З іншої точки зору, від кон'юнктури грошового ринку та рівня розвитку фондового ринку в певній мірі залежить можливість та ефективність здійснення місцевих запозичень, що виступають альтернативним джерелом наповнення місцевих бюджетів та важливим інструментом фінансування капітальних вкладень.

У рамках аналізу економічних чинників впливу на динаміку доходної частини місцевих бюджетів, слід звернути увагу також на такий фактор, як галузева структура економіки міста. Даним чинником визначаються: середній рівень рентабельності виробництва в регіоні, рівень та структура зайнятості, середній рівень заробітної плати тощо.

Зміни в галузевій структурі економіки, як правило, відбуваються досить повільно, тому даний фактор виступає скоріше однією з передумов формування певного складу доходів відповідного місцевого бюджету.

На відміну від економічних факторів, більшість з яких впливають на динаміку доходної частини бюджету в короткостроковому періоді, *політико-правові фактори* впливу носять переважно довгостроковий характер. Так, основні засади формування надходжень бюджету визначаються чинним законодавством на тривалий період часу і змінюються тільки при внесенні поправок до окремих нормативно-правових положень.

Втім, деякі з таких політико-правових чинників можуть впливати на динаміку доходів бюджету і у більш короткостроковому періоді. Наприклад, це стосується норм відрахувань чи деяких інших положень, що встановлюються щорічно Законом України «Про Державний бюджет на певний рік» і діють протягом відповідного бюджетного періоду.

Серед основоположних політико-правових факторів, що безпосередньо впливають на обсяг доходів бюджету, слід відзначити: рівень автономії місцевих бюджетів, розподіл податкових надходжень між ланками бюджетної системи тощо.

До більш узагальнюючих чинників політико-правового характеру належать: стабільність податкової системи, що є однією зі складових загальної макроекономічної стабільності в державі, та показник рівня перерозподілу ВВП, який відображає загальну частку ВВП, що перерозподіляється через бюджетну систему країни, і характеризує рівень втручання держави в економіку [172,193, 224].

Вплив на зміну обсягу надходжень місцевого бюджету у порівняно короткостроковому періоді здійснює фактор наявності певних фінансових санкцій

чи податкових пільг. Даний фактор характеризується прямим впливом на наповнення місцевого бюджету. Зокрема, встановлення фінансових санкцій є джерелом збільшення надходжень бюджету, тоді як надання певних податкових пільг може бути проявом соціальної (пільги певним категоріям населення) чи економічної (податкові пільги суб'єктам господарювання) політики держави і впливає на зменшення відповідного обсягу бюджетних надходжень.

Демографічні та соціокультурні фактори здійснюють головним чином опосередкований вплив на динаміку доходів місцевого бюджету. Наприклад, загальна чисельність населення і, у тому числі, частка зайнятого населення та рівень безробіття, впливають на загальні закономірності формування доходів населення в регіоні, та, відповідно, на формування податкових надходжень від фізичних осіб.

Рівень кваліфікації робочої сили знаходиться у прямо пропорційній залежності із рівнем оплати праці. Тому у цьому аспекті серед чинників, що здійснюють опосередкований вплив на динаміку доходів міського бюджету можна зазначити і такі фактори, як: кількість вищих навчальних закладів, науковий потенціал регіону тощо.

Що стосується міграційного руху населення, то відчутний вплив на динаміку формування доходів місцевого бюджету можуть здійснювати значні міграції населення, викликані економічними причинами: високим рівнем безробіття в регіоні або нижчим порівняно з іншими регіонами рівнем заробітної плати [170]. Внаслідок такого переміщення населення у менш благополучному регіоні зменшується кількість працездатного населення, що, відповідно, зменшує потенційну базу оподаткування.

Характеризуючи соціокультурні фактори, слід відзначити, що чинники цієї групи є найбільш сталими, тобто змінюються дуже повільно, тому їх вплив на формування дохідної частини бюджету відображається у довгостроковому періоді. У той же час вплив зазначених факторів є найбільш опосередкованим та виражається через зміни споживчого попиту, продуктивність праці, трудові відносини, ріст та міграцію населення [260]. Певним чином дана група чинни-

ків пов'язана із менталітетом населення, ставленням людей до праці та якості життя.

Найбільш впливовими із соціокультурних факторів в аспекті забезпечення доходів бюджету, на нашу думку, є податкова культура населення та платіжна дисципліна.

Від рівня платіжної дисципліни залежить повнота та своєчасність надходження до бюджету запланованих обсягів доходів. Порушення платіжної дисципліни є одним із факторів виникнення касових розривів бюджету, внаслідок яких місцеві органи самоврядування змушені шукати додаткові джерела фінансових ресурсів для своєчасного здійснення видатків на виконання своїх повноважень.

Що стосується податкової культури населення, то вона безпосередньо пов'язана з податковою дисципліною, впливає на рівень ухилення від оподаткування, тінізації економіки, ефективність функціонування податкової системи в цілому. Іншими словами, рівнем податкової культури населення визначається повнота формування податкових надходжень бюджету.

Оскільки податкові надходження виступають основним джерелом наповнення місцевих бюджетів та відповідно здійснюють суттєвий вплив на динаміку доходів місцевого самоврядування, то доцільним є проведення аналізу впливу зовнішніх факторів саме на цю складову надходжень місцевих бюджетів.

Що стосується бюджету міста Суми, то, як було з'ясовано вище, основну частину його податкових надходжень складає податок з доходів фізичних осіб (ПДФО). Він забезпечує близько 47 %, тобто майже половину усіх доходів міського бюджету. Тому зміна надходжень від даного податку відразу ж позначається на доходній частині бюджету міста.

Обсяг податкових надходжень від податку з доходів фізичних осіб безпосередньо залежить від факторів, які закладені у самому механізмі оподаткування доходів фізичних осіб, а саме від: охоплення податкової бази, регулювання ставок оподаткування та ін. Крім того, об'єктивний вплив на обсяг надходжень від ПДФО здійснюють соціально-економічні фактори ринкового середовища,

зокрема: доходи населення; рівні мінімальної та середньої заробітної плати; кількість зайнятих; рівень безробіття; трудова міграція.

Проведемо аналіз впливу даних факторів на формування надходжень від податку з доходів фізичних осіб до бюджету міста Суми протягом 2005-2009 рр. Так, за період 2005-2008 рр. абсолютний розмір надходжень від податку з доходів фізичних осіб зріс з 110,1 млн. грн. у 2005 р. до 300,3 млн. грн. у 2008 р. У 2009 р. відбулось скорочення надходжень від даного податку до 288,3 млн. грн.

Основними факторами, що сприяли нарощенню обсягу надходжень від податку з доходів фізичних осіб у 2005-2008 рр., можна вважати відносно стабільний рівень зайнятості населення міста та поступове зростання рівня оплати праці штатних працівників (рис. 4.2).

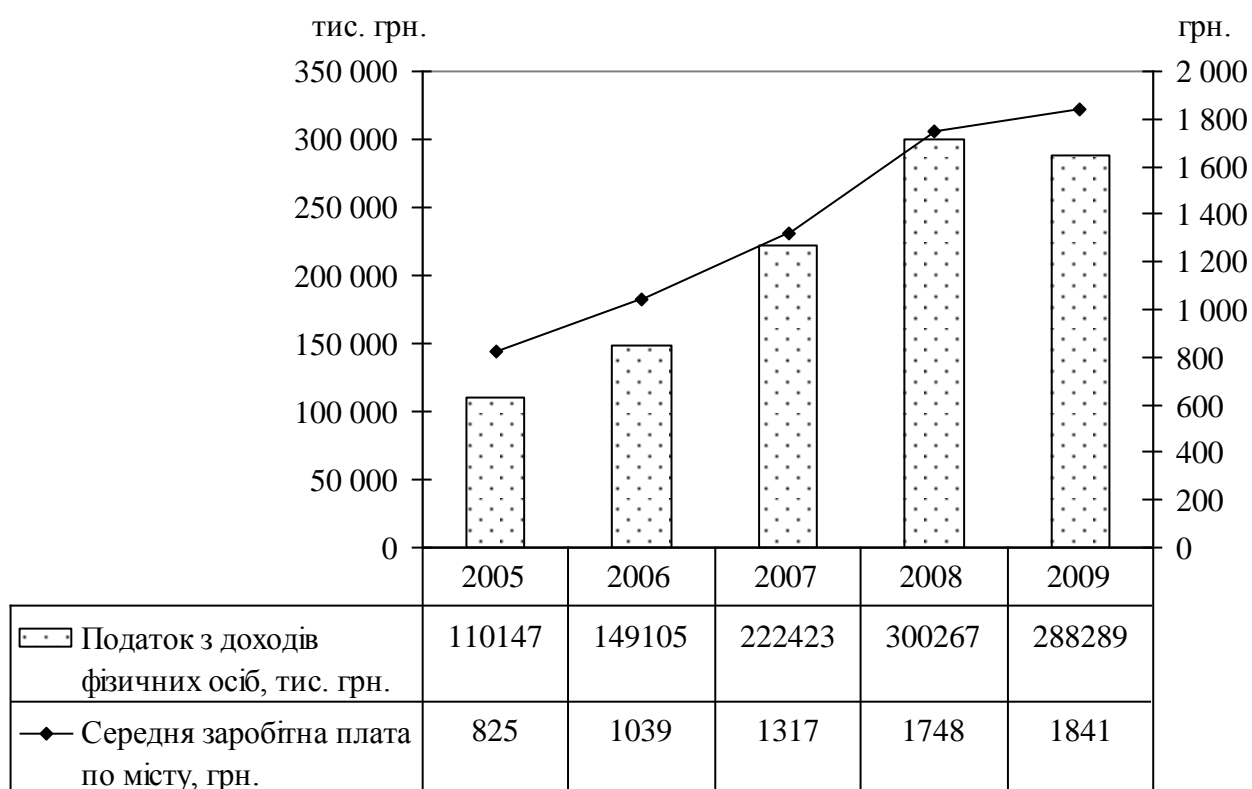


Рис. 4.2. Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб та розміру середньої заробітної плати по м. Суми протягом 2005–2009 рр.

Слід відзначити, що зростання показника середньої заробітної плати по місту Суми відбувалося швидшими темпами, ніж підвищення встановленого дер-

жавою рівня мінімальної заробітної плати. Загалом за період 2005-2009 рр. показник розміру мінімальної заробітної плати зріс на 184 %, тоді як приріст розміру середньої зарплати по місту Суми на кінець 2009 р. склав 238 % порівняно з відповідним показником на початок 2005 р. (рис. 4.3).

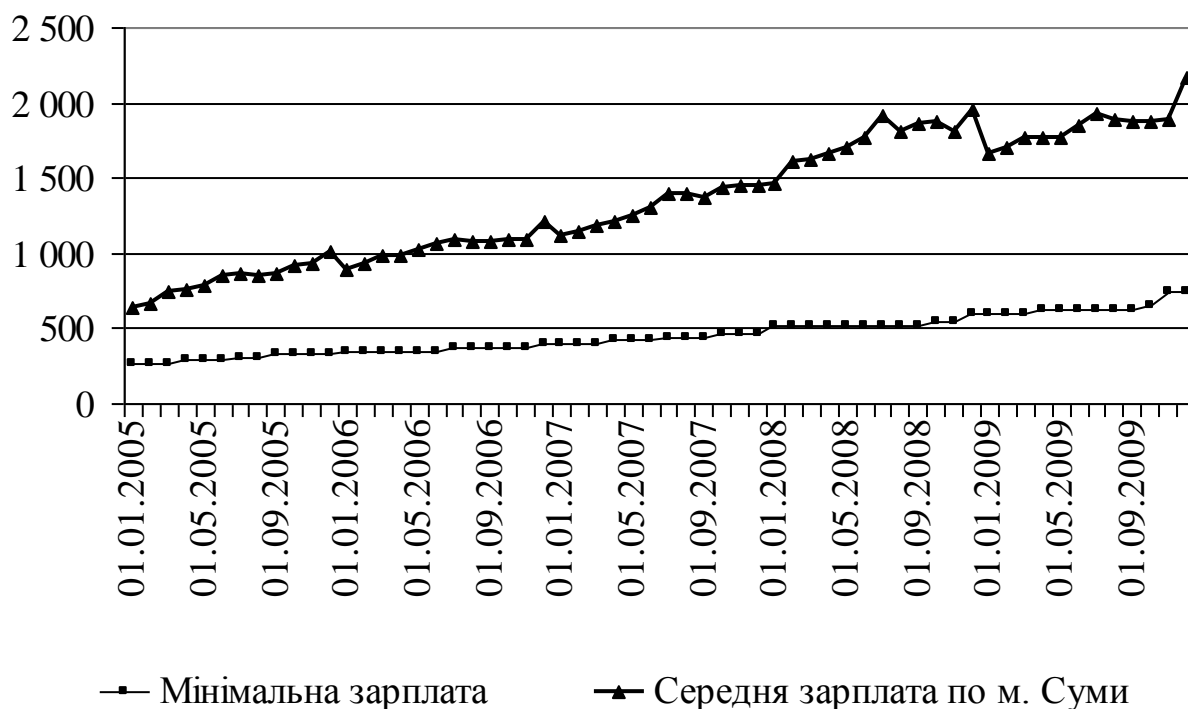


Рис. 4.3. Динаміка зміни розміру мінімальної заробітної плати та середньої заробітної плати по місту протягом 2005–2009 рр., грн.

У 2009 р. показник середньої заробітної плати у місті Суми продовжував зростати з 1748 грн. до 1841 грн. Незважаючи на це, надходження від податку з доходів фізичних осіб у даному періоді знизились майже на 4% або 11978,3 тис. грн. порівняно з 2008 р., що було викликано загальним зниженням доходів населення у зв'язку з фінансовою кризою.

Найбільш суттєво, а саме на 13235,4 тис. грн., зменшилися надходження від податку з доходів фізичних осіб – найманих працівників, що, передусім, було викликано різким скороченням чисельності штатних працівників по місту, починаючи з кінця 2008 р.

Протягом 2009 р. середньооблікова чисельність найманих працівників у м. Суми постійно знижувалась (рис. 4.4), і на кінець аналізованого періоду становила 102,3 тис. осіб, що майже на 6% або на 6,3 тис. осіб менше, порівняно з відповідними показником 2008 р.

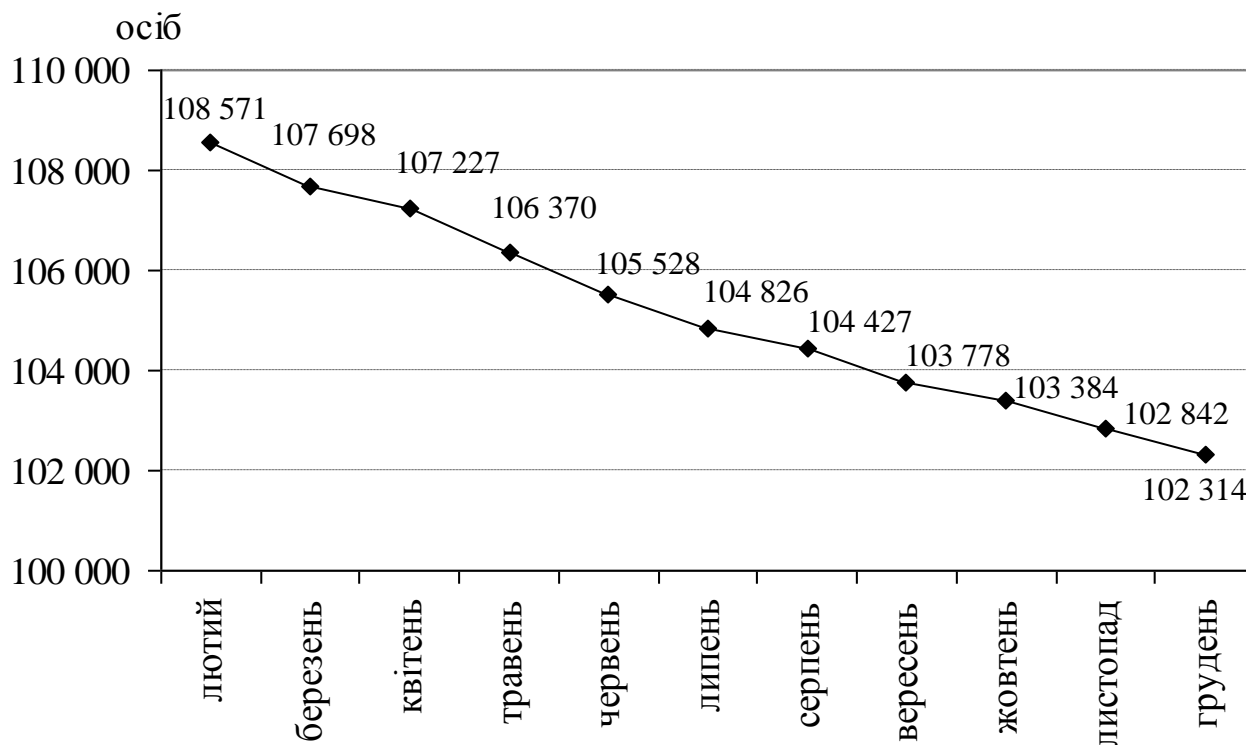


Рис. 4.4. Середньооблікова чисельність найманих працівників по місту Суми у 2009 р., осіб

Негативні економічні тенденції суттєво вплинули і на формування надходжень міського бюджету із таких джерел, як:

- податок з доходів від продажу нерухомого майна;
- податок з доходів суб'єктів підприємницької діяльності та незалежної професійної діяльності.

Так, у кінці 2008 р. – на початку 2009 р. внаслідок різкого зростання валютного курсу та призупинення банківського іпотечного кредитування суттєво скоротився обсяг операцій з купівлі-продажу нерухомого майна.

Відповідно це призвело до зменшення надходжень податку з доходів від продажу нерухомого майна на 9,4% або 219,0 тис. грн. у 2008 р. порівняно з по-

казником 2007 р., та на 38,3% або на 805,9 тис. грн. у 2009 р. порівняно з відповідним показником 2008 р. (рис. 4.5).

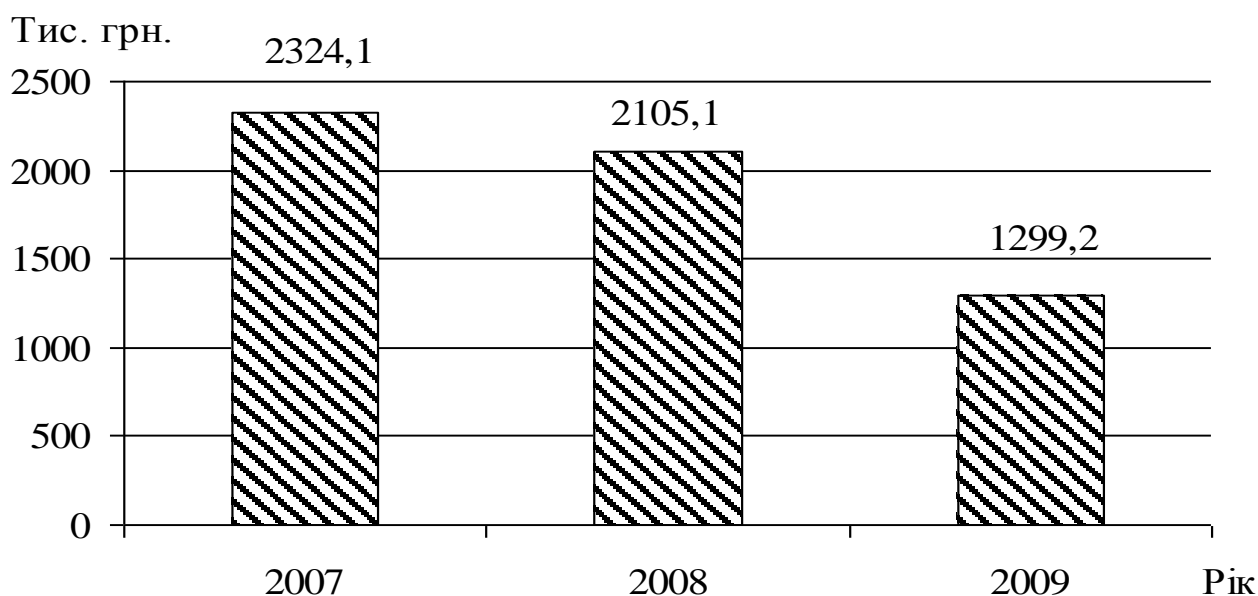


Рис. 4.5. Динаміка надходження податку з доходів від продажу нерухомого майна до бюджету м. Суми протягом 2007-2009 рр., тис. грн.

Що стосується податку з доходів фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (спд) і незалежної професійної діяльності, то протягом 2006-2008 рр. спостерігалось його зростання з 448, 9 тис. грн. до 1279,5 тис. грн., тобто загальний приріст обсягу даного податку за аналізований період склав близько 185% (рис. 4.6).

Проте внаслідок деструктивного впливу фінансової кризи надходження від даного податку у 2009 р. різко скоротилися на 11,0% або на 141,4 тис. грн., порівняно з 2008 р., і склали 1138,1 тис. грн.

Кризові явища в економіці міста негативно позначилися і на стані платіжної дисципліни та своєчасності наповнення загального фонду міського бюджету. Так, у 2009 р. заборгованість перед міським бюджетом зросла за переважною більшістю бюджетоутворюючих джерел.

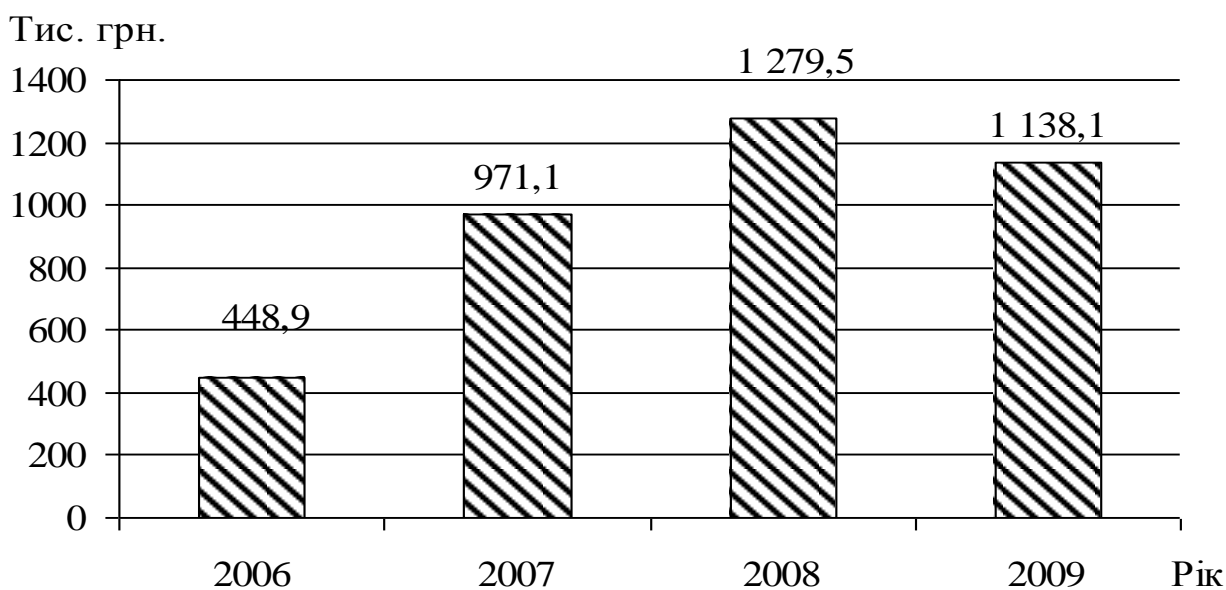


Рис. 4.6. Динаміка надходження податку з доходів спд і незалежної професійної діяльності до бюджету м. Суми за 2006–2009 рр., тис. грн.

При цьому найбільший обсяг заборгованості утворився за платою за землею (8011,7 тис. грн. станом на 01.01.2010), платою за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна, що перебуває у комунальній власності (4556,6 тис. грн.) та податком з доходів фізичних осіб (3108,9 тис. грн.) (рис. 4.7).

Загальний обсяг заборгованості перед міським бюджетом у 2009 р. збільшився у 2,8 рази порівняно з попереднім бюджетним періодом, а саме з 5911,7 тис. грн. до 16398,2 тис. грн.

Іншим вагомим чинником, що впливає на формування доходної частини міського бюджету, є законодавчі зміни та адміністративні рішення органів управління у сфері бюджетної та податкової політики.

При цьому визначальне значення мають нормативно-правові акти, що безпосередньо регламентують порядок акумуляції фінансових ресурсів в місцевих бюджетах. В Україні таким нормативно-правовим актом є Бюджетний кодекс. Перша редакція даного кодексу була прийнята Верховною Радою України 21 червня 2001 р. та введена в дію у 2001-2002 рр. Бюджетний кодекс визначив принципи побудови бюджетної системи України, організацію бюджет-

ного процесу і міжбюджетних відносин, зафіксував джерела надходжень місцевих бюджетів. Фактично були законодавчо закріплені якісно нові засади формування місцевих бюджетів та організації відносин між центральними та місцевими органами влади.

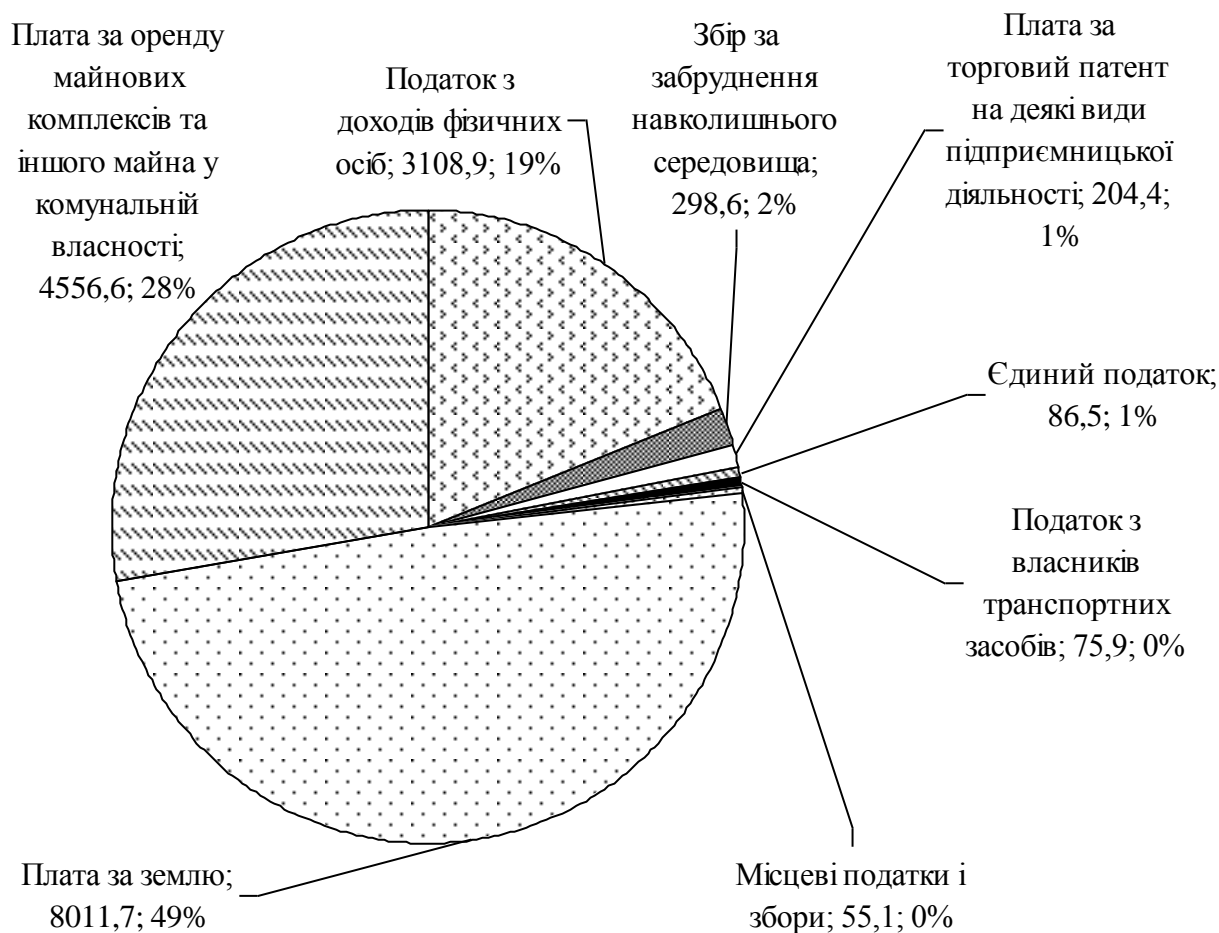


Рис. 4.7. Структура заборгованості за податками і зборами, що зараховуються до бюджету міста Суми станом на 01.01.2010, тис. грн.

Протягом останніх років відбуваються зміни у напрямку підвищення ефективності та прозорості функціонування бюджетної системи. Основні нововведення пов'язані із прийняттям 8 липня 2010 р. Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», в якому уточнено та доповнено ряд положень, що стосуються як загальних аспектів функціонування бюджетної сис-

теми України, так і особливостей організації місцевих бюджетів та здійснення міжбюджетних відносин.

Так, у новій редакції Бюджетного кодексу викладено положення щодо здійснення державних та місцевих запозичень, надання державних і місцевих гарантій. Важливі зміни торкнулися також джерел наповнення бюджетів та розподілу видаткових повноважень між ними.

Серед *основних змін* у галузі місцевих фінансів, зокрема щодо *формування доходної частини місцевих бюджетів та організації міжбюджетних відносин*, можна відзначити наступні:

9) зміна частки плати за землю, що включається до доходів відповідного місцевого бюджету і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

10) збільшення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок податку на нерухомість;

11) визначення податку на прибуток підприємств як джерела надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів;

12) введення механізму повернення частини коштів місцевим бюджетам за умови перевиконання планових показників доходів;

13) закріплення використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні та деталізація умов його застосування;

14) розширення прав міських бюджетів на здійснення запозичень;

15) удосконалення порядку фінансування державних соціальних програм та відповідних трансфертів місцевим бюджетам у разі несвоєчасного затвердження Державного бюджету;

16) розширення ролі Державного казначейства в організації фінансової роботи в бюджетних установах.

У цілому дії регулюючих органів у сфері бюджетної чи податкової політики можуть бути як безпосередньо спрямовані на нарощення доходної частини місцевих бюджетів, так і мати інші (наприклад, соціальні) цілі, але опосередковано впливати на динаміку бюджетних надходжень.

Прикладом дії політико-правових факторів прямого впливу є збільшення податкових надходжень міського бюджету внаслідок зміни ставок оподаткування. Зокрема, в бюджеті міста Суми у 2008-2009 рр. відбулось зростання надходжень плати за землю, що було, передусім, пов'язано із запровадженням нової грошової оцінки земель з 1 січня 2008 р.

Внаслідок цього обсяг плати за землю, що надійшов до бюджету міста Суми у 2008 р., склав 38318,9 тис. грн., майже вдвічі перевищивши аналогічний показник надходжень плати за землю у 2007 р. (рис. 4.8).

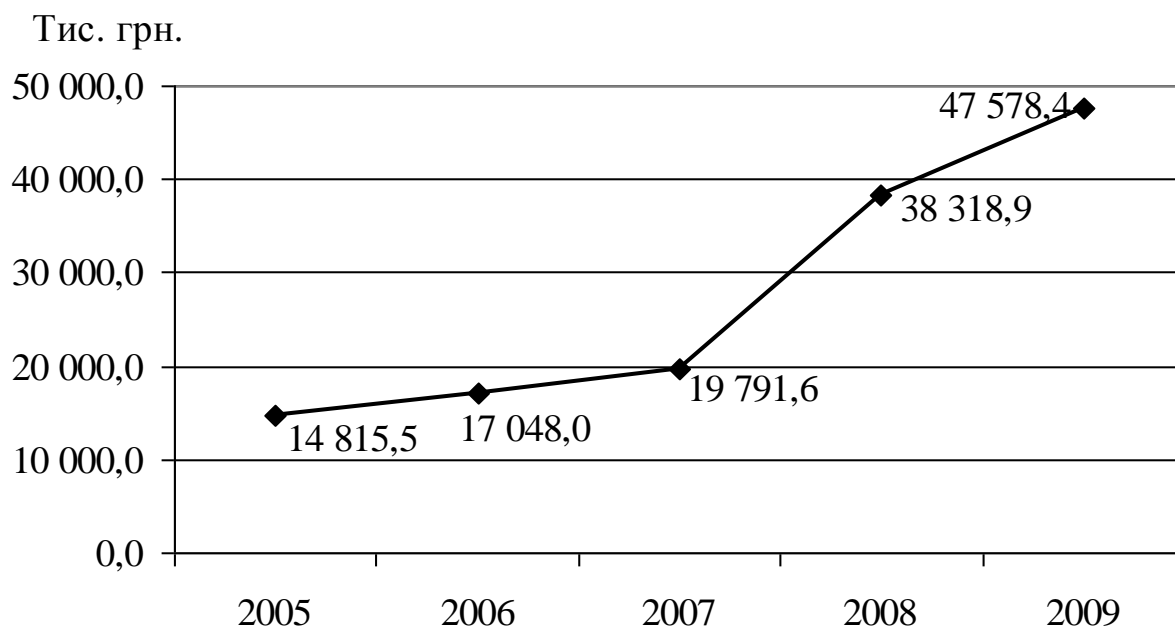


Рис. 4.8. Динаміка надходжень плати за землю протягом 2005-2009 рр., тис. грн.

З іншого боку, згідно з даними звіту про виконання бюджету міста Суми за 2008 р. фактором недоотримання надходжень плати за землю у даному періоді став незадовільний фінансовий стан підприємства ВАТ «Сумхімпром», яке є одним з найважливіших платників земельного податку до міського бюджету.

Поряд із запровадженням нової грошової оцінки земель, у 2008 р. було підвищено розмір орендної плати за земельні ділянки несільськогосподарського призначення до трикратного розміру земельного податку, що зумовило зростання відповідних надходжень міського бюджету майже у 2,2 рази, а саме з 9088,3 тис. грн. у 2007 р. до 19894,3 тис. грн. у 2008 р.

У 2009 р. надходження плати за землю до бюджету міста Суми продовжили зростати і склали 47578,4 тис. грн., що на 24,2% більше відповідного показника 2008 р. Надходження від орендної плати за земельні ділянки несільськогосподарського призначення за даний період також зросли майже на 62% порівняно з 2008 р. та склали 32206,7 тис. грн. (рис. 4.9).

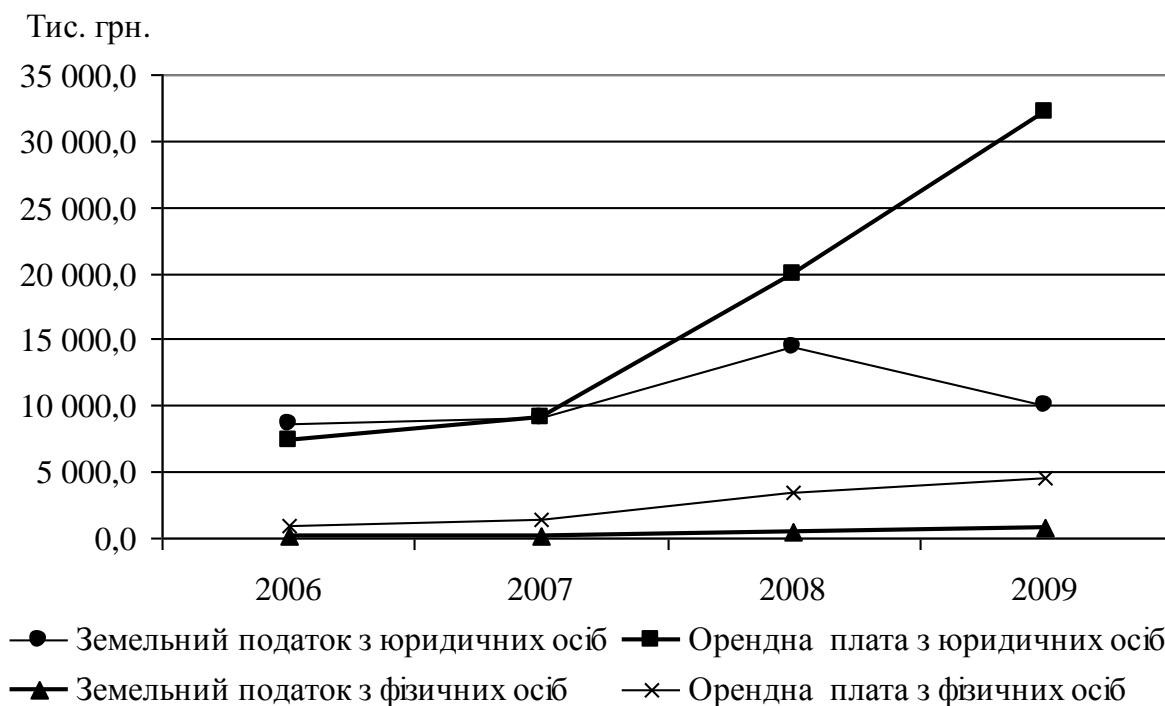


Рис. 4.9. Динаміка надходжень у складі плати за землю за період 2005–2009 рр., тис. грн.

Проте приріст надходжень плати за землю до бюджету міста Суми міг бути і більшим, але внаслідок негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність підприємств міста у 2009 р. відбулось збільшення обсягу податкового боргу по платі за землю майже у 5 разів, тобто на 6642,5 тис. грн., порівняно з 2008 р.

Слід відзначити, що часто здійснення законодавчих змін, які стосуються бюджетної чи податкової сфери, має на меті не тільки безпосереднє нарощення обсягу бюджетних надходжень, але і виконання інших завдань соціальної чи економічної політики держави.

Крім того, деякі адміністративні рішення можуть, навпаки, мати негативні наслідки для наповнення місцевого бюджету. Так, наприклад, різке коливання у надходженнях бюджету міста Суми у напрямку їх зменшення відбулося у 2009 р. за статтею доходів «Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності» (рис. 4.10).

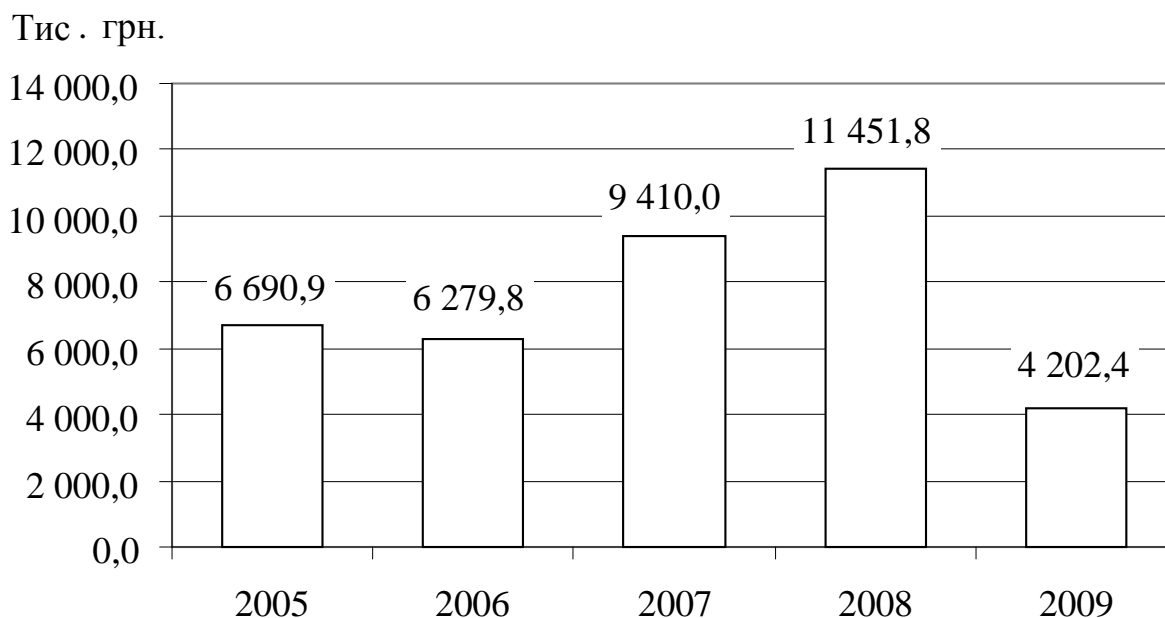


Рис. 4.10. Динаміка надходжень плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності за період 2005–2009 рр., тис. грн.

Скорочення надходжень за зазначеною статтею місцевого бюджету у 2009 р. склало понад 63%, або 7249,4 тис. грн. порівняно з їх обсягом у 2008 р. Основним чинником такого різкого скорочення надходжень було припинення діяльності закладів грального бізнесу з квітня 2009 р. У даному випадку запроваджені зміни носили, насамперед, соціальний характер, але опосередковано вплинули на формування надходжень місцевих бюджетів.

У складі неподаткових надходжень міського бюджету слід також звернути увагу на різку зміну обсягів надходжень у 2008-2009 рр. за статтями «Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів» та «Адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

Що стосується надходжень від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, то завдяки перевиконанню міського бюджету за доходами протягом 2008 р. та за рахунок вигідних умов розміщення грошових коштів в установах банків, міський бюджет в цілому за 2008 р. отримав у вигляді відсотків 4473,4 тис. грн., що в 4,5 рази більше, ніж за 2007 р. (рис. 4.11).

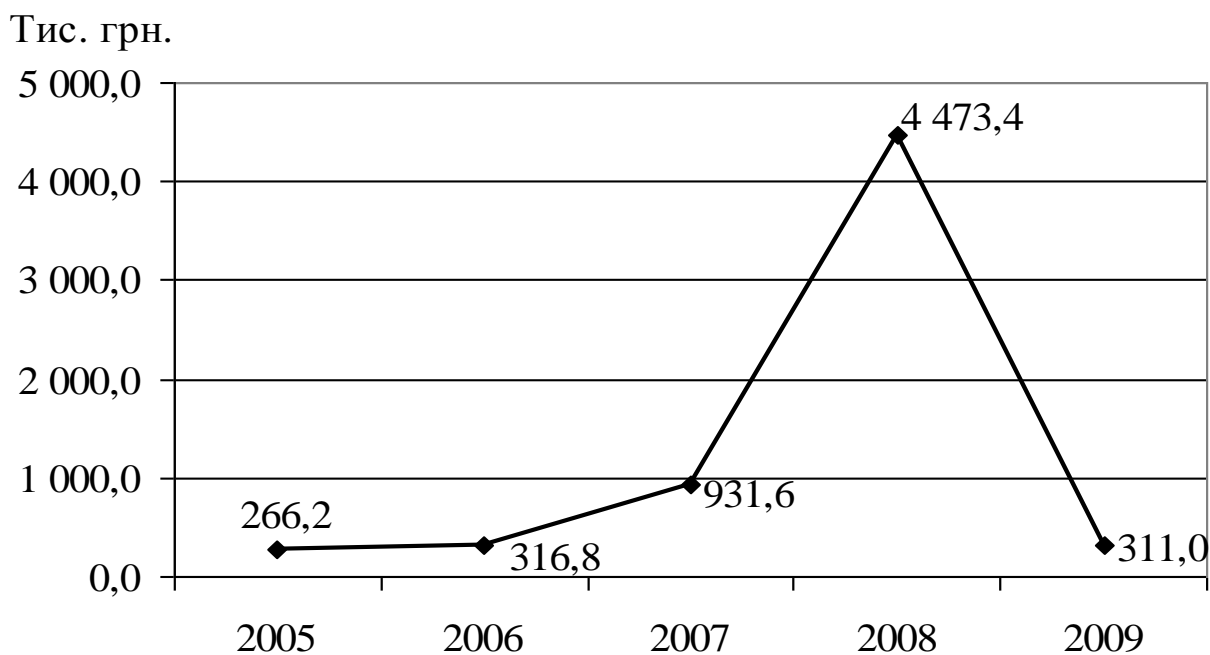


Рис. 4.11. Динаміка надходжень від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів протягом 2005-2009 рр., тис. грн.

Проте у зв'язку із дією Постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 № 52 «Про затвердження Порядку розміщення у 2009 р. тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків» на депозитних рахунках в установах державних банків дозволялося розміщення виключно коштів спеціального фонду, тому відповідні надходження міського бюджету у 2009 р. скоротилися до 311,0 тис. грн., тобто на 4162,4 тис. грн. менше, ніж у 2008 р., коли на депозитних рахунках були розміщені кошти як спеціального, так і загального фондів міського бюджету.

Позитивний вплив на формування доходної частини міського бюджету здійснило запровадження нових адміністративних штрафів за порушення правил дорожнього руху. Так, після введення в дію нових адміністративних штра-

фів та відкриття відповідних рахунків в управлінні Державного казначейства в м. Суми за 2 місяці 2008 р. міський бюджет отримав 331,1 тис. грн. У 2009 р. надходження за даним джерелом склали 3752,4 тис. грн., перевищивши навіть плановий показник на 22,7% (рис. 4.12).

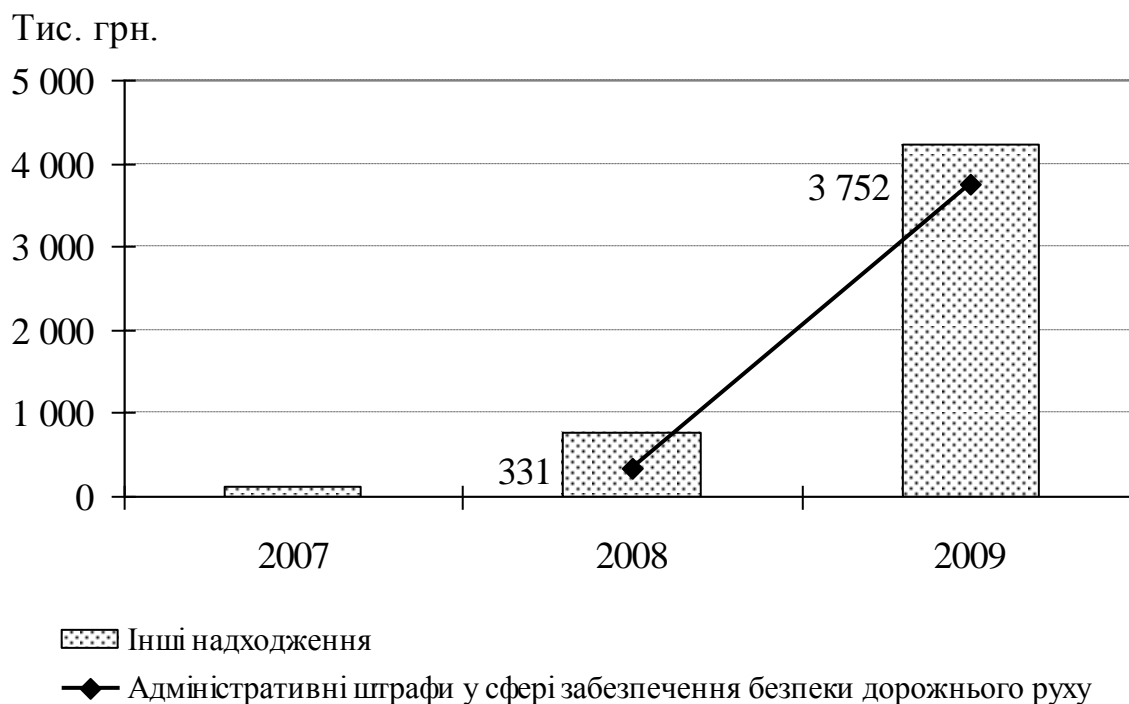


Рис. 4.12. Приріст інших надходжень у складі доходів від власності та підприємницької діяльності внаслідок введення адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, тис. грн.

Таким чином, проведене аналітичне дослідження впливу зовнішніх факторів на динаміку доходної частини бюджету міста Суми довело залежність формування надходжень міського бюджету від загальних економічних тенденцій, законодавчих змін та характеристик соціально-економічного розвитку міста.

Загалом на сьогоднішній день залишається проблемним питання забезпечення стабільності надходжень місцевих бюджетів та формування місцевими органами самоврядування достатніх обсягів фінансових ресурсів для забезпечення стійкого розвитку міст та регіонів.

У цьому аспекті необхідним є подальший розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування, розширення повноважень місцевих органів влади, забезпечення більшої децентралізації місцевих бюджетів.

4.2. Дослідження наслідків зміни бюджетного законодавства в контексті формування доходної частини бюджету міста

Сучасний соціально-економічний розвиток України, як і будь-якої держави, неможливий без функціонування ефективної та прозорої системи бюджетних відносин.

Протягом останніх трьох років у нашій країні активізувались процеси реформування як податкової системи, так і бюджетної, з метою більш ефективного та оптимального забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Основні нововведення пов'язані із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» 8 липня 2010 р., у якому уточнено та доповнено ряд положень, що стосуються як загальних аспектів функціонування бюджетної системи України, так і особливостей організації місцевих бюджетів та здійснення міжбюджетних відносин. Безумовним є вплив змін у бюджетному законодавстві на формування планових показників доходної частини бюджетів міст обласного значення на 2011 рік, дослідження якого дозволить виявити реальність задекларованої децентралізації фінансування територіальних громад.

Незважаючи на існування значного ряду напрацювань з питань подальших напрямків розвитку ефективної та прозорої бюджетної системи України, практично відсутні ґрунтовні дослідження впливу змін у бюджетному законодавстві на формування та використання бюджетів міст, запланованих на поточний рік. Вивчення даного питання на початковому етапі реформування національної бюджетної системи потребує особливої уваги, оскільки має, по-перше,

важливе практичне значення, а, по-друге, дозволить з'ясувати, за рахунок яких джерел збільшився рівень фінансової автономії територіальної громади.

Грунтовне дослідження нової редакції Бюджетного Кодексу дозволяє стверджувати, що основним фактором, який визначив зміни у формуванні доходної бази бюджету міста Суми, є перегляд норм податкового законодавства. Зокрема, новацією стало впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (рис. 4.13).

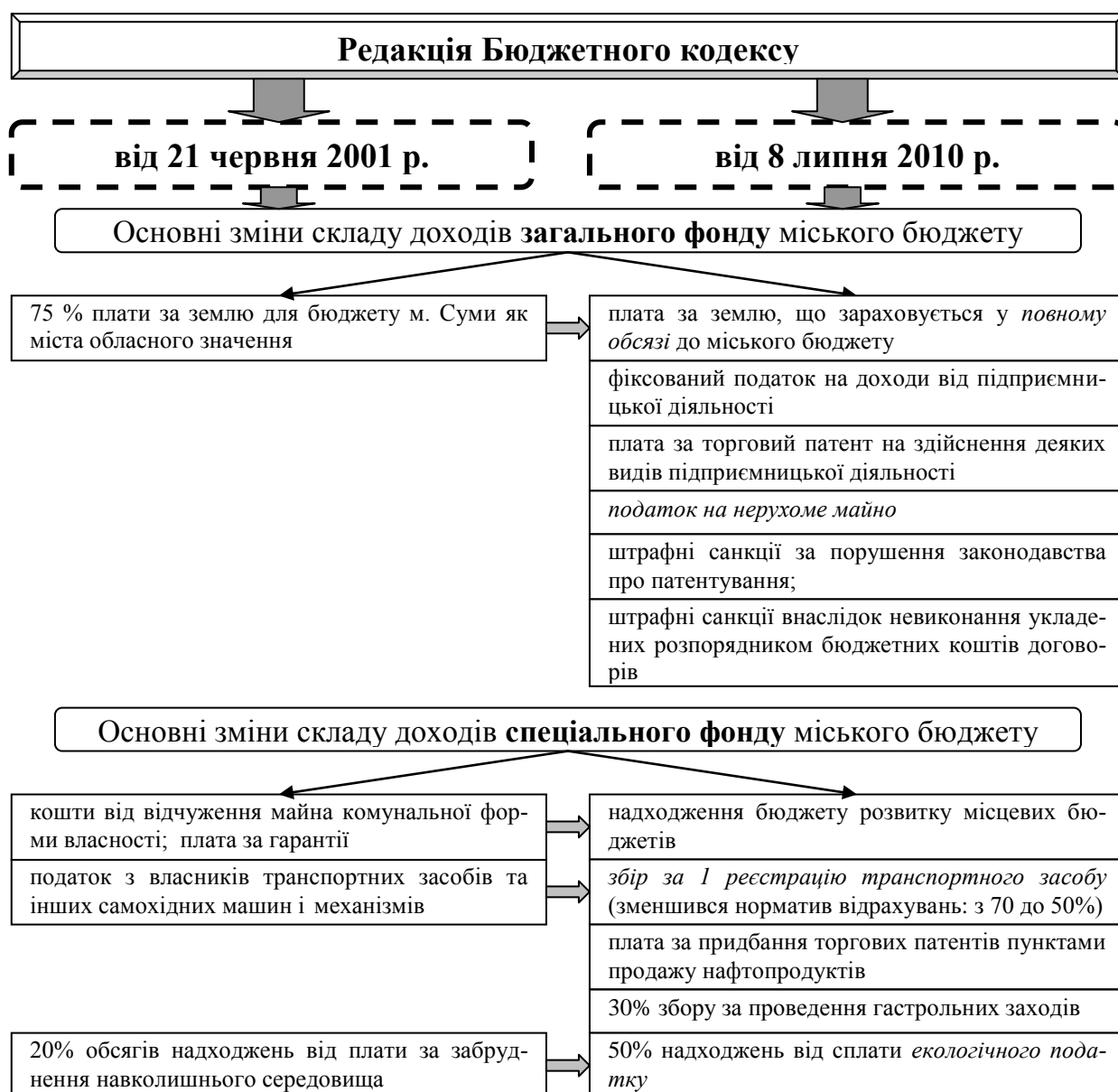


Рис. 4.13. Ключові зміни в бюджетному законодавстві, що вплинули на формування доходної частини міського бюджету міста Суми

(складено на основі [90, 91])

Даний податок буде включений до місцевих податків і зборів фактично з 01.01.2012 року, буде зараховуватись у повному обсязі до міського бюджету та не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Впровадження податку на нерухоме майно, на нашу думку, повинно мати позитивний вплив на формування доходної бази бюджету міста Суми та є позитивним свідченням впровадження світового досвіду в організацію місцевих фінансів в Україні.

У той же час, новою редакцією Бюджетного кодексу передбачено зміну пропорцій розподілу між бюджетами надходжень від деяких з уже використовуваних податків і зборів. Так, наприклад, надходження плати за землю, які раніше розподілялися між різними рівнями бюджетів, зараховуватимуться в повному обсязі до відповідного бюджету місцевого самоврядування. Раніше таким правом наділялися лише міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь. Що стосується нормативів відрахувань до бюджетів місцевого самоврядування податку з доходів фізичних осіб, то вони залишилися без змін.

Склад доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, також був змінений (стаття 69) [90]. При цьому в новій редакції Бюджетного кодексу дані доходи розподілено на:

- доходи загального фонду місцевих бюджетів;
- надходження спеціального фонду місцевих бюджетів.

У попередній редакції Бюджетного кодексу такого розмежування доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, не було.

Розглянемо більш детально вплив систематизованих на рисунку 1 ключових змін на формування планових показників доходної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік. Інформаційним забезпеченням проведеного аналізу є Проект доходної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік, що розроблений на основі положень Бюджетного кодексу України (№ 2456-VI від 08.07.2010 р.), Податкового кодексу України (№ 2755-VI від 02.12.2010 р.),

проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», враховує прогностні показники економічного і соціального розвитку м. Суми на 2011 рік, фактичне виконання доходної частини бюджету за 2009 та 2010 роки.

Обсяг доходної частини бюджету м. Суми на 2011 рік затверджений в сумі 724960,4 тис. грн., у тому числі:

– заплановано отримати надходжень до загального фонду в обсязі 669034,6 тис. грн., з яких офіційні трансферти складають 204694,7 тис. грн.;

– доходи спеціального фонду в 2011 році планується зібрати в сумі 55925,8 тис. грн., де офіційні трансферти становлять 170,4 тис. гривень (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Динаміка надходжень доходів до міського бюджету міста Суми за
2009-2011 рр., тис. грн.**

	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	Проект 2011 рік	Відхилення 2011/2010	
						тис. грн.	%
Всього загальний фонд, в т.ч.:	412 070,3	520 146,9	503 670,9	582 984,2	669 034,6	86 050,4	14,8
Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	298 453,4	303 567,0	314 772,1	351 093,7	363 524,9	12 431,2	3,5
Доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	72 567,3	73 487,8	71 177,7	85 395,1	100 815,0	15 419,9	18,1
Офіційні трансферти	125 577,2	122 078,3	117 721,1	149 773,0	204 694,7	54 921,7	36,7
Всього спеціальний фонд, в т.ч.:	66 053,5	130 110,1	87 874,8	87 375,7	55 925,8	-31 449,9	-36,0
Офіційні трансферти	18 288,0	69 411,1	34 269,3	28 654,8	170,4	-28 484,4	-99,4
Всього доходів:	478 123,8	650 257,0	591 545,8	670 359,9	724 960,4	54 600,5	8,1

Як видно з таблиці 4.1, прогностні показники доходів загального фонду міського бюджету міста Суми на 2011 рік в порівнянні з 2010 роком збільшуються на 86050,4 тис. грн., або на 14,8%, та по спеціальному фонду зменшуються на 31449,9 тис. грн., або на 36,0%. При цьому, обсяг доходів, що врахову-

вуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, заплановано збільшити у 2011 році на 12431,2 тис. грн., що складає 3,54% по відношенню до аналогічного показника 2010 року, проте на 16809,0 тис. грн. менше контрольного показника, доведеного Міністерством фінансів України.

Варто відзначити, що впровадження в дію Бюджетного кодексу в редакції від 8 липня 2010 року суттєво не вплинуло на збільшення обсягів запланованих доходів, що враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Хоча, бюджетна реформа передбачає розширення складу таких доходів шляхом включення: плати за видачу окремих видів ліцензій і сертифікатів, за державну реєстрацію, за використання інших природних ресурсів, за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, а також збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення [90].

Так, прогноз надходження податку на доходи фізичних осіб на 2011 рік здійснено з урахуванням очікуваних та фактичних надходжень в 2010 році та впливу таких основних чинників, як скорочення середньої кількості працівників підприємств, установ та організацій по місту, зниження розміру податкової соціальної пільги з 200% до 100% для платника податку, який утримує трьох чи більше дітей віком до 18 років; обсяг заборгованості з оплати праці по місту, тощо.

Таким чином, з урахуванням впливу всіх вищевикладених чинників, прогнозна сума надходження податку на доходи фізичних осіб на 2011 рік склала 481793,2 тис. грн., у т.ч. до міського бюджету 361344,9 тис. гривень [297].

Реалізація бюджетної реформи 2010 року не здійснила суттєвий вплив і на формування таких статей доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, як:

– «плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності» – запланований показник затверджений у межах фактичного надходження за 2010 рік, тобто в сумі 180,0 тис. грн. Це, по-перше, викликано відсутністю істотного зростання в прогнозованому 2011 році ділової активності, а, по-друге,

відносно стабільною кількістю вчинених реєстраційних дій протягом останніх трьох років;

– «державне мито», прогноз надходження обсягів якого до міського бюджету міста Суми в 2011 році визначено виходячи з фактичного надходження за 2009 – 2010 роки в сумі 2000,0 тис. грн. [297].

Грунтовно аналізуючи динаміку надходжень доходів до міського бюджету міста Суми за 2009-2011 рр., необхідно звернути увагу на заплановане суттєве зростання обсягів доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Так, приріст зазначеного показника доходної частини бюджету міста Суми запланований на рівні 28,60% у порівнянні з фактичним значенням 2010 року, що за прогнозом у 2011 році має становити 100815,0 тис. грн. (див. табл. 4.1). Визначимо, які саме зміни у бюджетному законодавстві безпосередньо вплинули на формування запланованих доходів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Варто відзначити, що в Бюджетному кодексі України в редакції від 8 липня 2010 року передбачається розширення складу доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів за рахунок включення: податку на нерухомість (вступить у дію з 01.01.2012 року), плати за землю, плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, екологічного податку, адміністративних штрафів (див. рис. 4.13).

Негативним наслідком для формування доходної частини загального фонду бюджету міста Суми є скорочення обсягу надходжень «податку на прибуток підприємств і організацій комунальної форми власності», що заплановано отримати у 2011 році. Так, за прогнозом, у 2011 році до міського бюджету міста Суми має надійти 671,4 тис. грн., що на 1754,4 тис. грн., або 72,32% менше у порівнянні з надходженнями 2010 рік (рис. 4.14).

Це обумовлено наступними *чинниками*:

– зменшенням ставки оподаткування з діючих 25 відсотків до 23 відсотків, що вступило в дію з 1 квітня 2011 року та врахуванням інших норм і положень, які містяться в Податковому кодексі України;

- не врахуванням разових надходжень коштів, що у 2010 році склали від реалізації майна колишніх ДКП ВЖРЕУ № 1-7 більше 1,3 млн. гривень;
- прогнозованим скороченням доходів великого комунального підприємства «Сумське міське БТІ». Так, враховуючи дію Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (від 11.02.10 №1878-УІ), згідно якого з 01.01.2012 року функція реєстрації прав власності на нерухоме майно перейде від БТІ до органів юстиції, зазначене підприємство буде вимушене провести в 2011 році реорганізацію і скоротити чисельність працівників, а це в свою чергу вплине на зменшення надходжень податку на прибуток до міського бюджету.

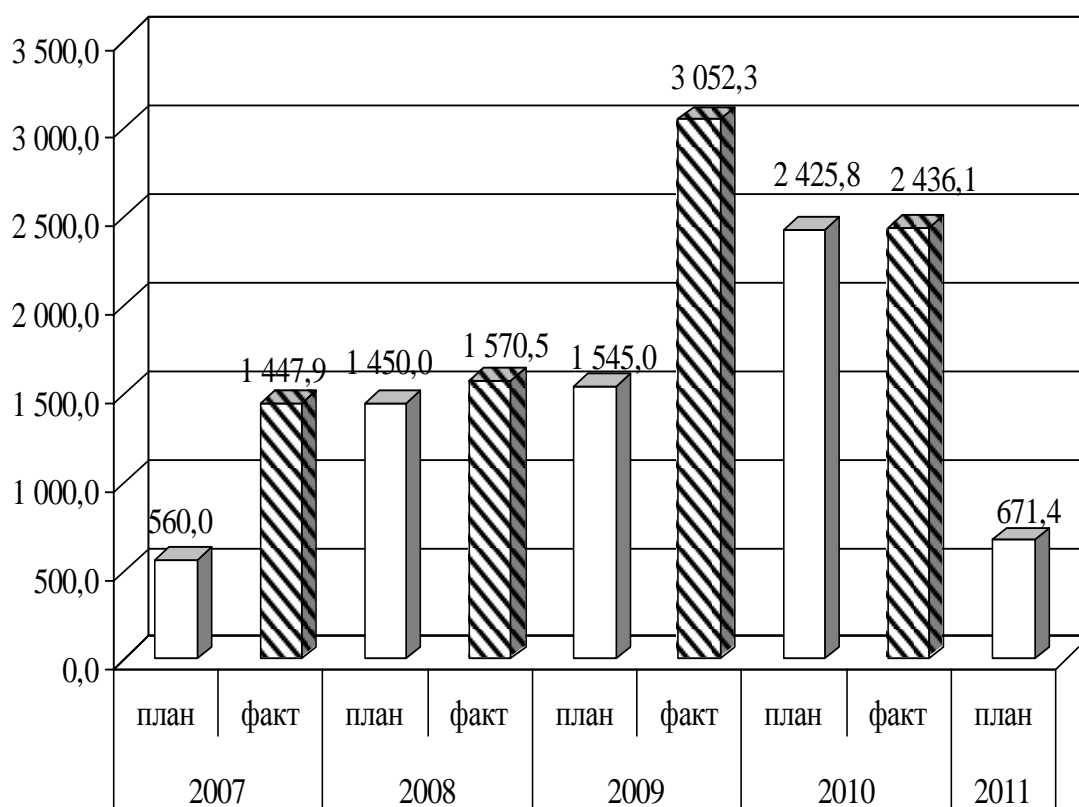


Рис. 4.14. Динаміка обсягів зарахувань податку на прибуток підприємств комунальної власності до бюджету міста Суми з 2009 по 2011 роки, тис. грн.

Важливим додатковим джерелом надходження фінансових ресурсів до загального фонду бюджету міста Суми у 2011 році внаслідок впровадження в дію норм Бюджетного Кодексу від 08.07.2010 р. стало зростання частки зараху-

вання «плати за землю» – з 75% до 100%. Таким чином була усунена відносна несправедливість щодо поділу даного джерела поповнення бюджетних доходів між обласними та районними бюджетами. Відтепер зарахування плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування відбувається у повному обсязі, що дозволило збільшити прогнозовані доходи міста Суми та встановити запланований показник на рівні 80 000,00 тис. грн., що на 24330,0 тис. грн., або 43,7% більше у порівнянні з фактичним показником 2010 року (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Динаміка надходження плати за землю до бюджету міста Суми з 2009 по 2011 роки в розрізі окремих видів, тис. грн.

	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	Проект 2011 рік	Відхилення 2011/2010	
						тис. грн.	%
Надходження до міського бюджету 75%-2009-2010 роки, 100% - 2011 рік	19 791,6	38 318,89	47 578,4	55 662,2	80 000,0	24 337,8	43,7
земельний податок з юридичних осіб	9 168,1	14 443,79	10 118,1	11 644,6	15 100,0	3 455,4	29,7
орендна плата з юридичних осіб	9 088,4	19 894,35	32 206,8	37 877,2	55 400,0	17 522,8	46,3
земельний податок з фізичних осіб	200,3	501,93	771,7	846,9	1 100,0	253,1	29,9
орендна плата з фізичних осіб	1 334,9	3 478,82	4 481,8	5 293,4	8 400,0	3 106,6	58,7

Крім зазначеного впливу з боку законодавчих змін, прогнозоване значення надходжень від стягнення плати за землю враховує той факт, що на 2011 рік заплановано укладення 92 договорів оренди земельних ділянок, орієнтовною площею 32,1 га, що у свою чергу дозволить збільшити надходження орендної плати на 3400,0 тис. гривень [297].

Законодавчі зміни бюджетної системи торкнулися також і норм, що стосуються обсягів надходжень за статтею «місцеві податки і збори». Слід відмі-

титу, що при розрахунку прогнозного показника надходжень місцевих податків і зборів до бюджету міста Суми враховано:

– законодавчі зміни: скасування малоефективних місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів):

- податку з реклами;
 - ринкового збору;
 - комунального податку та ін.;
- динаміку фактичних зарахувань у 2009 та 2010 роках.

Згідно Податкового кодексу України до місцевих податків і зборів належать:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, (буде справлятися з 01.01.2012 року);
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; туристичний збір [271].

Розглянемо динаміку зарахувань у розрізі зазначених доходів. Найбільший приріст надходжень до міського бюджету міста Суми планується отримати внаслідок збільшення обсягів бюджетних ресурсів від стягнення «збору за місця для паркування транспортних засобів».

Так, у Проекті доходної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік передбачене збільшення на 220,6 тис. грн., або майже у три рази, порівняно з фактичними надходженнями 2010 року. Тобто, у плановому році планується отримати 296,6 тис. грн. за рахунок стягнення зазначеного збору (табл. 4.3).

Зростання обсягу доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, передбачене і за рахунок зростання надходжень сум відсотків за користування «тимчасово вільними бюджетними коштами місцевих бюджетів». Що стосується даної статті, то завдяки перевиконанню міського бюджету за доходами протягом 2008 р. та за рахунок вигідних умов розміщення грошових коштів в установах банків, міський бюджет в цілому за 2008 р. отримав у вигляді відсотків 4473,4 тис. грн., що в 4,5 рази більше, ніж за 2007 р.

Таблиця 4.3

Динаміка зарахувань надходжень, які з 2011 року будуть враховуватись у складі місцевих податків і зборів, тис. грн.

	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	Проект 2011 рік	Відхилення	
						тис. грн.	%
1. Збір за місця для паркування транспортних засобів	-	30,08	76,4	75,9	296,6	220,7	290,7
2. Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, в т.ч.: придбання торгового патенту на здійснення:	9 410,0	11 451,8	4 027,0	3 490,0	3 900,0	410,0	11,7
роздрібної торгівлі	-	2 085,2	2 171,7	2 171,2	2 400,0	228,8	10,5
оптової торгівлі	-	705,6	691,6	736,0	778,0	42,0	5,7
торговельно-виробничої діяльності	-	399,50	361,9	341,0	420,0	79,0	23,2
діяльності з надання побутових послуг	-	114,3	102,9	97,3	100,0	2,7	2,8
на надання послуг в сфері грального бізнесу	-	7 940,4	691,2	143,0	200,0	57,0	39,9
на здійснення торговельної діяльності (пільговий патент)	-	1,8	-	1,2	1,5	0,3	25,0
торговельної діяльності (короткотерміновий патент)	-	0,7	-	0,3	0,5	0,2	66,7
операцій з валютними цінностями	-	11,5	7,7	-	-	-	-
3. Разом місцевих податків і зборів	5 823,4	6 089,1	4 103,4	3 566,0	4 196,6	630,6	17,7

Проте у зв'язку із дією Постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 року № 52 «Про затвердження Порядку розміщення у 2009 році тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (деPOSITНИХ) рахунках в установах банків» на депозитних рахунках в установах державних банків дозволялося розміщення виключно коштів спеціального фонду, тому відповідні надходження міського бюджету у 2009 р. скоротилися до 311,0 тис. грн., тобто на 4162,4 тис. грн. менше, ніж у 2008 р., коли на депозитних рахунках були ро-

зміщені кошти як спеціального, так і загального фондів міського бюджету (рис. 4.15).

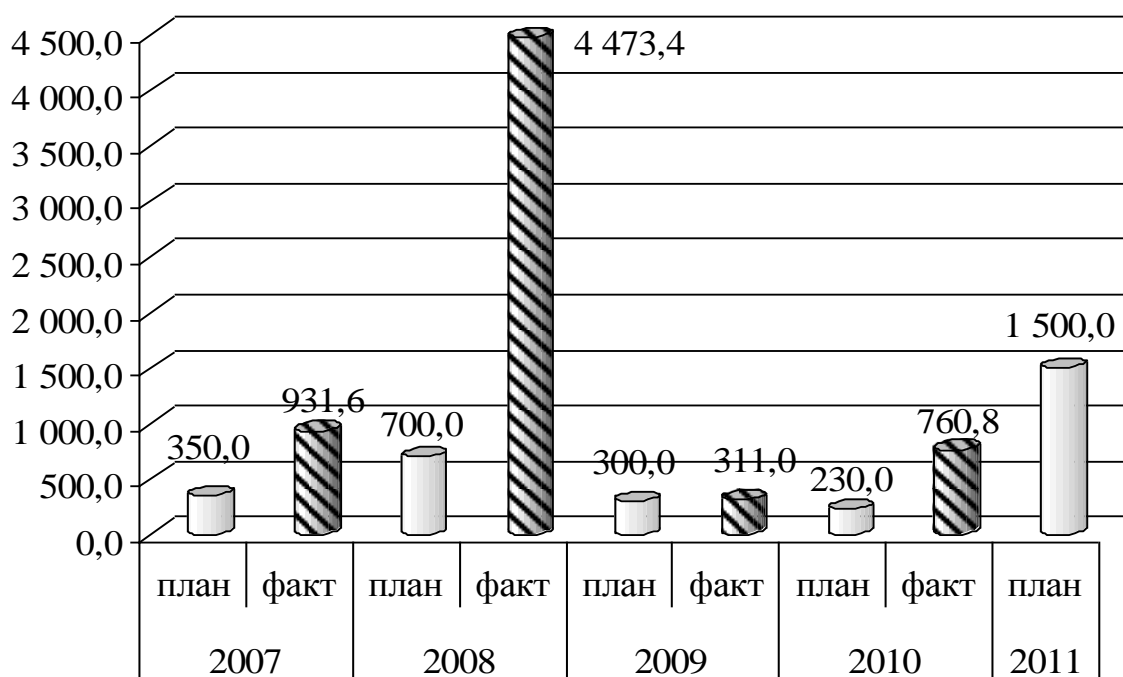


Рис. 4.15. Динаміка надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами бюджету міста Суми за 2009-2011 роки, тис. грн.

Слід відмітити, що відповідно до Порядку розміщення у 2010 році тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків, за результатами проведеного конкурсу тимчасово вільні кошти спеціального фонду міського бюджету були розміщені в СФ ВАТ АБ «Укр-газбанк», у результаті чого до міського бюджету надійшло – 760,8 тис. гривень.

Крім цього, варто звернути увагу на те, що пунктом 8 статті 16 Бюджетного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2011 року, теж передбачено розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах [90]. Тому у 2011 році за рахунок розміщення тимчасово вільних коштів загального і спеціального фондів міського бюджету на депозитах планується залучити 1 500,0 тис. гривень.

Окремої уваги потребує дослідження впливу змін у бюджетному законодавстві на формування спеціального фонду бюджету міста Суми на 2011 рік. Так, обсяг доходів спеціального фонду на 2011 рік без трансфертів затверджений у розмірі 55925,8 тис. грн., у т.ч. бюджет розвитку – 28400 тис. грн. (див. табл. 4.1).

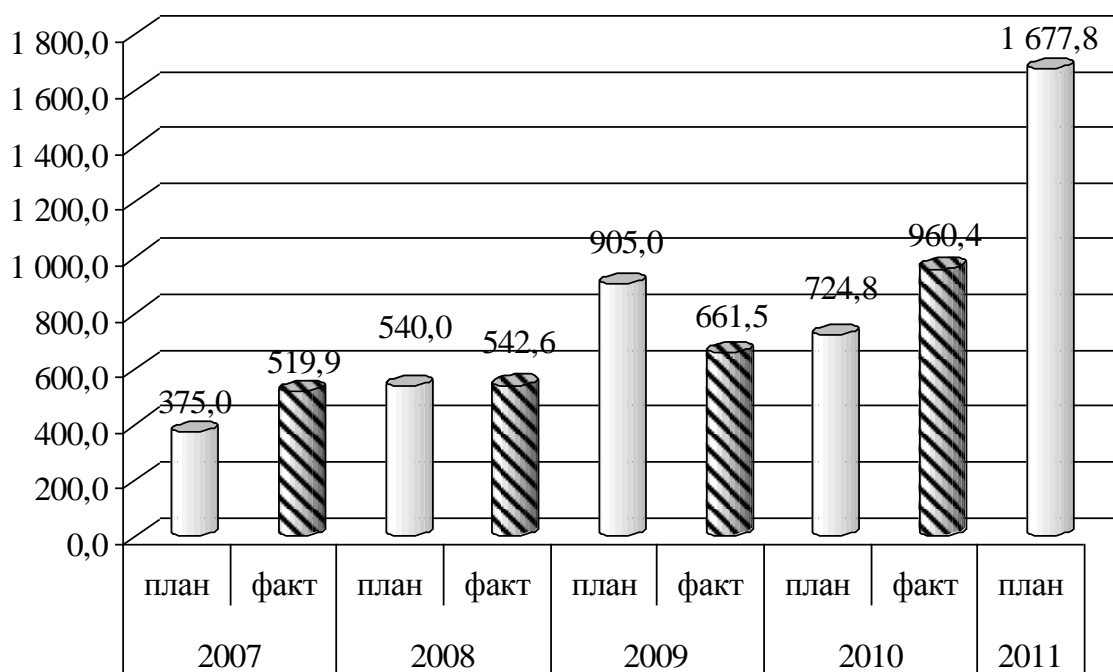
У межах формування доходної частини спеціального фонду бюджету міста Суми варто відзначити, що згідно прийнятого Податкового кодексу України практично ліквідований «податок з власників транспортних засобів», за винятком його складової – збору за першу реєстрацію транспортного засобу. Фактично, це означає посилення залежності вирішення питань з утримання та ремонту місцевих доріг від розподілу урядом ресурсів, зосереджених у державному бюджеті.

Прогноз обсягу надходжень збору за першу реєстрацію транспортного засобу враховує законодавчі зміни:

- зменшення нормативу відрахувань до міського бюджету з діючих 70 відсотків до 50 відсотків;
- погашення податкових зобов'язань юридичних осіб – автовласників за 2010 рік, які необхідно сплатити не пізніше 14.01.2011 року;
- надходження коштів від фізичних осіб, яким необхідно проходити техогляд у 2011 році за ставками податку, що діяли у 2010 році [297].

Таким чином, з урахуванням усього вищевикладеного, прогнозний показник надходження збору за першу реєстрацію транспортного засобу на 2011 рік визначено в сумі 816,4 тис. гривень.

Відносним нововведенням є «екологічний податок», що згідно Податкового кодексу України є правонаступником збору за забруднення навколишнього природного середовища [271]. Прогноз обсягу надходжень екологічного податку враховує збільшення з 1.01.2011 р. нормативу відрахувань до міського бюджету з діючих 20 % до 50 % (рис. 4.16).



* До 2011 року – надходження збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Рис. 4.16. Динаміка зарахування екологічного податку до міського бюджету міста Суми за 2009-2011 роки, тис. грн.

У зв'язку з тим, що неможливо спрогнозувати вплив підвищених податкових ставок – прогнозний показник надходження екологічного податку визначено на основі показника, доведеного Міністерством фінансів України і становить 1677,8 тис. гривень [297].

Реформа у бюджетній сфері відобразилась і на додаткових джерелах наповнення запланованого бюджету розвитку міського бюджету міста Суми у 2011 році. Згідно ст. 71 Бюджетного кодексу України бюджет розвитку міського бюджету поповнюється новим реальним джерелом – «єдиним податком для суб'єктів малого підприємництва». Так, фактично, прогноз обсягів даних надходження визначено на основі динаміки 2009, 2010 років з урахуванням позитивної динаміки стабільного зростання кількості підприємців, що перебувають на спрощеній системі оподаткування. Так, бюджет розвитку поповнився на 17300,0 тис. грн. (рис. 4.17).

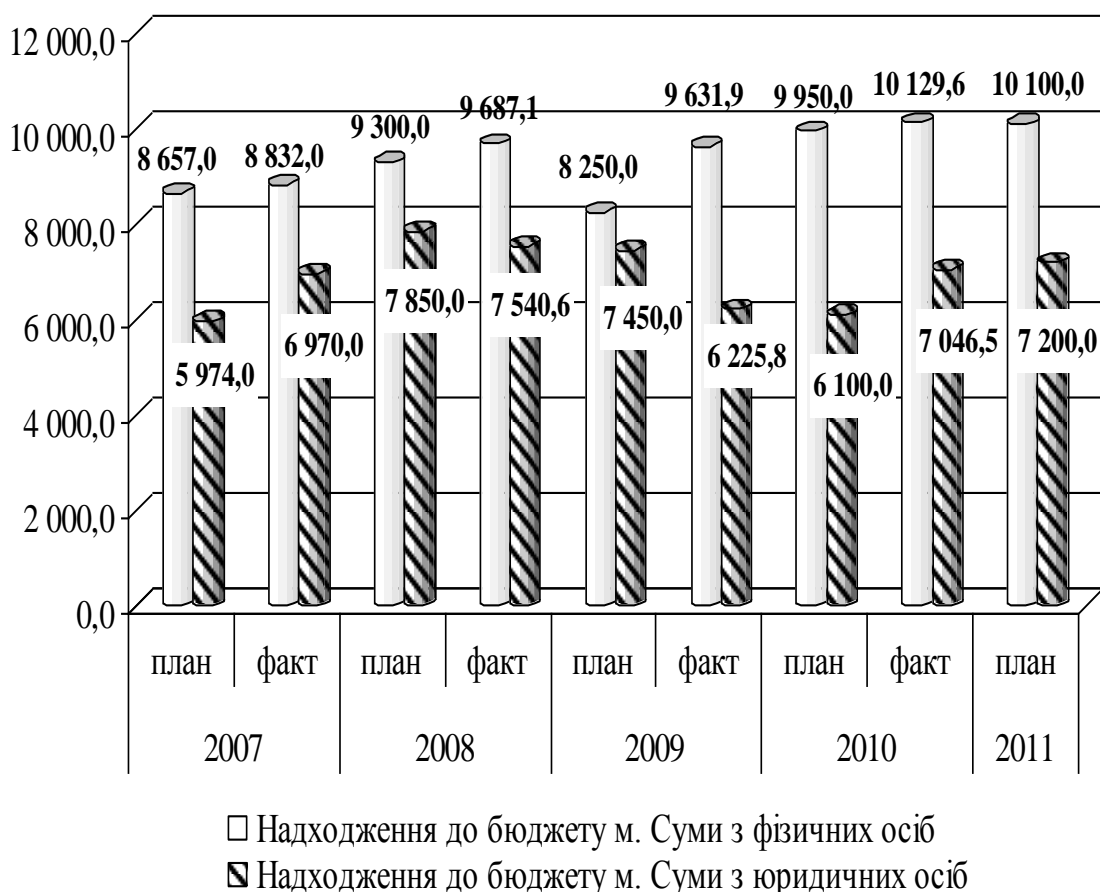


Рис. 4.17. Динаміка надходжень єдиного податку для смп по м. Суми, що включено до бюджету розвитку на 2011 рік, тис. грн.

Варто відзначити, що в результаті планування доходної та видаткової частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік, встановлений профіцит загального фонду міського бюджету у сумі 5346,2 тис. грн., напрямком використання якого є передача коштів до бюджету розвитку (спеціального фонду), що затверджений з дефіцитом.

Підводячи підсумок, слід відмітити, що планування доходної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік здійснено на підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України у 2011 році з урахуванням основних напрямів проведення податкової та бюджетної реформ, визначених у Податковому кодексі України, а також змін у Бюджетному кодексі України. Заплановане збільшення обсягу доходів за загальним та спеціальним фондами міського бюджету міста Суми складає 7,75% від 2010 року, або

52159,4 тис. грн. Значну роль у розширенні обсягів власного фінансування органів місцевого самоврядування міста Суми у плановому 2011 році відіграли зміни бюджетного законодавства, що торкнулись структури доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Так, *врахування норм останньої редакції Бюджетного кодексу України дозволило збільшити джерела фінансування видатків міста Суми:*

- на 20000 тис. грн. – за рахунок відрахування 100% плати за землю;
- на 220,6 тис. грн. – за рахунок стягнення збору за місця для паркування транспортних засобів;
- на 17300,0 тис. грн. – за рахунок врахування єдиного податку до бюджету розвитку;
- на 671,12 тис. грн. – за рахунок збільшення норми відрахування екологічного податку з 20% до 50%. Тобто, в середньому перший рік після впровадження бюджетної реформи дозволив сформувати додатковий обсяг власних бюджетних ресурсів в обсязі 38191,72 тис. грн. Проте, це ще не дозволяє стверджувати про забезпечення достатньої фінансової автономії органів місцевого самоврядування міста Суми. Подальших досліджень потребує визначення впливу змін бюджетного законодавства на видаткову частину бюджету досліджуваного міста, та виявлення основних проблем формування та виконання бюджету відповідно до нововведень бюджетної реформи.

4.3. Формалізація впливу змін бюджетного законодавства на планове виконання бюджету міста

Теоретичні та практичні аспекти виконання місцевих бюджетів постійно привертають увагу як вчених економістів, так і практиків у сфері бюджетних та міжбюджетних відносин, пов'язаних з реалізацією повноважень держави та органів місцевого самоврядування. Така зацікавленість, перш за все, обумовлена

тим, що незважаючи на задекларовану на законодавчому рівні самостійність місцевих бюджетів, на практиці зазначена норма в повному обсязі не виконується.

Розробка та прийняття Бюджетного кодексу України 08 липня 2010 року визначили основні напрямки реформування бюджетної системи України, спрямовані на забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів. У даному контексті дослідження співвідношення між процесами формування місцевих бюджетів та процесами розширення делегованих державою повноважень та збільшення завдань органів місцевого самоврядування є практично значимим та актуальним.

Стан місцевих бюджетів України за останні п'ять років характеризувався низькою часткою доходних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів і якими місцеві органи влади могли розпоряджатися самостійно [87].

Нова редакція прийнятого бюджетного кодексу мала на меті вирішення питання щодо значної концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні. Проте, майже відсутні дослідження щодо фактичного впливу змін у бюджетному законодавстві на формування планових показників виконання місцевих бюджетів.

Дослідження впливу змін бюджетного законодавства на формування та використання місцевих бюджетів на 2011 рік дозволяє стверджувати, що здебільшого суттєвого реформування зазнали склад та структура доходної частини. У межах планування витратної частини бюджету міста обласного значення основними суттєвими нововведеннями є:

- 1) закріплення використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні та деталізація умов його застосування;
- 2) розширення складу видатків, що здійснюються з бюджетів різних рівнів та враховуються чи не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Одним із вагомих удосконалень бюджетного законодавства стосовно місцевого самоврядування можна вважати регламентацію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, що знайшло відображення на формуванні доходної та витратної частини бюджету міста Суми на 2011 рік. Так, якщо попередньою редакцією Бюджетного кодексу визначалася тільки можливість застосування даного методу при управлінні коштами місцевих бюджетів, то у новій редакції закріплено основні положення щодо його застосування, зокрема визначено характерні особливості кожної окремо складової програмно-цільового методу.

Ключовою характеристикою використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі є складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз міського бюджету міста Суми на 2012-2013 бюджетні роки включає індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують виконання інвестиційних програм (проектів) протягом 2012-2013 років.

Що стосується розмежування видатків між бюджетами, видів видатків та джерел їх здійснення, то концептуальних змін у цій сфері не відбулося. У той же час, склад видатків, що здійснюються з міського бюджету та враховуються чи не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, – був уточнений та у деяких випадках доповнений (рис. 4.18).

Наприклад, у статті 89 БК, у якій визначаються видатки, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, було уточнено склад видатків на охорону здоров'я, загальну середню освіту, вищу освіту; доповнено напрямком витрат на позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми); визначено конкретний перелік видатків за напрямками витрат з соціального захисту та соціального забезпечення тощо.

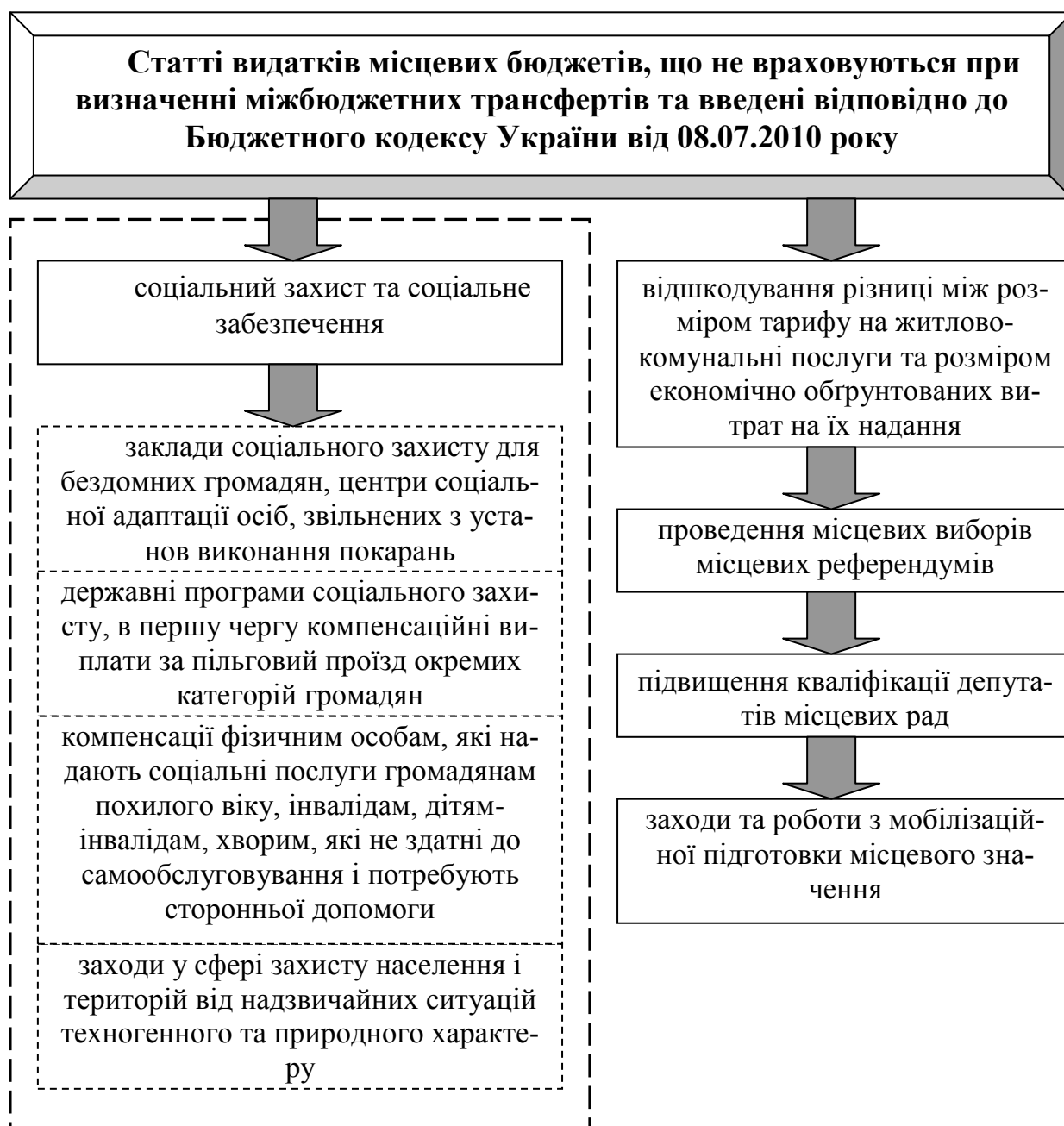


Рис. 4.18. Розширений перелік видатків місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 року (складено автором на основі [90, 91])

Проте, найбільші зміни в новій редакції БК стосуються видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (стаття 91). Так, склад зазначених видатків, визначений попередньою редакцією БК, був розширений.

Крім того, Бюджетний кодекс був доповнений положеннями стосовно спрямування капітальних видатків бюджету розвитку на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників та ін. та розподілу коштів бюджету розвитку за об'єктами.

Розглянемо вплив змін, визначених у новій редакції Бюджетного кодексу України, на фінансування видатків міського бюджету на прикладі міста Суми. Так, видаткову частину міського бюджету на 2011 рік сформовано в сумі 725498,9 тис. грн., у тому числі видатки загального фонду – 664216,6 тис. грн., видатки спеціального фонду – 61282,3 тис. грн. [297].

Аналіз динаміки обсягів фінансування видатків міського бюджету міста Суми за останні роки дозволяє виокремити статті, на які зміни в бюджетному законодавстві практично не вплинули. Це видатки бюджету на державне управління, освіту, охорону здоров'я, культуру та мистецтво, засоби масової інформації, будівництво. Запланований приріст обсягів фінансування зазначених видатків пов'язаний з економічними чинниками соціально-економічного розвитку міста та країни в цілому, а також з урахуванням попередніх тенденцій.

Розглянемо обсяги фінансування за статтею «соціальний захист та соціальне забезпечення». Так, протягом 2005-2010 років щорічний приріст зазначених видатків в середньому складав 21,8%. Відповідно до Проекту витратної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік заплановане зростання видатків на соціальний захист населення у порівнянні з 2010 роком складає 15,1%. (табл. 4.4).

На даний приріст вплинули як прогноз макроекономічного стану соціальної сфери міста та держави в цілому, так і розширення статей витрат відповідно до нового бюджетного кодексу (див. рис. 4.18).

Таблиця 4.4

Динаміка обсягів видатків бюджету м. Суми, тис. грн.

Видатки бюджету за функціональною структурою	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік план
Державне управління	17 371,9	24 669,0	22 276,7	28 378,8	30 429,4
Освіта	123 589,7	170 571,3	182 787,1	213 373,4	216 697,9
Охорона здоров'я	83 357,8	107 507,9	113 613,6	136 717,9	142 801,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	93 511,7	108 967,4	133 950,9	168 637,1	194 133,1
Житлово-комунальне господарство	32 328,0	103 510,8	44 477,6	42 440,0	53 061,8
Культура і мистецтво	9 680,6	13 570,0	14 922,4	17 544,2	18 335,0
Засоби масової інформації	181,8	259,0	190,0	322,0	371,4
Фізична культура і спорт	3 059,0	5 217,0	4 703,0	5 892,0	8 360,9
Будівництво	29 988,1	28 061,6	29 073,5	14 046,0	14 191,5
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	18 798,0	26 701,3	19 241,0	23 185,3	16 867,5
Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	0,0	0,0	0,7	0,8	1,7
Цільові фонди	2 228,9	4 612,2	5 870,4	2 346,5	5 143,8
Всього видатків	450 894,6	653 057,1	606 529,7	664 884,3	725 498,9

Варто відзначити, що одним з основних напрямків діяльності міської влади є ефективне виконання делегованих державою та власних повноважень щодо соціального захисту населення, вирішення проблем інвалідів, дітей, жінок та молоді. Виконання делегованих повноважень забезпечується за рахунок переданих державою фінансових ресурсів у вигляді міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Зі свого боку міська влада також забезпечує фінансовими ресурсами надання власних соціальних гарантій для найбільш соціально незахищених категорій громадян міста, перелік та обсяги яких у 2011 році дещо розширюються.

Видатки на соціальний захист у плановому 2011 році складають 194133,1 тис. грн., що становить 29,2% загального обсягу видатків загального фонду міського бюджету.

Традиційно найбільшу питому вагу у видатках галузі (95,4%) складають видатки, які здійснюються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України, визначених статтею 102 Бюджетного кодексу України №2456-VI від 8 липня 2010 року (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Динаміка обсягу субвенцій з Державного бюджету України до бюджету м. Суми, тис. грн.

Видатки	2009 рік	2010 рік	2011 рік план
Пільги	32 263,0	35 624,3	37 062,4
Субсидії	6 989,9	8 812,4	15 097,1
Державна соціальна допомога	87 641,8	123 034,0	133 052,0
Разом:	126 894,7	167 470,7	185 211,5

Слід відмітити, що доведений обсяг субвенцій забезпечує потребу, обрховану управлінням праці та соціального захисту населення Сумської міської ради, лише на 81,1%. Інша частина буде фінансуватись за рахунок загального та спеціального фондів.

Безумовним є вплив змін у бюджетному законодавстві на формування статті витрат на благоустрій м. Суми. Так, на утримання міста у належному стані передбачено 51898,0 тис. грн., в тому числі 110,0 тис. грн. для Ковпаківської районної в місті Суми адміністрації, 105,0 тис. грн. для Зарічної районної в місті Суми адміністрації та 1813,0 тис. грн. на оплату енергоносіїв для вуличного освітлення міста і роботи світлофорних об'єктів [297]. Плановий показник перевищує фактичне фінансування даної статті витрат у попередньому 2010 році на 37,5% (рис. 4.19).

Такий незакономірний для динаміки зазначених витрат приріст обумовлюється наступними чинниками.

У 2011 році видатки на благоустрій міста будуть проводитися за рахунок коштів загального фонду – 43098,0 тис. грн. та спеціального фонду – бюджету розвитку на суму 8800,0 тис. гривень. Зміни у бюджетному законодавстві щодо

спрямування надходжень від сплати єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до бюджету розвитку у повному обсязі дозволили збільшити його планову суму на 17300,0 тис. грн. у 2011 році. Це у свою чергу обумовило виникнення можливості збільшити обсяги фінансування видатків та спрямувати кошти на вирішення фінансових проблем забезпечення благоустрою міста Суми.

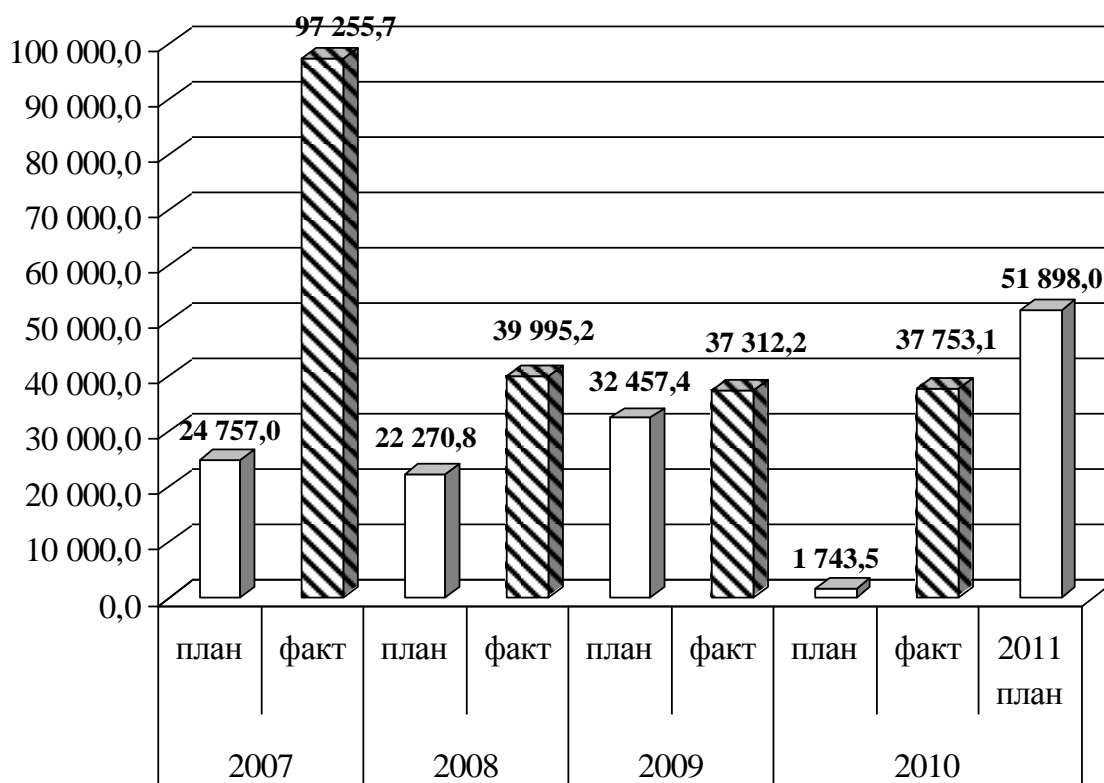


Рис. 4.19. Динаміка витрат на благоустрій міста Суми та утримання його у належному санітарному стані, тис. грн.

Привертає увагу і суттєвий приріст в плановому 2011 році обсягу прогнозованих видатків на фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища. Використання фонду охорони навколишнього природного середовища проводиться згідно переліку видатків фонду охорони навколишнього природного середовища.

У 2011 році за рахунок фонду планується виконати роботи на суму 1 693,8 тис. грн. Зазначений обсяг витрат перевищує значення фактично використаних фінансових ресурсів фонду у 2010 році на 104,6%, що не відповідає усередненим тенденціям за останні п'ять років (рис. 4.20).

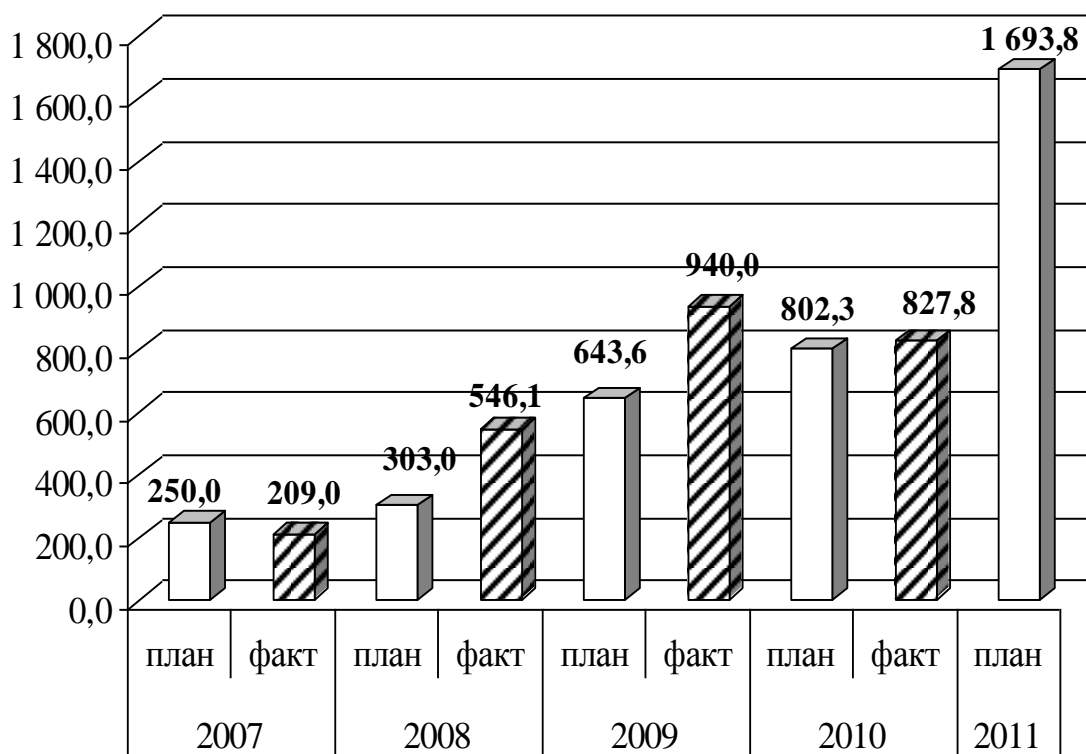


Рис. 4.20. Обсяг видатків по фонду охорони навколишнього природного середовища бюджету м. Суми, тис. грн.

Такий приріст запланованого обсягу фінансування видатків на охорону навколишнього середовища у 2011 році перш за все пов'язаний з впливом змін у бюджетному законодавстві на формування доходної частини бюджету міста Суми, що було нами розглянуто у попередніх дослідженнях. Так, відносним нововведенням є «екологічний податок», що згідно Податкового кодексу України є правонаступником збору за забруднення навколишнього природного середовища [271]. Прогноз обсягу надходжень екологічного податку на плановий рік враховує збільшення з 1.01.2011 р. нормативу відрахувань до міського бюджету з діючих 20% до 50%, що дозволило затвердити обсяг надходжень від сплати даного податку в сумі 1677,8 тис. грн., у порівнянні з 960,4 тис. грн. у 2010 році. Даний факт обумовив виникнення можливості спрямувати більший обсяг фінансових надходжень на охорону навколишнього середовища, адже дані витрати фінансуються за рахунок виключно сформованого фонду.

Складно не помітити скорочення обсягу запланованих витрат на 2011 рік за статтею «транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика» на 27,3% у порівнянні з фактичними надходженнями 2010 році (див. табл. 4.4). При цьому, у рамках виконання державної програми “Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні” передбачається спрямувати за рахунок субвенції з державного бюджету на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян кошти в сумі 13849,2 тис. грн., що абсолютно дорівнює обсягу аналогічних витрат, запланованих та фактично виконаних у 2010 році. Це дозволяє стверджувати, що зменшення обсягу фінансування за укрупненою статтею «транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика» у плановому 2011 році пов'язано зі скороченням фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг.

Так, якщо у 2010 році на фінансування „видатків на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг” було заплановано 7977,1 тис. грн. (на 15,2 відсотків більше, ніж в 2009 році), з яких 5477,1 тис. грн. було спрямовано на капітальний ремонт доріг та 2500,0 тис. грн. – на поточний ремонт доріг. То на проведення аналогічних робіт у 2011 році заплановано виділити лише 1018,3 тис. грн.

Даний факт може бути пов'язаний, по-перше, зі скасуванням податку на транспортний засіб, що у свою чергу зменшило в доходній частині бюджету міста Суми відповідні надходження. А, по-друге, з чітким розмежуванням видатків на капітальний та поточний ремонт. Так, нововведенням є фінансування капітального ремонту доріг міста за рахунок коштів Державного бюджету України, що спрямовуються безпосередньо на відповідні рахунки головних розпорядників.

Отже, з прийняттям нової редакції бюджетного кодексу в 2010 році активізувались процеси реформування системи міжбюджетних відносин, а саме приведення у відповідність делегованих місцевим органам повноважень і виділених для їх виконання фінансових ресурсів.

Нововведення, з одного боку, у більшій мірі забезпечують умови для економії місцевих бюджетних видатків і обумовили виникнення стимулів для органів місцевого самоврядування щодо перевиконання місцевих бюджетів та розвитку територій. Безумовно дієвим є запровадження програмно-цільового методу фінансування видатків місцевих бюджетів. У цілому можна констатувати, що зміни у бюджетному законодавстві призвели до збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів у порівнянні з попередніми роками [230, 298].

Однак, незважаючи на ці досягнення, бюджетна реформа стикається з багатьма проблемами. Головною з них є те, що вона здійснюється за відсутності адекватного реформування відносин в інших сферах економічного та соціального розвитку держави, а тому її дію можна вважати фрагментарною.

Вирішення зазначених питань неможливе в короткостроковій перспективі. А тому, за умови адекватного стратегічного реформування податкової системи у взаємозв'язку з фіскальною дозволить в подальшому забезпечити децентралізацію фінансових ресурсів та збільшити реальний рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

4.4. Науково-практичний інструментарій здійснення оцінки ефективності бюджетної реформи на місцевому рівні

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України.

Раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості

способів їх використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни.

Проголошена реформа бюджетної системи спрямована здебільшого на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності та незалежності місцевих бюджетів. Дослідження фактичного впливу змін у бюджетному законодавстві на підвищення рівня фінансової автономності органів місцевого самоврядування за результатами першого кварталу поточного року у даному контексті є практично значимим та актуальним.

Грунтовний аналіз основних змін, передбачених у новій редакції Бюджетного кодексу України, свідчить про те, що прийняття даного документу не є здійсненням бюджетної реформи. А фактичне впровадження та використання нововведень з 1 січня 2011 року виявило ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку.

Вирішення проблем, що виникли у зв'язку з бюджетними новаціями на місцевому рівні потребує детального аналізу їх впливу на фактичне формування та використання місцевих бюджетів. Перш за все, проаналізуємо основні тенденції щодо стану бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні з 2007 по 2010 роки (табл. 4.6).

Варто відзначити, що після кризових 2008-2009 років відновлюється зростання доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (рис. 4.21).

Однак темпи зростання зазначених показників сповільнюються у плановому 2011 році у порівнянні з попередніми роками. Це насамперед пов'язано з нарощенням доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – на 4,5 млрд. грн. у плановому 2011 році порівняно з 2010 роком.

Таблиця 4.6

Основні показники бюджетного забезпечення місцевого самоврядування за 2007-2011 роки, млрд. грн. [162]

Показник	Рік				
	2007	2008	2009	2010	2011 план
Зведений бюджет	280,4	297,9	308,1	359,4	436,8
Державний бюджет по видатках	226,0	241,5	242,4	305,6	360,0
Місцеві бюджети по видатках	95,6	104,0	113,7	134,0	149,6
Міжбюджетні трансферти, у т. ч.	45,0	59,2	62,3	74,3	82,1
дотація вирівнювання	18,6	28,8	33,4	43,6	43,9
вилучення	3,8	7,4	8,7	7,1	9,3
соціальні субвенції	15,3	18,3	22,8	28,3	38,2
Капітальні субвенції	4,2	4,5	6,1	2,4	1,1
Доходи місцевих бюджетів:					
1 кошик	39,1	51,2	50,3	56,9	62,1
2 кошик	5,8	8,6	9,4	10,2	14,7
Видатки загального фонду	96,5	103,2	108,8		157,0
Видатки на виконання делегованих повноважень	53,9	72,6	75,4	93,5	95,6
Видатки на виконання власних повноважень	11,5	14,9	13,4	11,4	22,3
у т.ч. бюджети розвитку	5,7	6,3	4,0	1,2	7,6
% місцевих у зведеному бюджеті без соціальних субвенцій	29	29	30	29	26
% власних у видатках місцевого бюджету	12	14	12	8	15

Після довірчого періоду поступового скорочення видатків органів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, у тому числі бюджетів розвитку, передбачається зростання таких видатків на 20,95 млрд. грн. (у тому числі бюджетів розвитку на 6,45 млрд. грн.), порівняно з 2010 роком і на 7,4 млрд. грн. (у тому числі бюджетів розвитку на 1,3 млрд. грн.) порівняно з докризовим бюджетом 2008 року. Дані показники повертаються на криву їх поступового зростання в докризові роки (рис. 4.22).

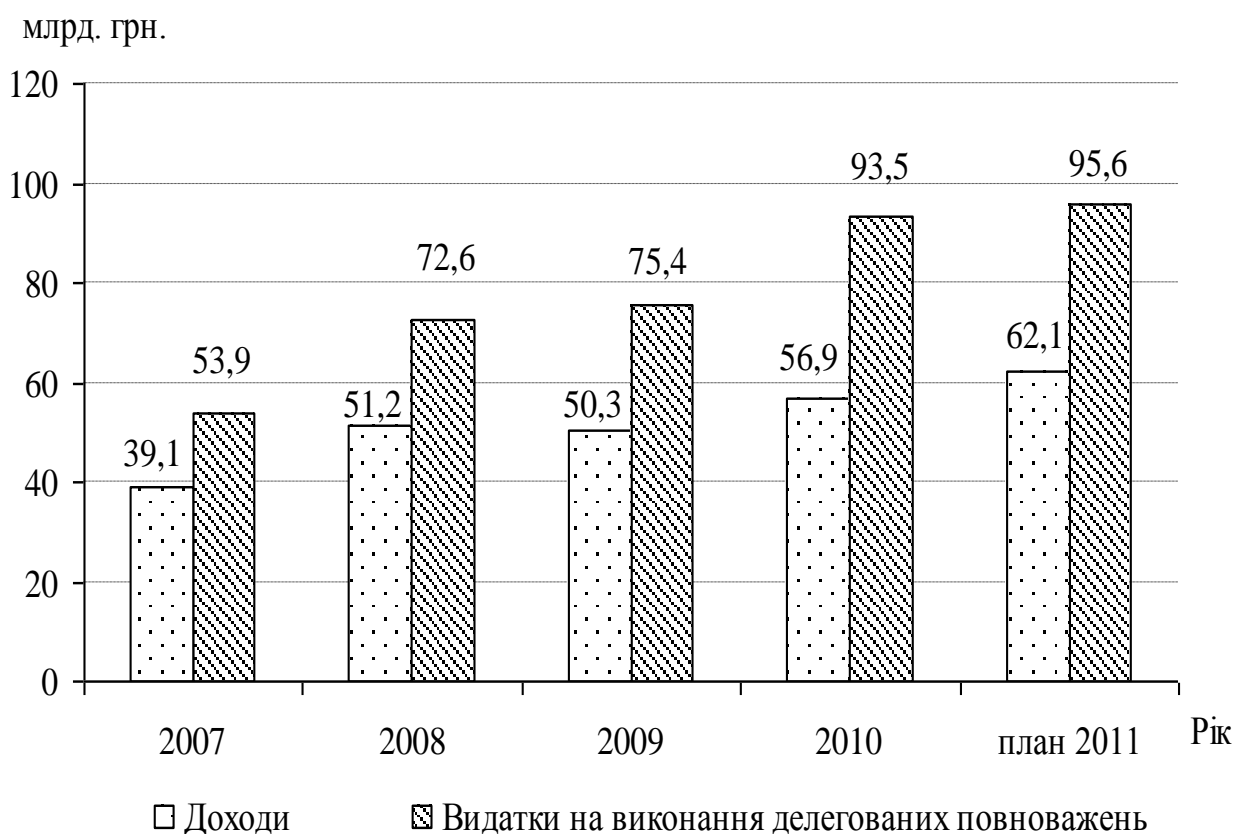


Рис. 4.21. Динаміка доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів

Аналіз Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [151], розроблений Комітетом з економічних реформ при Президентіві України, дозволяє стверджувати, що серед реформування податкової системи, фінансового сектору, системи пенсійного страхування, освіти, соціальної підтримки, окремих галузей промисловості, реформа міжбюджетних відносин займає одне з найважливіших місць. Абсолютно підтримуємо думку про те, що саме міжбюджетні відносини є найслабшою ланкою бюджетної системи України, яка у свою чергу лежить в основі значної кількості негативних явищ, характерних сьогодні для сектору публічних фінансів [244].

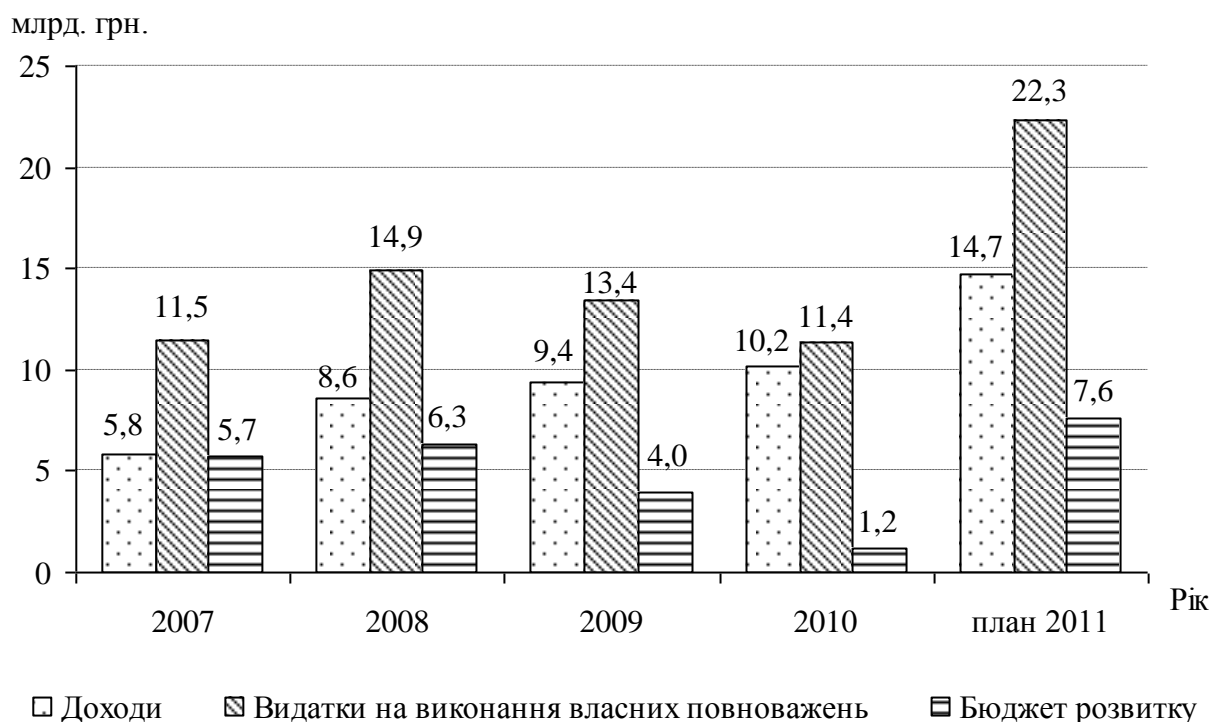


Рис. 4.22. Динаміка доходів, видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та бюджету розвитку

Досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету [142]. Тому в реформі бюджетних відносин, сприяння більшій фінансовій автономії місцевих бюджетів визначено одним з головних завдань (рис. 4.23).

Варто відзначити, що ефективність проведення бюджетної реформи буде оцінена представниками влади за допомогою аналізу виконання встановлених індикаторів, визначених на вище наведеному рисунку.

Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів у бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й економічного розвитку громад, удосконалення міжбюджетних відносин із метою забезпечення справедливого й неупередженого розподілу бюдже-

тних ресурсів та дотримання визначених законодавством принципів збалансованості й самостійності бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, створення стимулів розширення й мобілізації належних бюджету доходів [244].



Рис. 4.23. Систематизація основних завдань реформи міжбюджетних відносин в Україні (складено автором на основі [151, 162, 244])

Головним досягненням проведення бюджетної реформи, що, перш за все, знайшла відображення у прийнятті нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 року, є незначне зменшення ролі держави у фінансовому за-

безпеченні адміністративно-територіальних одиниць і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

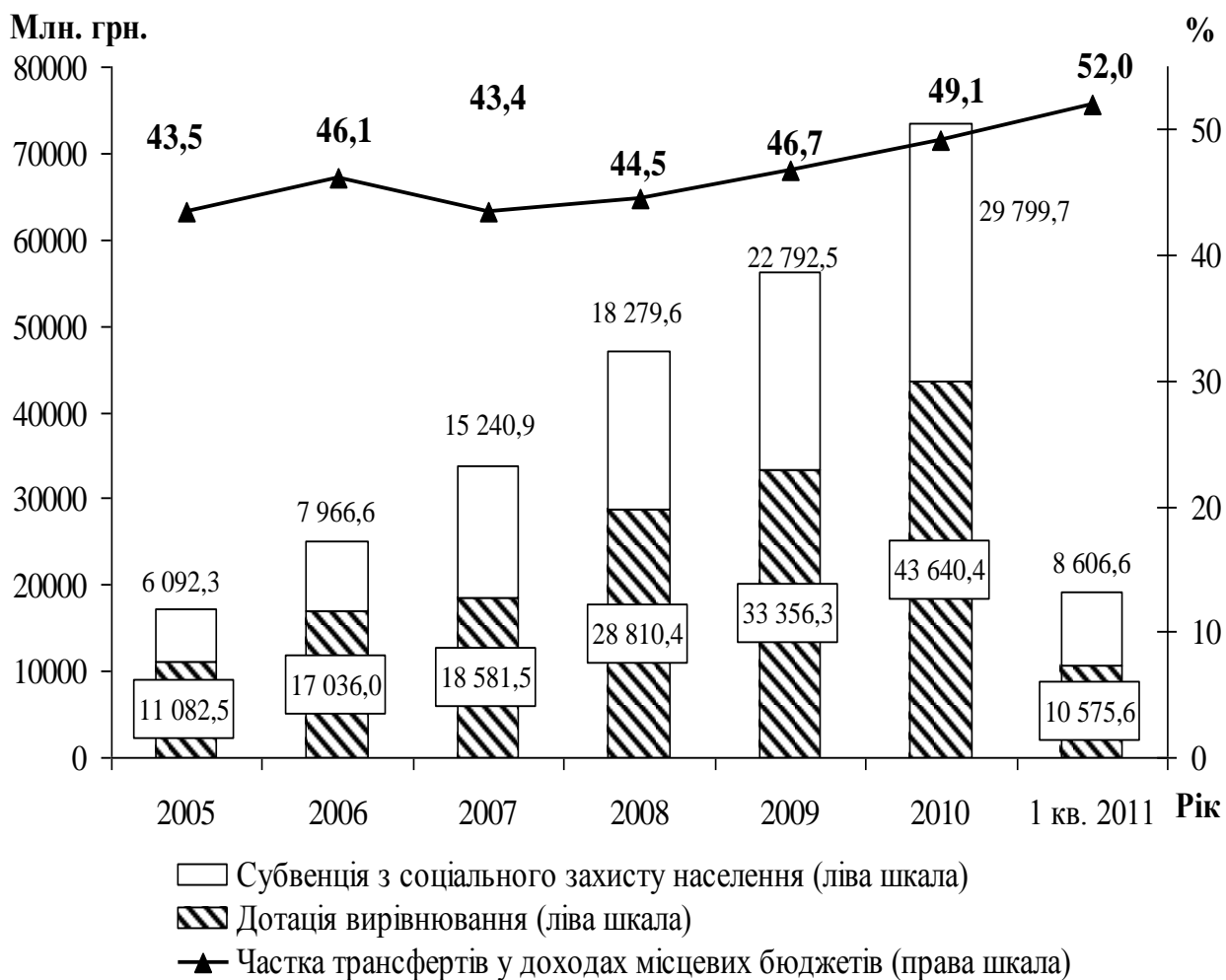
Розглянемо основні результати, отримані внаслідок впровадження в дію змін, що торкнулися формування та використання місцевих бюджетів у розрізі сформованих на рисунку 1 завдань бюджетної реформи.

1. *Підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.* Головною метою реформування міжбюджетних відносин в Україні було вирішення проблеми недостатності власних фінансових ресурсів для реалізації місцевою владою власних та делегованих державою повноважень.

Діюча з часів проголошення незалежності України модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Підтвердженням даного факту є те, що доходи місцевих бюджетів взагалі складають лише 7% від ВВП, видатки – 13% ВВП [244]. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти. Власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1% від ВВП (рис. 4.24).

При цьому, варто відзначити, що прийняття оновленого Бюджетного кодексу України, суттєво не змінило ситуацію щодо структури джерел надходжень до доходної частини місцевих бюджетів.

Так, до місцевих бюджетів із державного бюджету за I квартал 2011 року надійшло міжбюджетних трансфертів у сумі 20,1 млрд. грн. (23,6% річного плану), що більше за обсяги таких надходжень I кварталу 2010 року на 33,1%. Унаслідок цього зросла частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів: 52,0% – проти 47,1% за січень-березень 2010 року.



*не враховуються інші трансферти

Рис. 4.24. Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, млн. грн.

Як видно з вище наведеного рисунку, дотація вирівнювання є основним видом міжбюджетних відносин, її обсяг та питома вага у структурі міжбюджетних трансфертів постійно збільшується – з 11082,5 млн. грн. у 2005 році до 43640,4 млн. грн. у 2010 році. Тобто трансферти з державного бюджету залишаються вагомим інструментом фінансового розподілу та основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів.

Що стосується субвенцій з державного бюджету соціальної спрямованості (на пільги, субсидії, компенсаційні виплати населенню), то вони забезпечують реалізацію ключових зобов'язань держави, а відповідно їх стабільне зрос-

тання носить об'єктивний характер і пов'язане зі збільшенням соціальних стандартів [244].

Значні обсяги трансфертів і за результатами I кварталу 2011 року в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів, незважаючи на запроваджені зміни внаслідок продовження процесу реалізації бюджетної реформи. Переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів [162]. Так, місцеві податки та збори в Україні формують у середньому 1,5% доходної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС їхня частка сягає 30% (в основному завдяки податку на нерухомість) [244]. Органи місцевого самоврядування мають право встановлення місцевих податків та зборів, проте ці податки характеризуються невеликим обсягом надходжень, і протягом 2008-2010 років їх питома вага складала в середньому 1,1%. Про позитивний вплив змін у бюджетному законодавстві на формування структури доходної частини місцевих бюджетів свідчить підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів за результатами I кварталу 2011 року на 2,3% у порівнянні з січнем-березнем 2010 року (рис. 4.25).

Так, на ступінь фінансової самостійності місцевих бюджетів відчутно вплинули зміни, передбачені як бюджетною, так і податковою реформами у частині перегляду складу та структури системи місцевих податків і зборів. Дана система донедавна вважалась абсолютно застарілою та неадекватною сучасним реаліям функціонування органів місцевого самоврядування, що не дозволяло їй ефективно виконувати головну фіскальну функції. З 1 січня 2011 року з 2 місцевих податків та 13 зборів було виключено фіскально неефективні, та такі, витрати на адміністрування яких перевищували надходження від самих податків. Крім цього, останні зміни у структурі загальних надходжень обумовлені, перш за все, впливом бюджетної реформи на формування структури доходної частини місцевих бюджетів.

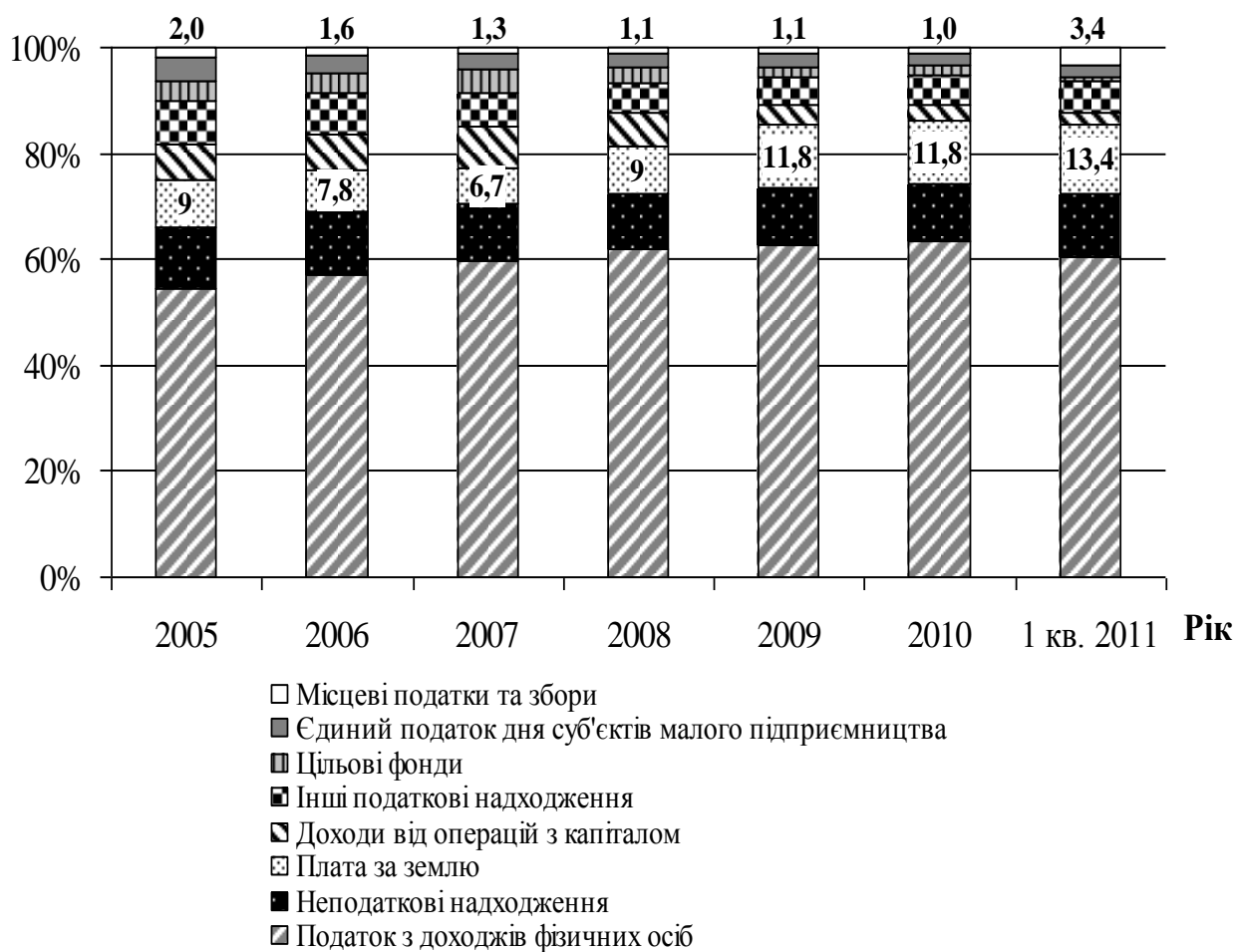


Рис. 4.25. Структура доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів у 2005-2010 роках

З метою збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами новим бюджетним кодексом передбачено збільшення ресурсу місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. До таких доходів передбачено в повному обсязі зараховувати: плату за землю; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку); плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів; частину податку на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств); податок на нерухоме майно.

Твердим підгрунтям для збільшення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування стало зарахування плати за землю у повному обсязі до місцевих бюджетів. Це дозволило сформувати у структурі відповідних доходів частку плати за землю за результатами січня-березня 2011 року на рівні 13,4%, що практично на 2,0% більше у порівнянні з відповідним періодом 2010 року [162]. Оскільки плата за землю є третім за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів – частка її складає до 10% усіх надходжень місцевих бюджетів після податку на доходи фізичних осіб та неподаткових надходжень (див. рис. 4.20), аналітиками та практиками бюджетної сфери прогнозується подальше зміцнення доходної бази місцевих бюджетів нижчих рівнів.

Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування пов'язано і з унормуванням у новому Бюджетному кодексі України зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Доцільність запровадження даного податку на місцевому рівні фіскальної системи не викликає жодних сумнівів і підтверджується світовим досвідом. Так, у Канаді в 2001–2005 роках майнові податки становили близько 40% загальних доходів місцевих бюджетів країни [244]. Також значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20%), Румунії (19%), Польщі (14%), Великобританії та Латвії (13%), Литви (11%). Впровадження податку на нерухомість з 1 січня 2012 року та включення його до переліку доходів другого кошика безперечно сприятиме наповненню місцевих бюджетів власними доходами.

2. Другим завданням в рамках реалізації бюджетної реформи є *підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів*. Так, новим Бюджетним кодексом України розширений перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів. До них включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичай-

них ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін.

Відповідно до нового бюджетного кодексу доповнений і склад видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них включено фінансування заходів з позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації, фінансування яких донедавна здійснювалось за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів. Зазначені зміни дозволили мобілізувати додатковий ресурс на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на той факт, що незважаючи на підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів за рахунок децентралізації управління бюджетними коштами, зазначене вище розширення доходної бази органів місцевого самоврядування є недостатнім. Крім цього, збільшення доходної частини місцевих бюджетів при фінансуванні існуючої мережі бюджетних установ без збільшення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які застосовуються при формульному обрахунку видатків по відповідних галузях, призведе до збільшення вилучення надлишку доходів з окремих місцевих бюджетів [162, 244]. А тому, об'єктивно необхідним є збільшення нормативів бюджетної забезпеченості, що у свою чергу обумовить адекватне забезпечення асигнуваннями не тільки фінансування захищених статей видаткової частини місцевих бюджетів, а і розвиток матеріально-технічної бази бюджетних установ.

Що стосується реального підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні, то, відповідно до нововведень, загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів [107]. Впровадження в дію зазначеного механізму обумовило встановлення чіткої прив'язки соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що у свою чергу дозволяє більш ефективно досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів у цілому.

3. Третім завданням в межах бюджетної реформи є *упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром*. Як свідчить вище проведений аналіз структури доходів місцевих бюджетів, близько 50,0% їх структури протягом 2005-2010 років займають трансферти з державного бюджету (див. рис. 4.24). І ситуація докорінним чином не змінилась за результатами січня-березня 2011 року, коли відповідна частка досягла значення у 52,5%. Проте, варто відмітити, що бюджетним кодексом у редакції 08.07.2010 року був передбачений цілий ряд заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення зазначеної залежності місцевих бюджетів від трансфертів. Одним з таких заходів є деталізація сфери надання цільових субвенцій, зокрема ключових напрямків їх використання. Крім того, встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів. Однак, вказаних законодавчих змін у сфері реформування як складу та структури доходної бази місцевих бюджетів, так і у сфері міжбюджетних відносин, виявилось недостатньо для оптимізації фіскальної системи на місцевому рівні та для збільшення обсягів надходжень. Водночас, слід зазначити, що не відбулося суттєвих змін і у системі бюджетного вирівнювання [244].

4. Четвертим ключовим завданням є *збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів*. Необхідність вирішення даного завдання викликана значною залежністю місцевих бюджетів від субвенцій інвестиційного характеру, що у свою чергу вказує на фінансову неспроможність місцевих органів влади, місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком територій [79]. Так, прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку. Крім існуючих на сьогодні фінансових джерел, а саме коштів від відчуження майна та повернення позик, надходження дивідендів, внутрішніх та зовнішніх запозичень, з 1 січня 2011 року до нього зараховуються: частина податку на прибуток підприємств некомунальної власності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (виключно до бюджетів місцевого самоврядування), плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Такі радикальні кроки щодо ро-

зширення доходної бази бюджету розвитку створюють додаткові стимули для органів місцевого самоврядування щодо більш ефективної реалізації стратегічних планів, здійснення довгострокових капіталовкладень.

Значний позитивний вплив на зацікавленість місцевих органів влади в розвитку малого бізнесу справило виключення єдиного податку з кошику доходів, що враховується при розрахунку трансфертів. Ефект такого заходу підвищувався по мірі зростання фіскальної важливості цього податку, що досягається через підвищення та індексацію ставок єдиного податку [162, 244].

Підсумовуючи вище зазначене, наголосимо увагу на тому, що з одного боку, важливим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку і одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Водночас, уряд ще не готовий провести глибинну децентралізацію бюджетної системи, що була проголошена у процесі проведення бюджетної реформи 2010 року.

З іншого боку, узагальнений аналіз кількісної зміни фінансових показників, що стосуються місцевих бюджетів, свідчить про фактичне зниження обсягів власної доходної бази органів місцевого самоврядування на 1814,3 млн. грн. (табл. 4.7).

Основними чинниками зниження ефективності бюджетної реформи на місцевому рівні є [162, 243, 273, 309]:

- зменшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави. Штучне підтримання даного структурного елемента доходної бази місцевих бюджетів відбувається за рахунок зростання обсягу субвенцій на державні програми соціального захисту;
- відсутність фактичного врахування змін у Бюджетному кодексі при розрахунку міжбюджетних трансфертів на 2011 рік, що обумовило завищення кошику доходів, що враховуються при розрахунку трансфертів;
- при оцінці доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зміни у Бюджетному кодексі враховувались, однак звуження

доходної бази, передбачене в Проекті Податкового кодексі, при цьому не бра-
лось до уваги.

Таблиця 4.7

**Фінансові показники змін у податковому законодавстві в частині, що
стосується місцевих бюджетів, млн. грн.**

(складено автором на основі [90, 91, 162, 244, 297])

№ п/п	Назва податку	2010 рік	Вплив змін на доходи		Сальдо
			«+»	«-»	
1.	Податок з доходів фізичних осіб	50 532,0	1 736,5	1 292,3	444,2
2.	Податок на транспортні засоби	1 380,0	0,0	1 629,2	-1 629,2
3.	Податок на прибуток комунальних підприємств	x	x	150,0	-150,0
4.	Місцеві податки і збори, у т.ч.:	808,0	426,3	695,4	-269,1
4.1.	ринковий збір	511,0	x	472,4	
4.2.	комунальний податок	156,0	x	129,0	
4.3.	податок з реклами	50,0	x	43,7	
4.4.	збір за право використання символіки	21,0	x	21,3	
4.5.	збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	28,0	x	28,3	
4.6.	торговий патент, у т.ч.	x	217,9	x	
	патент на автозаправні станції	x	65,3	x	
4.7.	податок на нерухомість	x	100,0	x	
4.8.	курортний збір	x	13,6	x	
4.9.	збір за паркування	38,0	94,8	x	
5.	Податок на промисел	x	0,0	7,4	-7,4
6.	Єдиний податок	x	1 006,0	1 477,9	-471,9
7.	Разом	x	3 168,8	5 251,5	-1 814,3
8.	Доходи, що не компенсуються міжбюджетними трансфертами	x	1 432,3	3 959,2	-2 258,5

Враховуючи вище зазначене, можна погодитись з думкою практиків та аналітиків у сфері бюджетних відносин щодо існування тривкої тенденції до поступового обмеження матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Грунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки (див. рис. 4.23) та аналізі проблем, з якими стикнулася бюджетна реформа, нами систематизовані основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні [83, 196, 198, 201, 353, 382]:

1. Продовження процесу децентралізації бюджетних коштів, що має стати реальним механізмом ефективного перерозподілу публічних фінансів. Реалізація даного завдання потребує не лише формальної передачі коштів на місцевий рівень, а й одночасного розширення обсягу делегованих повноважень. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

2. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів. У межах реалізації даного завдання, можна цілком погодитись з практиками бюджетної сфери, які пропонують для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, по-перше, закріпити 50% від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, а, по-друге, розширите перелік дотацій. Перший спосіб спрямований на створення стимулів для органів місцевої влади щодо нарощення бази податкових надходжень відповідних місцевих бюджетів. Що стосується другого, то досить надійним джерелом поповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами є додаткова дотація у зв'язку з перевиконанням плану мобілізації доходів до державного бюджету.

3. Вирішення питання узгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. У даному контексті об'єктивно необхідним є проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи, що дозволить визначити функціональні співвідношення між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей, районів та місцевими державними

адміністраціями. Це у свою чергу дозволить вирішити проблему поверховості проведення реформи міжбюджетних відносин.

Аналіз впливу змін у бюджетному законодавстві на формування та фактичний рівень виконання місцевих бюджетів ще раз переконує, що прийняття нової редакції бюджетного кодексу – це не проведення реформи, а певний прогрес у напрямку бюджетної децентралізації. При цьому, переданих до місцевих бюджетів джерел фінансування виявилось недостатньо для повного фінансування видатків. Крім того, органи місцевої влади та самоврядування не зможуть використати розширену доходну базу на власний розсуд у зв'язку з розширенням делегованих державою нових повноважень. Проведення реальної бюджетної реформи має корелювати з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.

Висновки до четвертого розділу

Наведені у четвертому розділі результати дослідження впливу законодавчих змін на формування та використання місцевих бюджетів дають підстави для наступних висновків:

1. У сучасних умовах розвитку суспільства, поширення ринкових форм господарювання та загальних інтеграційних процесів, формування доходів бюджетів будь-якого рівня знаходиться під впливом багатьох зовнішніх факторів. Проведене аналітичне дослідження впливу зовнішніх факторів на динаміку доходної частини бюджету міста Суми довело залежність формування надходжень міського бюджету від загальних економічних тенденцій, законодавчих змін та характеристик соціально-економічного розвитку міста. Загалом на сьогоднішній день залишається проблемним питання забезпечення стабільності

надходжень місцевих бюджетів та формування місцевими органами самоврядування достатніх обсягів фінансових ресурсів для забезпечення стійкого розвитку міст та регіонів. У цьому аспекті необхідним є подальший розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування, розширення повноважень місцевих органів влади, забезпечення більшої децентралізації місцевих бюджетів.

2. Дослідження наслідків зміни бюджетного законодавства в контексті формування доходної частини бюджету міста дозволяє зробити висновок про те, що планування доходної бази міського бюджету міста Суми на 2011 рік здійснено на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України у 2011 році з урахуванням основних напрямів проведення податкової та бюджетної реформ, визначених у Податковому кодексі України, а також змін у Бюджетному кодексі України. Значну роль у розширенні обсягів власного фінансування органів місцевого самоврядування міста Суми у плановому 2011 році відіграли зміни бюджетного законодавства, що торкнулись структури доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Так, врахування норм останньої редакції Бюджетного кодексу України дозволило збільшити джерела фінансування видатків міста Суми: на 20000 тис. грн. – за рахунок відрахування 100% плати за землю; на 220,6 тис. грн. – за рахунок стягнення збору за місця для паркування транспортних засобів; 17300,0 тис. грн. – за рахунок врахування єдиного податку до бюджету розвитку; на 671,12 тис. грн. – за рахунок збільшення норми відрахування екологічного податку з 20% до 50%. Тобто, в середньому перший рік після впровадження бюджетної реформи дозволив сформувати додатковий обсяг власних бюджетних ресурсів в обсязі 38191,72 тис. грн.

3. Формалізація впливу змін бюджетного законодавства на планове виконання бюджету міста свідчить про те, що з прийняттям нової редакції бюджетного кодексу в 2010 році активізувались процеси реформування системи міжбюджетних відносин, а саме приведення у відповідність делегованих місцевим органам повноважень і виділених для їх виконання фінансових ресурсів. Нововведення, з одного боку, у більшій мірі забезпечують умови для економії

місцевих бюджетних видатків і обумовили виникнення стимулів для органів місцевого самоврядування щодо перевиконання місцевих бюджетів та розвитку територій. Безумовно дієвим є запровадження програмно-цільового методу фінансування видатків місцевих бюджетів.

4. У цілому можна констатувати, що зміни у бюджетному законодавстві призвели до збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів у порівнянні з попередніми роками. Однак, незважаючи на ці досягнення, бюджетна реформа стикається з багатьма проблемами. Головною з них є те, що вона здійснюється за відсутності адекватного реформування відносин в інших сферах економічного та соціального розвитку держави, а тому її дію можна вважати фрагментарною. Вирішення зазначених питань неможливе в короткостроковій перспективі. А тому, за умови адекватного стратегічного реформування податкової системи у взаємозв'язку з фіскальною дозволить в подальшому забезпечити децентралізацію фінансових ресурсів та збільшити реальний рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

5. Оцінка ефективності задекларованої реформи бюджетних відносин на місцевому рівні свідчить про існування тенденції до поступового обмеження матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування. Ґрунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки та аналізі проблем, з якими стикнулася бюджетна реформа, нами систематизовані основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні:

– чітка структуризація та перегляд власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

– запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів. З метою стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, пропонуємо, по-перше, закріпити 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за пе-

реліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, а, по-друге, розширите перелік дотацій;

– усунення неузгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою (проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи).

6. Аналіз впливу змін у бюджетному законодавстві на формування та фактичний рівень виконання місцевих бюджетів ще раз переконує, що прийняття нової редакції бюджетного кодексу – це не проведення реформи, а певний прогрес у напрямку бюджетної децентралізації. При цьому, переданих до місцевих бюджетів джерел фінансування виявилось недостатньо для повного фінансування видатків. Крім того, органи місцевої влади та самоврядування не зможуть використати розширену доходну базу на власний розсуд у зв'язку з розширенням делегованих державою нових повноважень. Проведення реальної бюджетної реформи має корелювати з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.

Основні наукові результати розділу опубліковані в таких працях автора [24, 44, 178, 179].

РОЗДІЛ 5

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ МІСТА НА ОСНОВІ ВРАХУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

5.1. Економічний потенціал міста та необхідність його врахування при управлінні бюджетними процесами

Одним з ключових питань у бюджетному менеджменті практично для всіх країн світу, незалежно від того якою є форма державного устрою (федеративна або унітарна), є питання вертикальних і горизонтальних бюджетних відносин між державою і місцевими органами влади. Об'єктивною передумовою таких відносин, тобто перерозподілу коштів, вважається неоднорідність фінансово-економічних потенціалів окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема міст. Проблема ефективного міжтериторіального перерозподілу ресурсів, перш за все, полягає в узгодженні інтересів між містами, донорами і реципієнтами, та державою в цілому.

Особливості організації бюджетних відносин між державою та місцевими органами влади значним чином визначаються прийнятими в країні принципами побудови бюджетної системи: бюджетного федералізму або унітаризму. Проведений в першому розділі роботи аналіз сучасної світової практики організації місцевих фінансів засвідчив посилення застосування принципів фіскального федералізму в побудові бюджетних систем унітарних країн. При цьому впровадження методології фіскального федералізму в практику бюджетних відносин повинно узгоджуватися зі складом та структурою економічного потенціалу міста.

Для використання загальнометодологічних принципів визначення складу й структури потенціалу міста необхідно застосувати комплексний аналіз його економічної, екологічної, соціальної та політичної сфер, що дозволить врахувати всі

умови та фактори, які впливають на якість формування і оптимального використання потенціалу міста.

Особливий науковий інтерес викликають дослідження, що базуються на багатоаспектному структурному аналізі потенціалу, що дозволяє отримати більш повне уявлення про його поелементний склад.

Разом з тим, якщо розглядати економічний потенціал міста з позицій комплексного аналізу, то до елементів економічного потенціалу можна віднести все, що пов'язано з функціонуванням та розвитком міста. Відбір найважливіших з цих елементів є досить складною проблемою. Тому, наприклад, О.С. Федонін [347] структуру потенціалу підприємства розглядає з розмежуванням його об'єктних та суб'єктних складових (для нас в даному випадку, враховуючи, що об'єктом нашого дослідження є економічний потенціал міста, необхідний власне підхід, запропонований цим автором).

Об'єктні складові пов'язані з матеріально-речовою та особистою формою потенціалу. Вони використовуються й відтворюються в тій або іншій формі в процесі функціонування.

До них належить інноваційний, виробничий і відтворювальний (інвестиційний) потенціали.

Суб'єктні складові пов'язані із суспільною формою їх прояву. Вони не споживаються, а є передумовою, загальноекономічним, загальногосподарським, соціальним фактором раціонального споживання об'єктних складових. Все це свідчить про те, що суб'єктні складові потенціалу за їх впливом на розвиток і ефективність функціонування економічних систем набувають вирішальної ролі.

Відомо, що навіть ті підприємства, які мають рівні за розміром потенціали, часто істотно відрізняються за результатами діяльності. За цих умов (за відсутності інших "перешкод") відмінність у результатах можна пояснити лише неоднаковим рівнем точності цільової орієнтації системи.

Інакше кажучи, за інших рівних умов величина результату буде тим більшою, чим більш вдалим буде організаційно-економічне забезпечення досягнення заданих цілей (суб'єктна складова).

Досліджуючи концептуальні основи формування складу та структури економічного *потенціалу* міста, О.М. Фролова розглядає його як *трьохрівневу систему* [358]. Потенціали першого порядку, на думку зазначеного автора, характеризують базові потенціали, що мають безпосереднє значення для економіки міста та визначають специфічні особливості економічної спеціалізації міста.

Природно-ресурсний, екологічний, трудовий, інноваційний та інвестиційний потенціали є потенціалами другого порядку. За своїм сутнісним змістом вони являють собою інтегровані локальні складові економічного потенціалу міста, що відображають його ресурсні можливості, визначають його положення відносно систем різних ієрархічних рівнів.

Потенціалами третього порядку є виробничий та невиробничий, що визначаються реалізованою частиною економічного потенціалу.

З точки зору О.М. Фролової, економічний потенціал міста необхідно розглядати як здатність економіки міста залучати та адаптовувати економічні потоки, використовуючи для цього всі доступні ресурси і умови, створювати на їх основі матеріальні і нематеріальні цінності, розподіляти їх, формуючи нові економічні потоки [358].

Величина економічного потенціалу міста (території), з одного боку, залежить від наступних факторів зовнішнього середовища:

- місткість ринку та ступінь його насиченості;
- запити споживачів;
- вимоги посередників;
- можливості конкурентів тощо.

З іншого боку, на величину економічного потенціалу міста здійснюють безпосередній вплив фактори внутрішнього середовища, до яких зокрема належать маркетингові зусилля окремих підприємств (цінова політика, методи стимулювання збуту, канали товароруку та ін.) [213].

Економічний потенціал міста є характеристикою внутрішніх його можливостей у виробництві товарів (послуг) і одержанні відповідного доходу. Його величина залежить від кількості та якості економічних ресурсів, якими володіє

територія, від здатності адекватно реагувати на зміну ринкової ситуації й пристосовуватися до неї.

У структурі потенціалу міста, на наш погляд, доцільно виділити наступні основні системоутворюючі складові (рис. 5.1):

- інституціональний потенціал;*
- соціальний потенціал;*
- економічний потенціал;*
- природний потенціал.*

Кожен з цих потенціалів характеризується певною величиною та якісним станом.

При розгляді економічного потенціалу міста можна виокремити два ієрархічні рівні.

До першого рівня необхідно віднести, на нашу думку, основний структуроутворюючий елемент – інституційний потенціал території. З точки зору міста, слід виділити дві складові інституційного потенціалу – державну і муніципальну (місцевий рівень).

На другому ієрархічному рівні слід розглядати інші складові економічного потенціалу міста: соціальний потенціал; економічний потенціал; природний потенціал.

Економічний потенціал міста класифікують також за такими ознаками: територіальною, галузевою, відтворювальною (рис. 5.1). Враховуючи зростання ролі інновацій та інвестицій у розвитку конкуренції, окремо виділяються інноваційний та інвестиційний потенціали.

Економічний потенціал міста характеризується певною подвійністю. З одного боку, він складається з потенціалів підприємств, розташованих на його території, а з іншого, виступає інтегральним елементом загальнодержавного народногосподарського потенціалу.

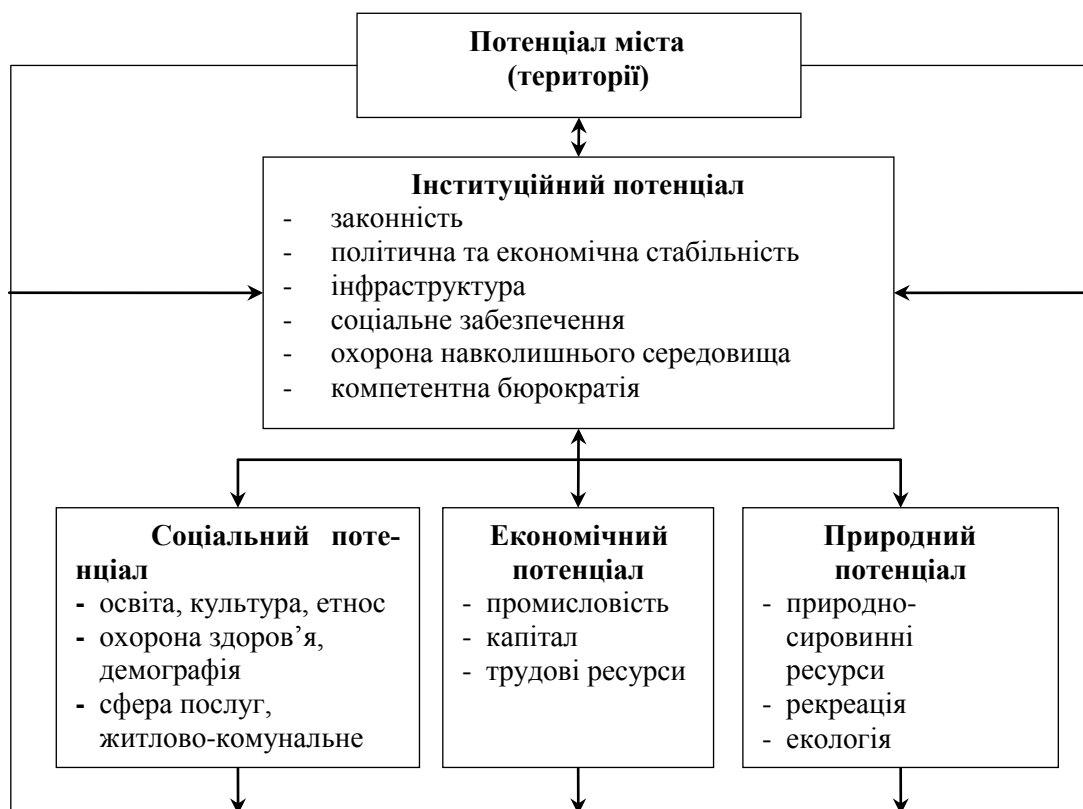


Рис. 5.1. Принципова схема структури потенціалу міста (розроблено автором)

У літературі існують різні класифікації економічного потенціалу міста (території). Одні автори виділяють тільки три його складові: населення, землю (з природними ресурсами) і матеріалізований капітал або відповідно людський, природний і виробничий потенціали [84, 135]. Інші визначають і намагаються оцінити до двох-трьох десятків разів різних складових потенціалу [324].

Аналіз ресурсної структури економічного потенціалу міста (рис. 5.2) дозволив нам виділити такі його основні елементи: *виробничий, трудовий, природно-ресурсний, інноваційний, інвестиційний та інституційний*. Можливо, в майбутньому буде виділятися інтелектуальний потенціал.

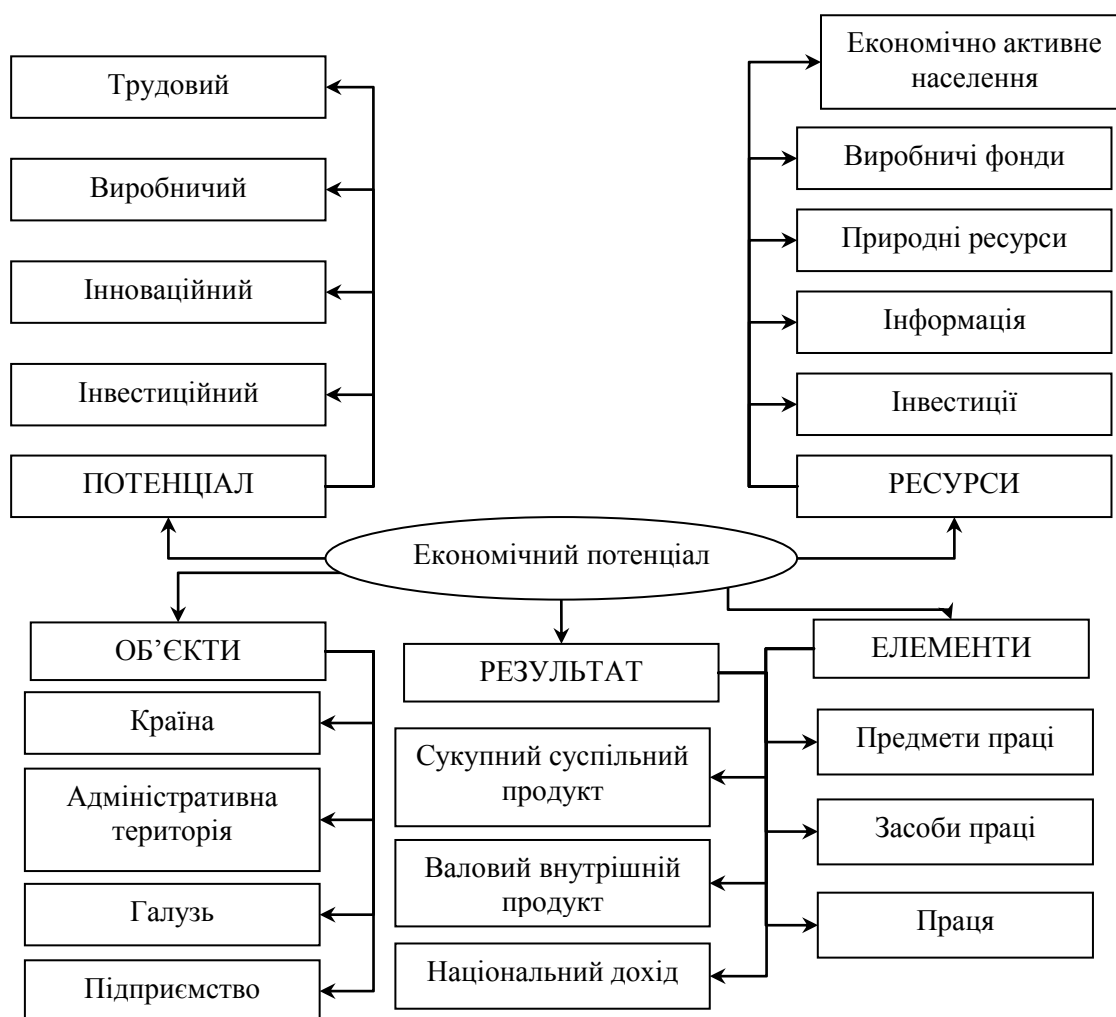


Рис. 5.2. Структура економічного потенціалу (складено автором)

Під *інтелектуальним потенціалом* можна розуміти сукупність інтелектуальних здібностей населення міста, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних, організаційно-економічних ресурсів та комплекс чинників, які дозволяють вирішити в теперішній час і в майбутньому проблеми інноваційного розвитку як міста, так і всієї країни.

На думку сучасних дослідників у сфері соціально-економічного розвитку міста, інтелектуальний потенціал може стати складовою такого більш широкого поняття як гуманітарний потенціал. Гуманітарний потенціал міста – це явище, якісно відмінне від простої суми людського потенціалу кожної людини-громадянина і визначається рівнем фізичного та психічного здоров'я населення, його соціального благополуччя, моральності, духовності, інтелектуаль-

ного розвитку (інтелектуального потенціалу), психологічної єдності, гуманітарної активності (активності у прояві всіх перелічених вище ознак) [145].

Варто відзначити, що інтелектуальний потенціал виявляється не тільки в галузях, пов'язаних з високими технологіями. “Інтелектоємність” управлінських рішень і творчої активності людини стрімко зростає у всіх без винятку сферах її діяльності, від побутової до міжнародної.

Інтелектуальний потенціал міста (регіону, нації в цілому) має кілька складових, а саме:

- *систему освіти*, що включає державні та недержавні навчальні заклади;
- *комп'ютерне забезпечення*. Тут має значення абсолютна та відносна кількість комп'ютерів, їх якість, ступінь охоплення мережевим зв'язком;
- *системи зв'язку*, де визначальними є швидкість зв'язку, його надійність, перешкодостійкість, захищеність від несанкціонованого доступу;
- *бази даних* на друкованих (бібліотеки) та електронних носіях;
- *систему науки*, що включає державні та недержавні наукові заклади;
- *інтелектуальну власність* у вигляді патентів, ліцензій, ноу-хау [259].

Створення умов і механізмів для ефективного перетворення інтелектуального потенціалу міста в інтелектуальний капітал є одним із визначальних пріоритетів для успішного розвитку міста зокрема та держави в цілому. Інтелектуальний капітал – це інтелектуальний потенціал, активно використовуваний у процесах економічного розвитку.

У сучасних умовах надзорської конкурентної боротьби інтелектуальний капітал дає змогу створювати цінності та забезпечує конкурентоспроможність як окремих підприємств, міст, так і суспільства в цілому. Інтелектуальний капітал міста – це сума знань, досвід, професійна підготовка та інтуїція всіх працівників підприємств, установ, розташованих в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста). До цього слід додати напрацьовані людські зв'язки, інформацію у вигляді баз даних, інтелектуальну власність, комп'ютерну мережу, що миттєво опрацьовує і передає інформа-

цію всім працівникам відповідної структури, завдяки чому їй вдається реагувати на зміни швидко і адекватно.

Виробничий потенціал визначається як економічний потенціал сфери матеріального виробництва, що включає трудові та матеріальні ресурси, які задіяні у виробничій діяльності.

Трудовий потенціал визначається наявними трудовими ресурсами даної території, які зайняті в народному господарстві, а також незайнятою їх частиною. При цьому розглядаються зайняті трудові ресурси в сфері матеріального виробництва і в невиробничій сфері у державному і приватному секторах економіки. У складі трудового потенціалу можна виокремити інтелектуальний потенціал.

Природно-ресурсний потенціал території визначається наявністю запасів розвіданих і врахованих природних ресурсів, що належать до I та II класу за ступенем вивченості й підготовленості до використання.

Інноваційний потенціал є структурним елементом у системі економічного потенціалу. Дана категорія безпосередньо пов'язана з категорією науково-технічного потенціалу.

Науково-технічний потенціал розглядають як сукупність матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, що направлені суспільством у сферу науково-технічного прогресу, а також ще не реалізовані результати функціонування цієї сфери, які здатні забезпечити більш ефективне використання сукупної суспільної праці.

Науково-технічний потенціал включає:

- матеріально-технічну базу науки;
- інформаційну складову у вигляді інформації про підсумки попередніх досліджень, розробок і освоєння нововведень;
- організаційно-управлінську структуру наукової сфери;
- фінансові ресурси, які спрямовуються державою, органами місцевого самоврядування на розвиток наукових досліджень, матеріально-технічну та наукову інфраструктури;

- кваліфікаційний склад наукових працівників та його відповідність вимогам щодо розв'язання завдань соціально-економічного розвитку;
- чисельність наукового персоналу і резерв наукових кадрів;
- аспірантуру і докторантуру;
- організаційну структуру наукових колективів та їх науковий рівень;
- інформаційне забезпечення науки, бібліотеки;
- ефективність використання одержаних наукових результатів у науковій, соціальній та виробничій сферах.

Обґрунтування необхідності та достатності названих компонентів наукового потенціалу полягає в тому, що всі вони виступають як цілісна характеристика наукової діяльності, оскільки, з одного боку, жоден з них сам по собі не здатний забезпечити виробництво наукових знань а, з іншого боку, наукова діяльність неможлива без хоча б одного з них.

Оскільки науковий потенціал суспільства є складною системою, а не простою сумою кількісно вимірюваних його складових, то один лише кількісний аналіз основних структурних компонентів явно недостатній для оцінки сукупного наукового потенціалу. Прямими підрахунками та методом екстраполяції може бути охарактеризований тільки нижчий, найпростіший рівень науки; параметри вищих, специфічних саме для науки рівнів організації характеризуються набагато складнішими, в основному якісними, закономірностями розвитку [324]. Таким чином, необхідною умовою отримання адекватної характеристики наукового потенціалу суспільства є єдність якісного та кількісного його аналізу. Наукова політика, спрямована на розвиток наукового потенціалу, повинна спиратися не тільки на численні дані про його компоненти, а й на теоретично обґрунтовану концепцію наукового потенціалу.

Інноваційний потенціал міста визначають як потенціал знань, отриманих в процесі реалізації науково-технічного потенціалу. Це сукупна здатність науково-технічних знань і практичного досвіду, які має в своєму розпорядженні місто на даному етапі його розвитку, забезпечити найбільш повне й ефективне використання ресурсів економічного потенціалу. При такому ви-

значенні величина інноваційної потенціалу є продуктом реалізації науково-технічного потенціалу та одночасно входить у систему економічного потенціалу.

Кількісно і якісно інноваційний потенціал представлений новаціями та нововведеннями наступних видів: технічні – нові технології, засоби і предмети праці, вироблені товари та послуги; організаційні – нові форми і методи управління та організації суспільного виробництва на всіх його рівнях; економічні – нововведення в галузі економічного механізму, що стосуються таких функцій, як планування, ціноутворення, фінансування, стимулювання праці; соціальні – нововведення, що дозволяють активізувати людський фактор виробництва за допомогою впливу на соціальні потреби працівників; юридичні – нові і вдосконалені нормативно-правові документи.

Якщо технічні нововведення орієнтовані на підвищення віддачі матеріальних ресурсів економічного потенціалу, то організаційні, економічні, соціальні та юридичні інновації дозволяють активізувати і підвищити віддачу людських ресурсів. Роль організаційного фактора в підвищенні ефективності наявних економічних ресурсів підкреслюється рядом авторів. Відзначається, що економічність господарювання залежить не тільки від освоєння ресурсів, які вже існують в кожній ланці суспільного виробництва, а й від того, наскільки вміло здійснюється їх поповнення, розподіл і перерозподіл. Опіраючись на чіткі правила розподілу ресурсів між господарськими об'єктами, їх комбінації в кожному об'єкті, черговість використання, можна в принципі досягти найвищої продуктивності господарського комплексу міста, повного освоєння його економічного потенціалу. Упорядкований перерозподіл економічних ресурсів між різними суб'єктами суспільного виробництва дозволяє отримати приріст результатів “як би з нічого” – без залучення додаткових ресурсів.

Ресурсами *інвестиційного* потенціалу є засоби виробництва, вироблені людиною і призначені для виробництва товарів і послуг виробничого та невиробничого призначення. Це частина економічних ресурсів, що спрямову-

ється на відтворення основних виробничих і невиробничих фондів усіх галузей економіки, запаси та ресурси предметів виробничого призначення (предметів праці).

Інституційний потенціал представлений безпосередньо організаційно-економічними та соціально-політичними системами. Його визначають як потенціал організаційних та територіальних систем управління, тобто відносини у суспільстві між людьми, колективами, об'єднаннями, партіями.

Розподіл економічного потенціалу на активну і пасивну частини необхідний при оцінці рівня його використання і залучення в господарський оборот. Це дозволяє виявити інтенсивні та екстенсивні резерви, якими володіє територія для нарощування обсягів матеріальних благ і послуг у відповідності зі зростанням громадських та особистих потреб.

Будь-які елементи потенціалу можуть розглядатися з точки зору часових та просторових параметрів, їх структурного складу, кількісної та якісної оцінки, умов та факторів, механізмів реалізації.

Величина економічного потенціалу визначається розмірами, ступенем досконалості і структурою продуктивних сил, які можуть бути охарактеризовані за допомогою системи показників.

Основною властивістю таких показників є їх спроможність до відбиття тенденцій регіонального розвитку та взаємозв'язків у сконцентрованому вигляді. Вони повинні забезпечувати багатоаспектність відображення і володіти такими основними властивостями:

– *репрезентативність* – кількість показників має бути достатньою для опису конкретних об'єктів і зв'язків між ними;

– *двоїстий розгляд* – набір показників повинен дозволяти оцінювати об'єкт (або їх сукупність) як підсистему в системі більш високого порядку;

– *необхідна різноманітність* – кількість показників має збільшуватися з ростом рівня управління;

– *зовнішнє доповнення* – врахування того факту, що будь-яка система показників ніколи не зможе своєю різноманітністю повністю охопити різноманітність об'єкта і тому може бути доповнена;

- *емерджентність* – показники окремих елементів об’єкта, як правило, не відображають властивостей, які притаманні об’єкту в цілому;
- *інтегративність* – показники в сукупності повинні утворювати не арифметичну суму, а систему показників, яку можна використовувати для послідовного формування цілей сталого розвитку об’єкта;
- *первинність* – система показників повинна спиратися на ті з них, за допомогою яких можна отримувати будь-які вторинні показники (коефіцієнти);
- *однозначність* – показники не повинні виражатися в термінах, що допускають їх двояке тлумачення;
- *порівнянність* – показники повинні бути порівнювані між собою за обраним фактором впливу;
- *значимість* – система показників повинна включати ті з них, які мають найбільший вплив на поставлену мету;
- *актуальність* – система показників повинна формуватися з урахуванням зміни значущості показників в часі;
- *захищеність* – показники повинні мати імунітет від впливу спотворень і несанкціонованого доступу;
- *правомочність* – система показників не повинна суперечити чинному законодавству.

До індикаторів розвитку міста можуть бути віднесені показники, які широко використовуються для моніторингу багаторічної динаміки розвитку і є загальноприйнятими в плануванні і економічних дослідженнях.

Порівнюючи індикатори за певний інтервал часу, можна оцінити ефективність дій влади і громадськості в досягненні сталого розвитку міста. Це такі індикатори, як валовий внутрішній регіональний продукт (ВВП), рівень безробіття, грамотності і приросту населення.

Слід зазначити, що в процесі формування системи показників сталого розвитку міста особлива роль належить територіальним громадам. Наскільки специфічні завдання і пріоритети сталого розвитку окремо взятої території,

настільки й оригінальною повинна бути система (кількість, склад індикаторів, а також їх взаємодія і вплив на прийняття рішення) індикаторів сталого розвитку даної території [2,174, 183].

Крім того, показники-індикатори за своїми функціями можуть бути багатоцільовими і використовуватися для вимірювання прогресу в рамках попередньо встановлених завдань і цілей або просто для відображення стану соціально-економічних систем у конкретний момент часу [152, 327]. Саме використання системи подібних показників-індикаторів на основі їх об'єднання і дозволяє здійснити перехід до реалізації концепції стійкого розвитку та забезпечити формалізацію опису ступеня її впровадження на регіональному, національному та міжнародному рівнях. Згідно з наведеними завданнями індикатори стійкого розвитку повинні виконувати наступні функції:

- визначати чи висловлювати мету проведення загальнодержавних чи регіональних програм;

- забезпечувати основу для оцінки ходу реалізації стратегій на різних рівнях (технічні й управлінські цілі). Індикатори дають можливість здійснювати вимірювання, моніторинг, оцінку і аналіз темпів та ефективності руху в напрямі досягнення цілей сталого розвитку і, якщо виникне потреба, коригувати загальну політику таким чином, щоб спрямувати розвиток у необхідне русло, що забезпечує його стабільність;

- використовуватися для забезпечення інформаційної підтримки процесів планування і прийняття рішень у регіональних адміністраціях та інших відомствах і організаціях, а також як основа для оцінки довгострокової політики стійкого розвитку та програм реалізації соціально-економічних заходів;

- забезпечувати інформування громадськості про хід реалізації стратегій, про темпи руху до сталого розвитку в чіткій і доступній формі з метою стимулювання необхідних змін у ставленні населення до цих проблем.

У таблиці 5.1 представлена **система індикаторів-показників сталого розвитку міста**, розроблена автором.

Таблиця 5.1

Характеристика системи індикаторів сталого розвитку міста

Група	Характеристика
Екологічна	<ul style="list-style-type: none"> - викиди шкідливих речовин, показники захисту атмосфери від забруднення; - обсяги споживання чистої води, показники збереження якості водних ресурсів та їх постачання; - показники раціонального управління крихкими геосистемами, заощадження біологічного різноманіття; - частка розораних земель, показники раціонального використання земельних ресурсів; - показники боротьби з опустелюванням і засухами, боротьби за збереження лісів; - показники розвитку сільських районів і ведення сталого сільського господарства; - показники екологічно безпечного використання біотехнологій; - обсяги похованих шкідливих відходів, показники екологічно безпечного управління відходами; - кількість господарств, які впроваджують практику сталого сільського господарства; - кількість господарств, які впроваджують органічне землеробство.
Економічна	<ul style="list-style-type: none"> - темпи зростання валового внутрішнього продукту (ВВП); - середня заробітна плата; - капітальні вкладення в екологічну діяльність; - міжнародна кооперація для прискорення сталого розвитку; - зміна характеристик споживання; - фінансові ресурси і механізми; - частка еколого-економічного збитку у ВВП; - доступ до використання природних ресурсів; - частина екологічно чистих технологій у загальному обсязі технологій; - співвідношення кількості товарів, послуг, вироблених з заощадженням природних ресурсів, до загальної їх кількості; - співвідношення кількості товарів, послуг, вироблених з заощадженням енергії або використанням альтернативних джерел енергії, до загальної їх кількості.
Соціальна	<ul style="list-style-type: none"> - середня тривалість життя; - забезпеченість житлом; - інвестиції в охорону здоров'я та соціальні цілі; - боротьба з бідністю; - демографічна динаміка і стабільність; - поліпшення якості освіти, інформованості; - темпи зростання зайнятості населення; - захист і поліпшення здоров'я людей; - зниження рівня дитячої смертності; - поліпшення розвитку населених пунктів.
Інституційна	<ul style="list-style-type: none"> - наявність законодавчої бази з питань сталого розвитку (концепція, стратегія, плани національні, регіональні, місцеві); - витрати на обслуговування органів місцевого самоврядування; - індекс ефективності державного управління; - національні механізми і міжнародне співробітництво для створення потенціалу сталого розвитку в країнах, що розвиваються.

Щоб використовувати загальнометодологічні принципи, які визначають зміст, структуру та оцінку потенціалу, що належать до конкретної території, необхідний комплексний аналіз ситуації, що склалася в її економіці і соціальній сфері, всебічне врахування умов та факторів, які безпосередньо впливають на стан та можливість використання сукупного економічного потенціалу міста.

У відповідності з поставленими цілями застосовуються методи оцінки як окремих видів, так і інтегрального потенціалу території. Це може бути оцінка:

- у натуральному вираженні: запасів, кількості, якості, розміщення і т.д.;
- у вартісному вираженні: прибутку, валового внутрішнього продукту і т.д.;
- у порівняльному вираженні: балів, індексу, місця і пов'язаних з ними методів групування, ранжування, районування території, моделювання потенціалів та ін. [9].

Функціонально-цільовий підхід дозволяє оцінити можливості економічного потенціалу для вирішення окремих завдань, наприклад, поліпшення забезпечення населення робочими місцями, житлом, продовольством, теплом.

Таким чином, досягнення справедливості у забезпеченні перспектив розвитку конкретних адміністративних одиниць шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між донорами і реципієнтами обумовлено необхідністю розробки і застосування відповідного наукового обґрунтування і методичного забезпечення. Для цього необхідно вивчати і певною мірою застосовувати багаторічний досвід бюджетного федералізму розвинених країн світу. При цьому слід виходити з міркувань згладжування різниці у рівнях соціально-економічного розвитку територій, врахування складу та структури економічного потенціалу міста для забезпечення його мешканців державними гарантіями на визначеному законодавством мінімальному рівні, а також стимулювання діяльності місцевих органів влади, спрямованої на підвищення мобілізації доходів до відповідного бюджету.

5.2. Теоретичні основи управління соціально-економічним розвитком міста з урахуванням економічного потенціалу

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин проблема соціально-економічного розвитку займає визначальне місце в загальній стратегії розвитку держави. При цьому центром основних перетворень виступає саме регіональний рівень на чолі з місцевими органами влади, які фактично несуть відповідальність за економічну ситуацію в державі. На сьогодні існує низка проблем в сфері місцевого самоврядування, які в сумі впливають на макроекономічне становище країни. Необхідно розробити методологічні засади стратегії міського розвитку, вирішити проблему співвідношення державної і місцевої влади та сформувати нову систему управління (включаючи відродження місцевого самоврядування).

У сучасних умовах існування людства важливою стратегічною складовою муніципального управління є соціально-економічний розвиток міста, що співіснує з адміністративно-правовим регулюванням та бюджетною (або фінансово-інвестиційною) політикою. На практиці розробка стратегії соціально-економічного розвитку пов'язана зі складанням довгострокового і короткострокового планів розвитку міської території.

Варто відмітити, що існує декілька точок зору щодо трактування науковцями сутності соціально-економічного розвитку міста. Так, Р.В. Бабун визначає, що *соціально-економічний розвиток міста – цілеспрямована зміна ситуації у бік збільшення обсягу і підвищення якості муніципальних послуг, що надаються населенню* [12]. Недоліком даного визначення є відсутність об'єкта, на який необхідно впливати, та суб'єкта, тобто ким повинен здійснюватися вплив для досягнення мети. Згідно з таким визначенням необхідно лише забезпечити пропозицію муніципальних послуг певної якості, але при цьому не враховується попит на них.

Інші науковці визначають місцевий соціально-економічний розвиток як *якісну зміну життя населення муніципального утворення, викликану цілеспрямованими діями органів державної влади і органів місцевого самоврядування*. При цьому відбувається зростання реальних доходів населення, пов'язаних з поліпшенням конкретних переваг і фінансових результатів діяльності усіх господарюючих суб'єктів, підвищується якість життя, збільшується кількість і розширюється асортимент благ і послуг, що надаються на території муніципального утворення, поліпшується їх розподіл [119, 121, 155, 207].

Таким чином, розглядаючи сутність місцевого соціально-економічного розвитку, необхідно відзначити, що в різних літературних джерелах воно має різне трактування, проте зміст єдиний і відображає результат взаємодії місцевих органів влади, підприємницьких кіл, громадськості з метою поліпшення якості життя населення на визначеній території [223, с. 12].

Інституційна структура для забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку має ідентичний вигляд, як і на макрорівні:

– *суб'єкти* – з одного боку, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання і населення, а з іншого – державні та регіональні органи влади. Система відносин суб'єктів соціально-економічного розвитку муніципального утворення подана на рис. 5.3;

– *об'єкти* – сукупність відносин, які виникають між суб'єктами господарювання, органами державної та місцевої влади та населенням з приводу розподілу, перерозподілу та споживання створеного на даній території чи імпортованого продукту.

Основним суб'єктом соціально-економічного розвитку міста є органи місцевого самоврядування, які мають право ухвалення рішень з конкретних питань, пов'язаних з реалізацією певних програм та проектів, які визначають подальший розвиток території. Діяльність органів місцевого самоврядування має два основні напрями: раціоналізація використання тих значних ресурсів, які вже має в своєму розпорядженні місто; пошук нових джерел розвитку міста, що дозволяють укріплювати фінансову базу соціально-економічного розвитку. В цілому необ-

хідно відзначити, що провідна роль в цьому процесі належить розробці та впровадженню управлінських рішень, які здійснюють органи місцевого самоврядування [72].

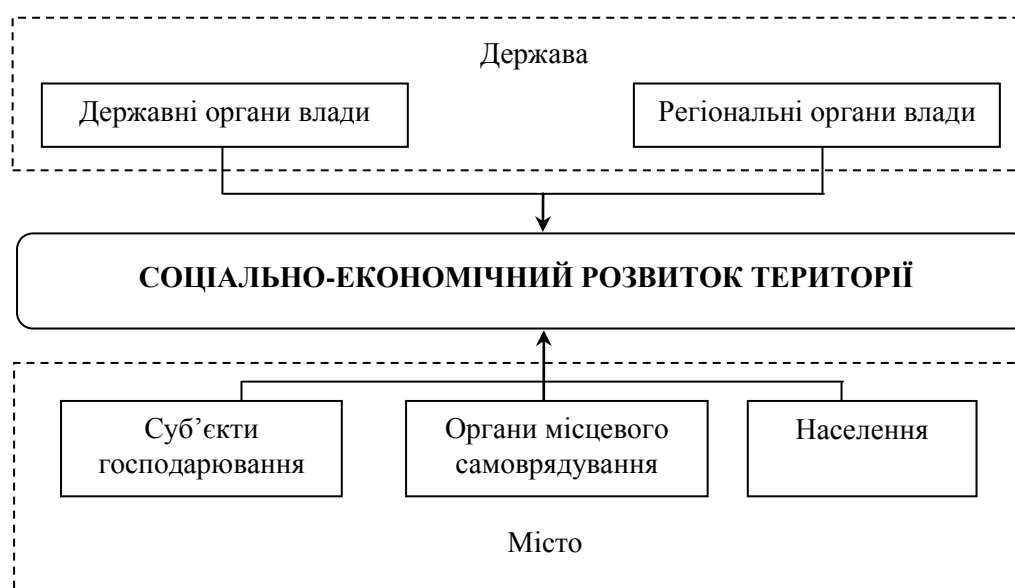


Рис. 5.3. Суб'єкти, що впливають на соціально-економічний розвиток міста (складено автором)

У сучасних умовах органи місцевої влади у своїй діяльності застосовують нові методи управління – стратегічне планування, маркетинг, створюють тимчасові мобільні колективи для розробки та реалізації проектів. Місцева влада формує сприятливі умови для розвитку підприємницької діяльності, тим самим покращуючи інвестиційну привабливість міста.

Основними органами місцевої виконавчої влади у сфері вирішення проблем соціально-економічного розвитку міста є: управління соціально-економічного розвитку; управління майна комунальної власності; управління земельними ресурсами; управління архітектури та містобудування; управління житлової політики, комунального господарства та благоустрою; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління праці та соціального захисту населення; управління підприємництва, торгівлі, побуту та захисту прав споживачів; управління реконструкції та капітального будівництва; відділ культури та туризму; відділ у справах сім'ї, молоді та спорту; відділ екології та енергозбереження; служба у справах дітей.

Отже, комплексний соціально-економічний розвиток міста – це керований процес змін у різних сферах життя міста, спрямований на досягнення певного рівня розвитку його соціальної та економічної сфер з найменшим збитком для природних ресурсів і найбільшим рівнем задоволення колективних потреб населення та інтересів держави [75, 165, 207].

Потенціал і перспективи розвитку міста знаходяться в прямій залежності від внутрішніх та зовнішніх факторів. До зовнішніх факторів можна віднести історію території, географічне і геополітичне положення, клімат, макроекономічну ситуацію в країні, тенденції світової економіки та особливості зовнішньої торгівлі держави.

До внутрішніх факторів належать: стан ресурсів (включаючи населення та його кваліфікацію, обладнання та технології, нерухомість), наявність фінансових ресурсів, стан виробничого та невиробничого секторів тощо.

У відповідності до виділених факторів, які визначають функціонування та розвиток міста, можна виділити особливості, які необхідно враховувати при формуванні механізму управління соціально-економічного розвитку муніципального утворення: розмір міста (чисельність населення та ступінь його стабільності); спеціалізація міста (характер галузевої та професійної структури суспільного виробництва, ступінь розвитку промислового сектора та спеціалізація діяльності більшості населення); організація матеріально-виробничої сфери та ступінь благоустрою міста; розвиток соціальної інфраструктури (розвиток сфери послуг, потужність мереж комунально-побутового, торговельного, культурного, освітнього та інформаційного обслуговування, потреба у внутрішньоміському транспорті); соціальні функції муніципального утворення (його роль в управлінні суспільством, функції по відношенню до прилеглих територій); спосіб життя населення, що визначає диференціацію його потреб.

Забезпечення соціально-економічного розвитку міста досягається шляхом реалізації системи довгострокових та короткострокових цілей в рамках розроблених програм та загальної стратегії соціально-економічного розвитку.

У цілому планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці являє собою комплексний процес, який можна умовно представити у вигляді наступних етапів: аналіз та оцінка фактичного стану адміністративно-територіальної одиниці; визначення цілей соціально-економічного розвитку; формування прогнозів та сценаріїв розвитку території; планування соціально-економічного розвитку, що включає стратегічний та тактичний рівні; організація реалізації програм соціально-економічного розвитку; проведення моніторингу та корегування програм [66, 93, 211, 237].

У визначеній системі заходів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку міста нами запропоновано виокремити два основні блоки: розробка стратегії та реалізація стратегії (рис. 5.4).

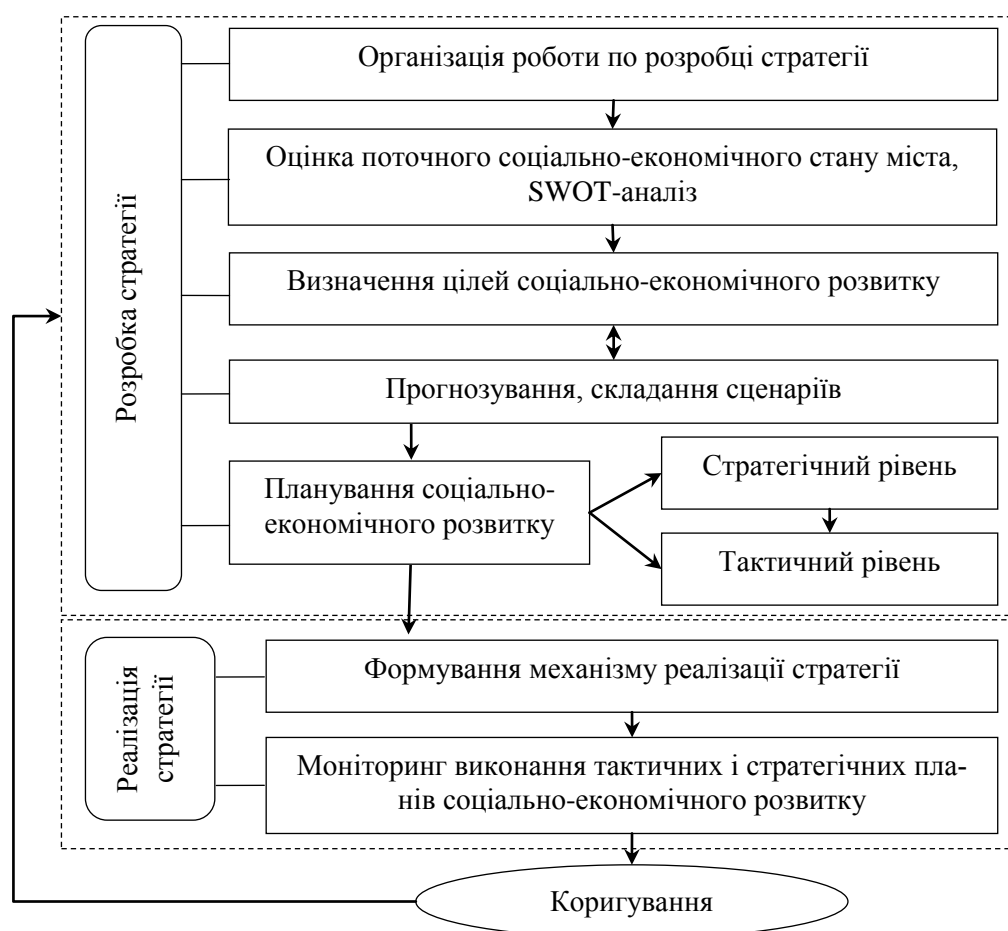


Рис. 5.4. Алгоритм розробки та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста (складено автором)

Перший блок заходів, що стосуються розробки стратегії соціально-економічного розвитку, включає в себе такі ключові етапи, як: аналіз фактичного стану, встановлення цілей, прогнозування і безпосередньо планування, в рамках якого відповідно виокремлюють стратегічний та тактичний рівні.

Слід зауважити, що правильність розробки стратегії соціально-економічного розвитку є однією з ключових умов ефективного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тому даному питанню повинна приділятися досить значна увага як з боку науковців, так і з боку органів державного управління та місцевого самоврядування.

З метою забезпечення ефективності планування соціально-економічного розвитку міста (регіону) в процесі розробки стратегії повинні враховуватися наступні базові принципи:

- *науковість* – стратегію розвитку міста (регіону) необхідно розробляти з урахуванням новітніх досягнень науки, доцільним є використання експертних оцінок та здійснення наукових прогнозів розвитку території;

- *комплексність* – передбачає розробку стратегії з урахуванням найважливіших структурно-функціональних зв'язків території, внутрішніх і зовнішніх факторів її розвитку. При цьому стабільність тенденцій розвитку міста значним чином залежить від масштабів потенціалу розвитку. Чим більший сукупний потенціал, тим об'єктивно вищі інерційність розвитку, достовірність показників розвитку міста у перспективі, менший вплив випадкових явищ;

- *системний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних та управлінських проблем* – передбачає розгляд адміністративно-територіальної одиниці як цілісної, єдиної системи;

- *активізація регіональних факторів економічного розвитку* – врахування та застосування потенціалу адміністративно-територіальної одиниці;

- *реалістичність* – стратегія має ґрунтуватися на реальному потенціалі міста, відповідній ресурсній базі, містити реальні напрями його розвитку;

- *ефективність* – стратегія повинна містити ефективні механізми реалізації;

– *пріоритетність стратегічних цілей над тактичними* – тактичні цілі та завдання повинні забезпечувати досягнення основних стратегічних цілей соціально-економічного розвитку міста;

– *ієрархічність* – розподіл повноважень щодо розробки та впровадження стратегії між рівнями державної влади;

– *легітимність* – розробка стратегії в рамках діючого законодавства, її відповідність чинним правовим нормам;

– *пріоритетність використання програмно-цільового підходу як найбільш ефективного при реалізації стратегії розвитку міста* [3, 67, 197, 210, 361].

Одним із методів стратегічного аналізу є SWOT-аналіз, сутність якого полягає в дослідженні внутрішніх слабких та сильних сторін, а також можливостей та загроз зовнішнього середовища [190, 342].

У рамках проведення SWOT-аналізу при розробці стратегії соціально-економічного розвитку міста необхідно виявити сильні й слабкі сторони внутрішнього середовища міста та визначити зовнішні можливості й загрози його розвитку. *Сильними сторонами* внутрішнього середовища міста можуть бути: сприятливе географічне й геополітичне положення, наявність та достатність власної ресурсної бази (за видами ресурсів), ефективність розподілу фінансових ресурсів, налагоджена система планування і контролю бюджету міста, централізація бюджетних ресурсів, розвинена інфраструктура, наявність високотехнологічних конкурентоспроможних підприємств, високий рівень розвитку системи освіти і науки, культурна й історична спадщина, розгалужені зовнішньоекономічні зв'язки тощо.

Слабкі сторони внутрішнього середовища – високий ступінь морального й фізичного зносу основних фондів, низька завантаженість виробничих потужностей, низька частка експорту в продукції підприємств, незначні запаси природних ресурсів, дефіцит енергоресурсів, значні масштаби бідності, низькі стандарти життя населення, негативна демографічна ситуація, низька продовольча безпека та інші.

Що стосується зовнішнього середовища, то у випадку його позитивного впливу на соціально-економічний розвиток міста створюються певні можливості, які можна використати для досягнення стратегічних цілей розвитку міста (зростання конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників, зростання обсягу виробництва на основі впровадження інноваційних технологій, реструктуризація й диверсифікованість існуючих виробництв, оптимізація бюджету території по доходах і витратах, розвиток міжрегіональних зв'язків і зовнішньоекономічного співробітництва, підвищення якості життя населення). З іншого боку, зовнішнє середовище може нести в собі певні загрози, які перешкоджають досягненню поставлених цілей розвитку міста (зростання тіньової економіки, зростання дисбалансу галузей економіки, їх нерациональна структура, перехід інженерних комунікацій в аварійний стан, зменшення населення, відтік кваліфікованої робочої сили в інші регіони, втрата економічної безпеки).

Дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін функціонування міста, а також аналіз впливу зовнішніх факторів на соціально-економічний розвиток регіону здійснюється на основі експертних оцінок. На наступному кроці SWOT-аналізу відбувається узагальнення отриманих результатів і ранжування факторів, яке дозволяє визначити основні проблеми, характер і напрями розвитку міста [346]. SWOT-аналіз зовнішніх та внутрішніх факторів дозволяє виявити ті галузі і види діяльності, в яких міська громада має значний потенціал розвитку, а також сформулювати конкретні завдання і заходи, необхідні для реалізації цього потенціалу. Цей аналіз дозволяє також визначити конкурентні переваги та недоліки розвитку порівняно з іншими містами.

За підсумками отриманих в результаті розрахунків статистичних даних та графічних матеріалів, а також на основі здійснених експертних оцінок соціально-економічного стану міста відбувається побудова субординованої системи цілей соціально-економічного розвитку міста [169, 257]. Поряд із загальною метою соціально-економічного розвитку міста можна розглядати окремі, відносно самостійні цілі, які визначають економічні, екологічні, соціальні, культурні та інші умови, що забезпечують гідне життя і добробут громадян міста (рис. 5.5).



Рис. 5.5. Система стратегічних цілей соціально-економічного розвитку міста

(складено автором)

Прийняття певної стратегії відбувається тільки після того, як проаналізовано різноманітні варіанти досягнення поставлених цілей, між якими можна зробити вибір. На цьому ж етапі відбуваються публічні обговорення та погодження варіантів стратегії соціально-економічного розвитку з провідними організаціями та установами міста, які роблять значний внесок у його розвиток.

Альтернативні варіанти стратегії соціально-економічного розвитку повинні визначатися з урахуванням рівня управління та тривалості періоду реалізації стратегії.

Виявлення та розробка певної сукупності альтернатив, які містять усі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої цілі, належать до найбільш складних проблем управління та регулювання.

При розробці прогнозів соціально-економічного розвитку та формування альтернативних варіантів стратегії використовуються результати проведеного на попередніх етапах SWOT-аналізу, а також дані, отримані в процесі аналізу динаміки соціально-економічного розвитку міста за останні роки.

Після вибору базового напрямку соціально-економічного розвитку міста із визначенням системи стратегічних цілей розпочинається безпосередньо процес стратегічного планування. Дослідження існуючих теоретико-методологічних та науково-практичних напрацювань у сучасній теорії муніципальних утворень дозволяє розглядати *стратегічне планування в межах міста як діяльність органів місцевого самоврядування, направлену на реалізацію цілей управління з метою забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку муніципального утворення та суттєвого підвищення рівня та якості життя його мешканців* [169, 345, 370].

Як було з'ясовано, коло суб'єктів, що беруть безпосередню участь у стратегічному плануванні, є широким. Безумовно, найважливішими при цьому є органи місцевого самоврядування. Об'єкт стратегічного планування можна трактувати через призму галузей економіки та всіх сфер життєдіяльності мешканців міста, а також соціальні та економічні процеси, що відбуваються в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Виходячи з цього, можна конста-

тувати, що створення науково обґрунтованої та концептуалізованої системи довгострокового та короткострокового планування є головним завданням органів місцевого самоврядування у сфері планового регулювання соціально-економічного розвитку міста.

Характеризуючи наявну систему місцевого стратегічного планування, автором розділяється думка науковців щодо комплексу проблем, які перешкоджають ефективному стратегічному розвитку адміністративно-територіальної одиниці:

7. Недосконале нормативно-правове забезпечення процесу стратегічного планування на рівні міст. Незважаючи на прийняття Закону України “Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [285], організація планування стратегічного соціально-економічного розвитку міста суттєво не змінилась в нашій державі. Вирішальним фактором такої ситуації є діюча сила інерції, що пов’язана з ще недавнім запереченням державного планового регулювання [260].

8. Недостатньою для ефективного та швидкого вирішення конкретних проблем планування на рівні муніципального утворення є соціально-психологічна та професійна підготовка апарату управління на місцях.

9. Недостатній рівень розробки концептуальних теоретичних та методологічних основ місцевого планування в нових ринкових умовах функціонування суб’єктів господарювання [143].

10. Практична відсутність в практиці функціонування органів місцевого самоврядування єдиного методологічного підходу до складання концепцій, програм і планів соціально-економічного розвитку як інструмента вироблення та реалізації науково обґрунтованої територіальної і соціально-економічної політики, не відпрацьована методика формування цих документів. Тому на сучасному етапі розвитку муніципальних утворень органи управління мають вирішити досить складне питання: розробити практично з нуля організаційно-методичне забезпечення прогнозно-аналітичних і програмно-планових робіт.

Це потребує вироблення методичних засад проведення планової роботи на рівні малого міста [180].

11. Центральною проблемою вироблення документів, що характеризують перспективи розвитку малих міст, є обґрунтування їх стратегічного вибору, “полюсів” перспективного соціально-економічного розвитку, формування стратегічних цілей та механізмів їх досягнення [223]. Тобто першочерговою задачею органів місцевого самоврядування є самостійне визначення вектора свого перспективного соціально-економічного розвитку, перш за все, враховуючи специфіку структури власного соціально-економічного потенціалу.

12. Однією з сучасних тенденцій є неповноцінне використання результатів науково-технічних досліджень, існуючих інформаційно-технологічних розробок інноваційного характеру у сфері планування місцевого розвитку [220]. Крім цього, подальший процес становлення місцевого самоврядування обумовлює об’єктивну необхідність щодо створення науково-методичної бази забезпечення стратегічного планування, організації системи планового регулювання соціально-економічного реформування й розвитку міста.

13. Низький рівень ефективності та якості сучасного регулювання процесу стратегічного планування в місті. Даний факт вимагає суттєвого перегляду самої сутності планування: з адміністративного засобу політичного тиску стратегічне планування має перетворитись в інструмент науково обґрунтованих збалансованих рішень для досягнення цілей соціально-економічного розвитку міста. А демократизація процесу розробки та впровадження в дію планових документів дозволить, у свою чергу, суттєво підвищити якість інформаційного забезпечення процесу планування соціально-економічного розвитку міста.

Враховуючи зазначені вище проблеми в організації стратегічного планування на місцевому рівні та існуючі тенденції щодо формування стратегій розвитку міста, слід звернути увагу і на практичну неадекватність та неефективність існуючих програм соціально-економічного розвитку міста. Відомо, що на сучасному етапі розвитку муніципальних утворень розроблені місцеві програми не дозволяють оптимально використовувати економічний потенціал міста, реалізовувати певною мірою можливості існуючих механізмів.

Формування і реалізація стратегії місцевої економічної політики – надзвичайно складний і відповідальний процес, без якого неможливо досягти позитивних структурних і трансформаційних змін в українському суспільстві.

Досліджуючи стратегію соціально-економічного розвитку, необхідно розглянути її сутність. У науковій літературі можна зустріти різні підходи до трактування дефініції “стратегія соціально-економічного розвитку міста”. Крім цього, деякими науковцями та практиками у сфері муніципального розвитку поняття “економічна стратегія”, “стратегія соціально-економічного розвитку” ототожнюються. На думку А.М. Чернецького, економічна стратегія міста являє собою *наукове передбачення майбутнього стану міської економіки, оформлене у вигляді відповідного науково-практичного документа (стратегічного плану), що передбачає напрями досягнення стратегічних цілей в умовах заданих обмежень за часом і ресурсами, а також позитивну дію органів місцевого самоврядування на міську економіку, що поєднує всі форми власності [364].*

У. Кінг і Д. Кліланд досліджують сутність економічної стратегії міста, розглядаючи три рівні цього поняття. На першому рівні авторами розглядається “власне економічна стратегія” (стратегія у вузькому розумінні), що вивчається як документально представлена думка про бажаний майбутній стан економіки міста і систему заходів та ресурсів, використовуваних владою міста для наближення цього майбутнього. “Стратегічний план економічного розвитку”, що складається із власне стратегії і блоку документів з її реалізації, є другим рівнем економічної стратегії. Третій рівень загальної економічної стратегії зазначеними авторами розглядається як процес. У даному розумінні економічна стратегія є системою документів із стратегічного управління разом із організаційними структурами і процедурами, що задають визначені, постійно відтворювані схеми розробки економічної стратегії міста. Вони забезпечують реалізацію стратегічних цілей і завдань [167].

На думку деяких вчених, запропоноване трактування економічної стратегії як прогнозно-аналітичного документа є дискусійним [214]. Річ у тім, що порівняння запропонованих визначень власне стратегічного плану економічного

розвитку вказує на практично повний їх збіг з визначенням концепції економічного розвитку. Однак ці категорії хоч і близькі, але не тотожні. Наприклад, відомий фахівець у сфері стратегічного планування І. Ансофф розуміє під стратегією “набір правил для ухвалення рішення, яким організація керується у своїй діяльності” [6]. При цьому він бачить у стратегії засіб для досягнення перспективних цілей розвитку. Близькі до зазначених й інші визначення, запропоновані в літературі з даної проблематики [308].

Організаційно стратегію соціально-економічного розвитку можна трактувати як документ, що затверджується органами місцевого самоврядування міста, і являє собою, по-суті, цілісну взаємопов’язану систему цілей соціально-економічного розвитку, принципів, механізмів, заходів і дій, а також критеріїв оцінки, що забезпечують максимальне використання ресурсів і економічного потенціалу території.

У досить узагальненому вигляді стратегія соціально-економічного розвитку будь-якого міста має визначати масштаби, темпи, пропорції й основні напрями соціально-економічного розвитку міста, окремих його структурно-функціональних підсистем, вичерпно обґрунтовувати систему заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління, комплекс методів усунення територіальних і галузевих диспропорцій і невідповідностей, прогнозувати зростання рівня і якості способу життя населення міста [206].

У рамках стратегічного планування доцільним є розгляд співвідношення понять “стратегія соціально-економічного розвитку” та “концепція соціально-економічного розвитку”. Попередній розгляд проблем та особливостей формування стратегії дозволяє стверджувати, що характер взаємозв’язку між даними категоріями є в межах часткового і цілого відповідно.

У межах теорії муніципального розвитку *концепцію соціально-економічного розвитку міста* як наукову категорію розуміють з точки зору *двох основних аспектів*:

1) *як систему поглядів*, певне розуміння явищ, соціально-економічних процесів тощо. У даному контексті концепція соціально-економічного розвитку

міста є сукупністю основних ідей, цілей і задач, оформлених документально, що покликана упорядкувати механізм розвитку міста у середньостроковій та довгостроковій перспективі.

2) *як єдиний задум, провідну думку наукової праці*. З точки зору даного підходу, концепція соціально-економічного розвитку міста є базою для формування науково обґрунтованої системи стратегічних цілей та пріоритетів місцевого розвитку, місцевої соціально-економічної політики.

Варто відзначити, що проблемам формування концепції соціально-економічного розвитку міста присвячена велика кількість наукових робіт. Так, у роботі [4] зазначається ряд проблем, які сьогодні потребують першочергового вирішення при формуванні державної концепції соціально-економічного розвитку міста. Їх можна систематизувати в два блоки: економічні та адміністративні.

До *економічних* належать:

- інвестиційне сприяння розвитку інфраструктури підприємництва;
- формування конкурентного середовища на основі розвитку територіальних і міжтериторіальних ринків;
- створення умов вільного переміщення товарів, трудових і фінансових ресурсів.

До основних *адміністративних* проблем належать:

- розподіл виконавчої і контрольної функцій між відповідними органами;
- створення надійної нормативно-правової бази ефективного функціонування органів місцевого самоуправління;
- адміністративно-територіальна реформа та, як наслідок, надання більшої самостійності територіальним утворенням;
- удосконалення процесу формування комунальної власності та процесу управління нею;
- надання цільової державної підтримки депресивним територіальним утворенням;

– сприяння структурному реформуванню економіки території з метою створення нових високоефективних виробничих потужностей, нових робочих місць з метою формування і розвитку нової системи коопераційних зв'язків, а також з метою скорочення неконкурентних виробництв;

– створення процедури розподілу повноважень між різними рівнями й органами влади.

У сучасних ринкових умовах функціонування міста впровадження сформованої концепції соціально-економічного розвитку міста є інструментом реалізації економічної політики як окремої адміністративно-територіальної одиниці, так і держави в цілому і сприяє їх сталому економічному зростанню. Дана концепція являє собою розгалужений та угоджений комплекс заходів, направлений на реалізацію завдань стратегічного розвитку міста та іншого територіального утворення, і в жодній мірі не суперечить загальній концепції соціально-економічного розвитку країни (рис. 5.6).

Надзвичайна складність та неоднозначність вирішення проблеми обрання стратегії, концепції, програми соціально-економічного розвитку міста пов'язана з необхідністю врахування взаємопов'язаних та взаємообумовлених факторів впливу. Так, на етапі становлення ринкових відносин на формування та реалізацію стратегії та концепції соціально-економічного розвитку міста впливають чотири групи чинників: економічний потенціал міста; державна місцева політика; економічні відносини в місті (ринкова трансформація); організаційно-адміністративні фактори.

Вирішальне значення для побудови та ефективної реалізації стратегії соціально-економічного розвитку відіграє повне використання наявного економічного потенціалу міста. Врахування обсягу та структури таких складових економічного потенціалу, як інвестиційний, інноваційний, виробничий та трудовий дозволить адекватно сформулювати стратегічну мету, досягнення якої забезпечить задоволення потреб всіх суб'єктів соціально-економічного розвитку міста: органів місцевого самоврядування, населення, представників малого, середнього, великого бізнесу.

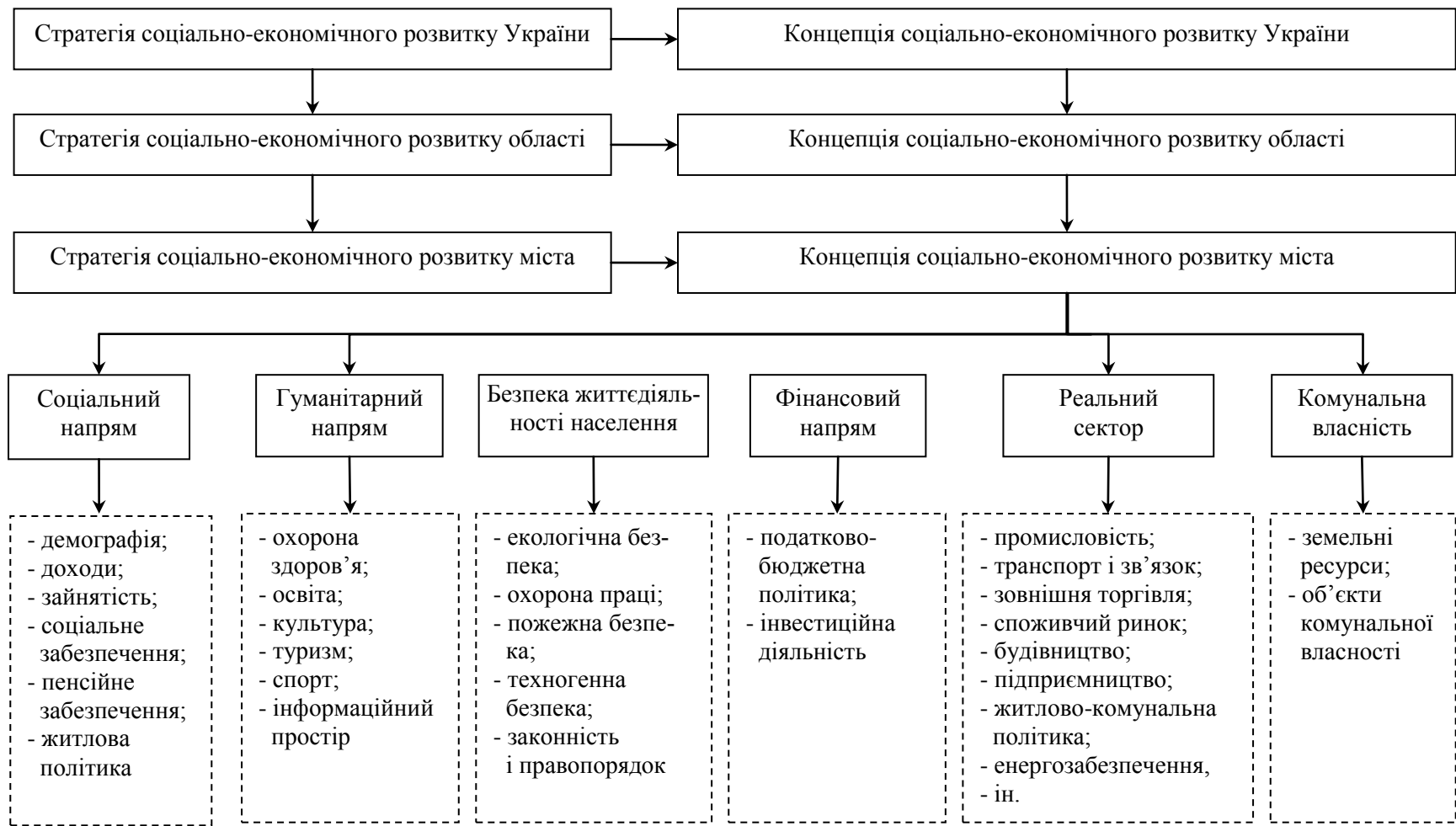


Рис. 5.6. Напрями реалізації концепції соціально-економічного розвитку міста

(складено автором)

Реалізація стратегії соціально-економічного розвитку міста є заключним блоком заходів в системі забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Основними складовими даного блоку є формування механізму реалізації стратегії та здійснення моніторингу виконання тактичних і стратегічних планів соціально-економічного розвитку.

Що стосується механізму реалізації стратегії, то з функціональної точки зору, його можна представити як сукупність методів та засобів впливу на соціальні та економічні процеси певної адміністративно-територіальної одиниці, що є в розпорядженні у органів місцевого самоврядування, з метою досягнення запланованого соціально-економічного розвитку.

Дослідження практичного досвіду використання концепції стратегічного управління в обласних центрах України дозволяє стверджувати про багаторівневість механізму реалізації стратегії соціально-економічного розвитку. Адже даний механізм включає як державний, регіональний, так і місцевий рівні. Крім цього, зазначений механізм є багатоаспектним поняттям, та включає нормативно-правову, організаційно-інституційну, ресурсну, фінансову, бюджетну, кадрову та, щонайменш, інформаційну складові (рис. 5.7).

Варто відзначити, що нормативно-правовий механізм реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста включає комплекс нормативно-правових актів, необхідних і достатніх для реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста на основі програмно-цільових методів [161]. На державному рівні такими нормативно-правовими актами є: Конституція України, послання Президента України Верховній Раді України, законодавство України про Державний бюджет, інші закони України, постанови й розпорядження Уряду, укази Президента України, відомчі нормативно-правові акти з питань стратегічного розвитку. Виникає об'єктивна необхідність у розробці та прийнятті регіональних та місцевих нормативних актів, що створюють сприятливі

умови для стратегічного розвитку території на основі програмно-цільових підходів.



Рис. 5.7. Складові механізму реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста (складено автором)

Організаційна складова механізму реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста в умовах ринкової економіки полягає у необхідності створення та ефективного функціонування в місті повноцінного інституту власності, інноваційної постіндустріальної економіки, системи венчурного інвестування, державного й приватного страхування, створення й розвитку інноваційної системи (інноваційно-технічних центрів, технопарків, інноваційно-промислових комплексів) [10, 71].

Необхідність виокремлення у складноструктурованому механізмі реалізації стратегії соціально-економічного розвитку бюджетної складової викликана тим, що він забезпечується здебільшого за рахунок саме бюджетних коштів. На нашу думку, місцеві бюджети мають не лише забезпечувати просте існування адміністративно-територіальних одиниць, а й поступово перетворюватися в інструмент впливу на зростання ділової активності населення, суб'єктів господарювання, а також забезпечувати соціальну стабільність та проведення інноваційних структурних перетворень. Найбільшою ефективністю для адекватної реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста характеризуються державні замовлення, податкові пільги, створення спеціальних фондів, прийняття державних та місцевих цільових та адресних інвестиційних програм.

Найважливішим бюджетним механізмом реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста є участь у державних цільових програмах і державних адресних інвестиційних програмах [12]. Серед інвестиційних програм державні цільові програми найбільшою мірою відображають стратегічні пріоритети Уряду України, призначені для вирішення найважливіших міжгалузевих, міжрегіональних, місцевих проблем [326].

Фінансова складова відрізняється від бюджетної тим, що включає і кошти, залучені з альтернативних джерел фінансування. Дана складова реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста полягає у необхідності визначення обсягу та структури фінансових ресурсів (власних, залучених, запозичених), що будуть використані для забезпечення досягнення сформованих цілей розвитку території. На думку деяких авторів, саме програмно-цільовий підхід здатен забезпечити оптимальне сполучення коштів бюджету території, Державного бюджету, коштів банків, фондів, інвесторів, власних коштів підприємств та інших учасників програмних заходів [161, 231]. Завдання органів влади міста – створити структуру, центр, що регулює фінансові потоки.

Кадрове забезпечення в процесі реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста відіграє значну роль. Кадрова складова являє собою сукупність заходів з боку органів місцевого самоврядування щодо використання праці високопрофесійних робітників у сфері менеджменту з метою задоволення потреб господарського комплексу, соціальної сфери території відповідно до запланованого соціально-економічного розвитку міста [123].

Не викликає сумніву той факт, що в сучасних умовах поступового входження України в глобальний інформаційний простір виникає об'єктивна необхідність в існуванні адекватної інформаційної підтримки в процесі прийняття управлінських рішень у сфері реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста. Безумовно вирішальним в даному випадку є активне використання існуючих та створення нових систематизованих, зручних для пошуку й аналізу, актуальних і достовірних інформаційних ресурсів, що дозволить підвищити якість, доступність інформації та збільшити її обсяг, поліпшити взаємодію державних органів, органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством через електронні канали зв'язку [279].

Важливою умовою досягнення стратегічних цілей та безпосереднього забезпечення успішної реалізації програм соціально-економічного розвитку є система моніторингу поточного соціально-економічного стану міста і оцінка ходу виконання зазначених програм. Система моніторингу повинна забезпечувати постійний контроль та аналіз виконання запланованих заходів, а також створювати зворотний зв'язок та корегування поточного планування у відповідності до змін середовища (див. рис. 5.7). Однією з головних умов формування системи моніторингу реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста є її циклічність. Іншими словами, система моніторингу може бути ефективною лише у разі забезпечення її функціонування на основі безперервного процесу протягом усього терміну реалізації стратегії.

Впровадження систематичного моніторингу реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста починається від стадії розробки та забезпечує можливість внесення коректив у хід реалізації стратегії, виходячи з отриманої оцінки зміни показників та індикаторів за економічними, соціальними, фінансовими та організаційними показниками. При цьому функціонування механізму моніторингу реалізації стратегії повинно ґрунтуватися на наступних принципах: облік показників та звітності виконавців; контроль та аналіз результатів; ефективність фінансових витрат; стимулювання виконавців; відповідальність виконавців; належна кваліфікація виконавців [239, с. 14].

Слід також відзначити, що на всіх етапах формування та реалізації стратегії здійснюються заходи оперативного контролю з метою виявлення та ліквідації можливих недоліків, а також внесення змін у разі необхідності.

Таким чином, розглянутий механізм розробки та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста засвідчив об'єктивну необхідність врахування особливостей наявного економічного потенціалу з метою більш повного та ефективного використання наявних ресурсів. Це, у свою чергу, є запорукою підвищення рівня життя населення міста, що і є основною стратегічною метою діяльності органів місцевого самоврядування.

5.3. Практика стратегічного планування соціально-економічного розвитку міст (на прикладі Сум, Полтави і Чернігова)

Одним із ключових напрямів удосконалення політики управління бюджетом міста є підвищення ефективності стратегічного планування соціально-економічного розвитку міста, що безпосередньо впливає на заплановані обсяги доходів та видатків міського бюджету. При цьому, роль органів місцевого само-

врядування на сучасному етапі розвитку втілюється у реалізації нових напрямків здійснення політики, що зосереджується на покращенні умов для ведення бізнесу, посиленні конкурентоспроможності міст, зміні ролі і функцій самої міської влади – переході від розподілу ресурсів до створення умов та можливостей для розвитку. Суттєве значення при цьому має вивчення досвіду не лише сусідніх країн, а й українських міст. Для прикладу проаналізуємо україно-польський проект “Міста, що розвиваються – використання польського та українського досвіду у сфері створення сучасного самоврядування”.

За сприяння Міністерства закордонних справ Республіки Польщі в 2010 р. були проведені експертні візити та аудити у восьми українських органах місцевого самоврядування – в Дніпропетровську, Івано-Франківську, Львові, Луцьку, Луганську, Рівному, Тернополі та Сумах.

Основна ціль проекту – аналіз рішень, які застосовуються українськими органами місцевого самоврядування, у таких сферах: система контролю якості, планування та організації розвитку міста, маркетингові стратегії, процедури, які досліджують задоволення мешканців, та рішення, які покращують рівень обслуговування клієнта.

У рамках нової політики ЄС “Східне партнерство” українські і польські міста співпрацюють в таких сферах: стратегія розвитку міста; стратегія маркетингу міста; стратегія задоволеності клієнта.

Для аналізу соціально-економічного розвитку міста більш детально зосередимося на розгляді перших двох стратегій.

У результаті проведення аудиту виявлено, що протягом останніх років у містах Івано-Франківську, Рівному, Луганську, Сумах було розроблено та запроваджено стратегічні плани економічного розвитку, що пов’язано головним чином з отриманням зовнішнього фінансування в рамках гранту USAID. Діяльність даної установи спрямована на надання підтримки в різні сфери задля забезпечення економічного зростання в країні.

Місто Луцьк має Стратегічний план економічного розвитку, дійсний до 2011 року. Місто Івано-Франківськ, окрім Стратегічного плану економічного розвитку, прийняло в 2008 році стратегічний план розвитку сіл, що входять до Івано-Франківської міської ради, до 2012 року. У травні 2010 р. Львів затвердив Стратегію підвищення конкурентоспроможності міста до 2015 року, основним положенням якої було затверджено плани заходів та очікуваних результатів з реалізації Стратегії у кластері туризму та кластері ІТ-технологій [304].

Аудит органів місцевого самоврядування засвідчив, що в процесі розробки стратегічних планів розвитку міста активно брали участь представники громадськості, бізнесу, наукові співробітники та безпосередньо органи місцевої влади. Так, в Івано-Франківську було проведено дослідження серед малих та середніх підприємств, що стало основою для визначення трьох напрямків розвитку для: бізнесу, людських ресурсів та комунальної інфраструктури. Також створено консультаційну групу, до складу якої увійшли представники науки, бізнесу та громадських організацій. У Луганську створено Координаційну Раду Бізнесу, на 90 % складену з представників місцевих підприємств і на 10 % – з працівників мерії. Створено 5 галузевих бізнес-рад. Так, як і в інших містах, Генеральний план був винесений на консультації. Також практикується проведення круглих столів, на яких обговорюються, наприклад, розміри комунальних тарифів. У Сумах існує Консультаційна рада з питань залучення інвестицій, яка складається з представників бізнесу та працівників мерії.

Невід'ємною складовою сучасного управління містом є розробка стратегії маркетингу, що підтверджується досвідом польських міст у сфері створення сучасного самоврядування. Стратегія маркетингу міста є дієвим способом створення сприятливого міського середовища для виробництва товарів та послуг і життєдіяльності населення, а також для забезпечення економіко-соціального розвитку території.

Результати перевірки показали, що жодне з восьми міст не має стратегії маркетингу. Лише кілька міст мають елементи стратегії, закладені в інших документах стратегічного розвитку. Зокрема, у місті Львові розроблялася Стратегія підвищення конкурентності, елементи якої стосувалися маркетингу міста. В іншому українському місті – Луцьку елементи маркетингової стратегії розміщені у Програмі інформаційної політики міста на 2009-2012 роки. Елементи маркетингової стратегії у Сумах містяться в Стратегічному плані економічного розвитку. Аудитом зроблені висновки про те, що лише у Львівській міській раді функціонує відділ маркетингу і культурних індустрій, який відповідальний зокрема за маркетинг міста, підпорядкований Управлінню культури і туризму Львівської міської ради.

Отже, результати проведеного аудиту без сумніву свідчать про широкий спектр дій розвитку, здійснених місцевими органами самоврядування, спрямованих на покращення відносин “мерія – громадянин”, покращення суспільного розвитку шляхом залучення представників бізнесу та громадськості для вирішення муніципальних проблем соціально-економічного розвитку.

Участь у проекті м. Сум дозволила вирішити певні проблеми та по-новому поглянути на деякі питання, зокрема, щодо ефективності організації роботи Єдиного дозвільного центру; внесення змін до діючого Плану стратегічного розвитку міста, розвитку таких напрямків, як маркетинг міста та туризм; вдосконалення стратегії задоволення клієнта разом з впровадженням у систему підвищення кваліфікації службовців таких напрямків, як: стратегічне планування, основи проектного менеджменту тощо.

Розглядаючи стратегічне планування на місцевому рівні, доцільно звернутися до досвіду встановлення пріоритетів соціально-економічного розвитку як у місті Суми, так і в інших містах, зокрема в Полтаві та Чернігові. За результатами попередньо проведених досліджень дані міста є порівнюваними, що відповідно забезпечить співставність їх стратегічних і тактичних планів.

Порівнюючи стратегічні плани міст Суми (2007-2012 рр.), Полтава (2008-2015 рр.), Чернігів (2007-2015), варто звернути увагу на їх однаковість щодо структурної побудови та основних концептуальних засад. При цьому стратегічні плани соціально-економічного розвитку міст Суми та Полтава створені у співпраці з проектом “Економічний розвиток міст” Агентства США з міжнародного розвитку USAID (United States Agency for International Development), радники якого виконували функції консультантів Експертного комітету з економічного розвитку. Даний факт свідчить про намагання органів місцевого самоврядування підвищити ефективність стратегічного планування за рахунок використання міжнародного досвіду. Крім цього, визначальним є те, що саме в містах Суми та Полтава з метою розробки стратегічного плану соціально-економічного розвитку були створені відповідні робочі групи, до складу яких входили понад 30 представників: місцевих підприємств; бізнес-спільноти; навчальних закладів; органів місцевого самоврядування; громадських організацій; інших установ.

Перед Робочою групою було поставлене завдання, дотримуючись певного структурованого процесу, розробити план стратегічного розвитку.

Структурно стратегічні плани міст Суми, Полтава, Чернігів включають такі розділи: стратегічне бачення та результати SWOT-аналізу; плани дій у виділених спеціалізованих сферах функціонування муніципального утворення; управління впровадженням; програмний комплекс стратегічного плану; механізм реалізації та коригування стратегічного плану; очікувані результатні показники реалізації стратегічного плану розвитку міста.

Варто звернути увагу на те, що на першій стадії проекту в містах Суми та Полтава було здійснено “сканування середовища”. Співробітники міських рад даних міст за підтримки консультантів проекту “Економічний розвиток міст” підготували профіль громади, який містить: демографічну інформацію про місцеве населення; інформацію про місцеву економічну базу; комунальну та технічну інфраструктуру; стан довкілля та умови життя.

Дані та першоджерела були надані багатьма виконавчими органами міської ради, Центром зайнятості, районними органами, управлінням статистики та іншими установами. Що стосується міста Чернігів, то стратегічний план розроблявся Міжнародним центром перспективних досліджень “Голос громадськості” у співпраці з Центральноукраїнським регіональним навчальним центром Фондації “Україна-США” за фінансової підтримки Світового банку разом зі спеціалістами структурних підрозділів виконкому міськради. Відмінною характеристикою стратегічного плану соціально-економічного плану в місті Чернігів на етапі “сканування середовища” є більш деталізований аналіз сучасного стану функціонування муніципального утворення.

Привертає увагу той факт, що з метою розробки стратегічного плану соціально-економічного розвитку в містах Суми та Полтава було проведено опитування “Вивчення думки підприємців”. Для опитування були обрані представники найбільших роботодавців зазначених міст, малих і середніх підприємств, які працюють як у промисловому секторі, так і у сфері торгівлі та послуг. Опитування мало на меті дізнатися про ставлення респондентів до міста, про проблеми, які вони вважають найбільш серйозними.

Існування такої фундаментальної бази знань відіграло важливу роль, коли члени Робочої групи з розробки стратегії економічного розвитку визначали сьогоднішні та майбутні вирішальні чинники (критичні питання) економічного розвитку міст, на яких зосередиться Стратегічний план. Так, підприємці міста Суми критичними питаннями вважають: розвиток комунальної власності; залучення інвестицій; розвиток малого та середнього підприємництва.

Дещо іншою була думка представників бізнесу, що функціонують в місті Полтава. Так, пріоритетними питаннями, що потребують вирішення, є: залучення інвестицій; розвиток бізнесу; розвиток туризму; розвиток території міста і комунальної інфраструктури.

Важливим елементом розробки стратегічних планів соціально-економічного розвитку міст Суми, Полтава, Чернігів є аналіз внутрішніх ресурсів громади (сильних та слабких сторін) та аналіз впливу зовнішнього оточення як можливостей та загроз для подальшого розвитку громад.

Робочими групами з розробки стратегії економічного розвитку досліджуваних міст було сформовано проекти стратегічного бачення – яким, на одностайну думку членів комітету, має бути місто в майбутньому (рис. 5.8).



Рис. 5.8. Стратегічне бачення розвитку Сум, Полтави, Чернігова

Як видно з рисунка, найбільш деталізованим є стратегічне бачення міста Суми. У даному випадку враховані майже всі специфічні особливості розвитку міста: розташування на кордоні з Росією, переважання важкої промисловості у структурі промислового комплексу, наявність прогресивної та демократично налаштованої молоді тощо. Що стосується стратегічного бачення міст Полтава та Чернігів, то воно є загальним і можна констатувати практичну відсутність врахування характерних особливостей саме цих муніципальних утворень.

Що стосується Плану дій, то в стратегічних планах міст Суми та Полтава визначено відповідно 3 та 4 критичні питання, вирішення яких є пріоритетним для довгострокового соціально-економічного розвитку міст. Кожний із зазначених планів дій складається зі стратегічних та оперативних цілей і завдань, спрямованих на вирішення проблем з кожного критичного питання. Саме Плани дій є стрижнем Стратегічного плану.

Так, для міста Суми залучення інвестицій та розвиток МСП належить до універсальних чинників, що обумовлюють розвиток місцевої економіки (рис. 5.9).

Критичне питання, пов'язане із залученням інвестицій, віддзеркалює очікуваний високий потенціал зростання, який має генерувати успішне впровадження стратегії. Розвиток комунальної інфраструктури забезпечує належні умови проживання людей у місті і є важливою складовою успіху, базою розвитку підприємництва та зростання інвестиційної привабливості міста.

У плані соціально-економічного розвитку міста Полтави передбачено вирішення чотирьох критичних питань – залучення інвестицій; розвиток бізнесу; розвиток туризму і розвиток території міста та комунальної інфраструктури (рис. 5.10).

Для кожного з цих питань були складені окремі плани дій, впровадження яких має вести до покращення конкурентної позиції міста Полтави. Плани дій розроблялися членами Робочої групи з розробки стратегії економічного розвитку, а також з допомогою людей, які мають професійні знання та досвід у відповідних сферах, або до службової компетенції яких входять відповідні питання.



Рис. 5.9. Критичні питання Плану дій, визначені Стратегічним планом розвитку міста Суми

Децю іншим шляхом визначені критичні питання в Стратегії розвитку міста Чернігова. Робоча група проаналізувала міські проблеми та визначила перелік проблем, що критично впливають на господарську діяльність, поглиблюють соціальні негаразди, затримують формування громадянського суспільства у Чернігові (табл. 5.2).

Реалізація карток критичних питань стратегічних планів економічного розвитку міст Сум, Полтави, Чернігова передбачає відповідне фінансування з мі-

ського бюджету. Його розміри та терміни носять орієнтовний характер та зазначені відповідно до кожної розробленої програми заходів у межах визначеного критичного питання.



Рис. 5.10. Критичні питання Плану дій, визначені Стратегічним планом розвитку міста Полтави

Таблиця 5.2

**Ідентифікація критичних проблем міста Чернігова,
що потребують вирішення**

Тип проблеми	Критичне питання
Економічні проблеми	<ol style="list-style-type: none"> 1. Наявність сегмента тіньової економіки. 2. Розбалансованість ринку праці. 3. Недостатньо розвинена інфраструктура обслуговування туристичної галузі. 4. Морально та фізично застарілі каналізаційні очисні споруди. 5. Зношеність та аварійність розподільчої водопровідної мережі міста. 6. Низька пропускна можливість існуючої зливової мережі, відсутність її в окремих районах міста; відсутність очищення зливових вод. 7. Перевантаженість полігону твердих побутових відходів та відсутність сміт-тево-переробних підприємств. 8. Незадовільний стан доріг, тротуарів, внутрішньоквартальних проїздів
Соціальні проблеми	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стрімкий ріст соціально негативних явищ (наркоманія, алкоголізм, сімейне насильство, безпритульність, жебрацтво, бродяжництво, соціальне сирітство, злочинність та правопорушення). 2. Високий рівень захворюваності, смертності серед населення міста. 3. Недостатня забезпеченість лікарськими кадрами окремих спеціальностей (неонатологи, дільничні педіатри та терапевти, рентгенологи, лікарі-лаборанти). 4. Незадовільний стан матеріально-технічної бази закладів соціальної сфери. 5. Невисокий відсоток залучення населення до занять спортом
Екологічні проблеми	<ol style="list-style-type: none"> 1. Забруднення річок Десна та Стрижень. 2. Наявність шкідливих викидів та накопичення відходів виробництва ТЕЦ. 3. Екологічне забруднення території рідкими токсичними, побутовими, промисловими відходами та стічними водами
Проблеми громади	<ol style="list-style-type: none"> 1. Зниження духовного, культурного, інтелектуального рівня населення, знецінення моральних принципів, руйнування життєвих орієнтирів. 2. Пасивність громади, руйнування демократичних засад у суспільстві

Важливими документами, що розробляються на місцевому рівні, зокрема у Сумах, Полтаві та Чернігові, і відображають основні завдання і пріоритети щодо розвитку міст у короткостроковій перспективі, є відповідні програми економічного і соціального розвитку. Основною метою розробки та реалізації таких програм є створення умов для забезпечення динамічного розвитку виробничого комплексу мі-

ста, поліпшення його комунальної інфраструктури, сприяння зайнятості населення, залучення інвестицій та будівництво житла, розвиток малого та середнього підприємництва, підвищення добробуту населення на засадах поступового досягнення європейських стандартів життя та забезпечення сталого економічного зростання міста. Інструментом виконання програм економічного та соціального розвитку виступають цільові галузеві програми, що затверджуються відповідними органами місцевої влади, а їх показники враховуються як складові програмних заходів.

Слід відзначити, що у кожному місті залежно від ряду факторів, зокрема від особливостей поточного стану їх розвитку, наявності термінових проблем та фінансового забезпечення, визначається відповідна пріоритетність виконання окремих завдань, передбачених програмою економічного і соціального розвитку.

Так, наприклад, програмою економічного і соціального розвитку міста Полтави визначено, що головним пріоритетом виступає саме економічний розвиток міста. Останній базується на гармонійному зростанні значимості бізнесової діяльності, створенні середнього класу, мінімізації розшарування суспільства.

Також важливим пріоритетним напрямом є соціальна та гуманітарна сфери. Головними цілями цього напрямку згідно з програмою економічного і соціального розвитку м. Полтави є: збільшення народжуваності та зниження рівня смертності, турбота про незахищені верстви населення та молоде покоління, зменшення безробіття шляхом збереження існуючих і створення нових робочих місць.

Третім пріоритетом за програмою економічного і соціального розвитку Полтави визначено реформування міської комунальної сфери та покращення надання послуг населенню. Зокрема, найбільш важливими в цьому аспекті є: будівництво житла, особливо за соціальними програмами; реконструкція та ремонт міських магістралей; здійснення ефективних енергозберігаючих заходів в міській комунальній та бюджетній сферах.

Для порівняння, у м. Чернігів основною метою програми економічного і соціального розвитку на 2009 рік, зважаючи на існуючу на той період економічну ситуацію, було визначено мінімізацію наслідків фінансової кризи для реального сектора економіки, забезпечення стабільного функціонування гуманітарної та соціальної сфер та збереження добробуту населення міста.

Що стосується міста Суми, то на сьогоднішній день основними проблемними питаннями його економічного та соціального розвитку залишаються наступні: значне перевищення потреб видаткової частини міського бюджету над його можливостями; недостатність розміру бюджету розвитку, що призводить до неможливості прийняття і реалізації перспективних програм розвитку; потреба у зниженні нераціональних витрат у галузях міської інфраструктури і міського господарства (у тому числі через тендерні процедури) та у розвитку небюджетних способів фінансування ресурсоспоживаючих галузей (залучення інвестицій, кредити банків, позики у населення); недостатній розвиток малого та середнього підприємництва та інфраструктури бізнесу; необхідність реформування житлового господарства міста; питання щодо поліпшення інвестиційної привабливості міста та залучення інвестицій; потреба у гармонізації відносин усіх галузей і рівнів влади, установа відносин підтримки і співробітництва між органами влади, суб'єктами господарювання всіх форм власності і населенням.

Таким чином, проведений загальний аналіз програм економічного та соціального розвитку міст Сум, Полтави і Чернігова виявив деякі відмінності у визначенні основних напрямків розвитку даних міст у короткостроковій перспективі. Дещо відрізняються ключові пріоритети аналізованих міст і у рамках окремих галузей та сфер. Тому проведемо порівняльну характеристику програм економічного і соціального розвитку даних міст у розрізі окремих галузевих напрямів.

Що стосується соціальної політики, то всі три програми охоплюють такі питання: демографічна політика, доходи населення, зайнятість населення та ринок праці, соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення, житлова політика.

У сфері демографічної політики спільними цілями розвитку є: зменшення темпів скорочення кількості населення за рахунок зниження рівня смертності та підвищення народжуваності; збереження позитивного сальдо міграції; забезпечення якості життя та створення сприятливого середовища для демографічного відтворення населення.

Спільними у програмах соціально-економічного розвитку аналізованих міст є і комплекс заходів, передбачених для досягнення визначених цілей: запровадження системи моніторингу стану здоров'я населення; проведення соціальної реклами з питань здорового способу життя та формування позитивного іміджу сім'ї; висвітлення в засобах масової інформації матеріалів, які сприяють інформованості населення про демографічні проблеми суспільства, стан здоров'я населення, здійснення заходів, спрямованих на охорону здоров'я.

При цьому очікуваний ефект від впровадження розроблених програм у сфері соціальної політики є досить різним:

- м. Суми: створення 6000 нових робочих місць, працевлаштування за сприяння служби зайнятості 3850 осіб, на дотаційні робочі місця – 180 чол., залучення до оплачуваних громадських робіт – 1 100 осіб;

- м. Полтава: створення 5750 нових робочих місць, працевлаштування за сприяння служби зайнятості 4365 осіб, залучення до оплачуваних громадських робіт планується на рівні 1350 осіб;

- м. Чернігів: працевлаштувати за сприяння міського центру зайнятості на вільні та новостворені робочі місця 2600 осіб; залучити до виконання оплачуваних громадських робіт 2200 осіб; забезпечити професійне навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації 1430 безробітних громадян.

Порівнюючи програми соціально-економічного розвитку Сум, Чернігова, Полтави, доцільно звернути увагу на цілі та заходи, передбачені у сфері житлової політики. Так, спільною метою є покращення житлових умов населення міста, що перебувають на квартирному обліку.

Щодо фінансового забезпечення житлової політики, то органами місцевого самоврядування міста Суми передбачено на 2011 рік профінансувати Програму молодіжного житлового кредитування на суму 7500 тис. грн. (3500 тис. грн. – з Державного бюджету, 3000 тис. грн. – з міського бюджету, 1000 тис. грн. – з інших, не вказаних джерел). Очікуваним результатом є забезпечення новим житлом 5 % мешканців, що знаходяться на загальній черзі на отримання житла в Сумській міській раді.

Що стосується Чернігова, то у Програмі передбачається введення в експлуатацію 83,9 тис. кв. м. житла за рахунок усіх джерел фінансування, на 18,4 % менше очікуваного у поточному році. Планується ввести у дію основні фонди на суму близько 240 млн грн. Зниження обсягів введення житла пов'язане з жорсткими умовами у системі довгострокового кредитування. Програмою соціально-економічного розвитку Полтави передбачено забезпечити введення в дію 70,9 тис. кв. м загальної площі житла по місту, в тому числі індивідуальними забудовниками – 10 тис. м² (14,1 % від загального обсягу).

Що стосується управління комунальною власністю в Сумах, Полтаві, Чернігові, то спільною головною метою є: забезпечення ефективного використання комунальної власності; збільшення надходжень до місцевого та Державного бюджетів від суб'єктів комунальної власності. Суттєво не відрізняється і комплекс заходів щодо реалізації завдань, сформованих у програмах соціально-економічного розвитку міст: приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до самоокупного рівня відповідно до чинного законодавства; забезпечення обов'язкового фінансового планування на підприємствах; проведення щоквартального моніторингу виконання фінансових планів та показників ефективності роботи комунальних підприємств; здійснення моніторингу за станом розрахунків підприємств з виплати заробітної плати працівникам, сплати коштів в бюджет та інші цільові фонди.

Основні пріоритети та завдання, визначені програмами економічного і соціального розвитку аналізованих міст систематизовані в табл. 5.3.

Таблиця 5.3

**Пріоритети та завдання соціально-економічного розвитку Сум, Полтави
і Чернігова за напрямком “Гуманітарна сфера”**

Пріоритети	Завдання соціально-економічного розвитку міст		
	м. Суми	м. Полтава	м. Чернігів
Охорона здоров'я населення	<ul style="list-style-type: none"> - оптимізація структури лікувально-профілактичних закладів у відповідності до існуючої нормативно-правової бази; - оптимізація амбулаторно-поліклінічної допомоги; - підвищення оперативності та якості надання швидкої медичної допомоги; - безпечне материнство; - реконструкція та будівництво нових об'єктів 	<ul style="list-style-type: none"> - реформування системи охорони здоров'я (впровадження сучасних перинатальних технологій в акушерстві, встановлення автономного опалення у лікувальних закладах та ін.); - зниження рівня захворювання населення на соціально-небезпечні хвороби, цукровий діабет, серцево-судинні та інші захворювання; - профілактика травматизму невиробничого характеру 	<ul style="list-style-type: none"> - створення єдиного інформаційного поля в системі охорони здоров'я; - забезпечення притоку лікарських кадрів у заклади охорони здоров'я; - розвиток первинної медико-санітарної допомоги; - оптимізація ліжкового фонду; - розвиток спеціалізованих видів медичної допомоги; - оснащення закладів охорони здоров'я сучасними апаратурою та обладнанням; - охорона материнства і дитинства
Сучасна і якісна освіта	<ul style="list-style-type: none"> - реалізація програми “Обдаровані діти”; - отримання 100 % загальної середньої освіти, охоплення дітей та підлітків навчанням; - підвищення якості надання освітніх послуг та модернізація існуючої матеріально-технічної бази; - соціальний захист дітей пільгових категорій; - організація оздоровлення та відпочинку дітей; - виконання програми “Учитель”; - реконструкція та будівництво нових об'єктів 	<ul style="list-style-type: none"> - покращення якості дошкільної освіти (розширення мережі груп дошкільних закладів, відкриття дошкільних груп для організації ранньої корекції та лікувально-відновлювальної роботи та ін.); - підвищення якості загальної середньої освіти (продовження роботи в режимі автоматизованої системи “Рейтинг”, упровадження сучасних інформаційних технологій та педагогічних електронних програмних засобів та ін.); 	<ul style="list-style-type: none"> - сприяння збереженню, розвитку та удосконаленню мережі дошкільних, загальноосвітніх навчальних закладів; - організація проведення міських науково-практичних конференцій з педагогічних проблем; - здійснення комплексної підтримки дітей з вадами здоров'я та розвитку; - здійснення аналізу динаміки освітніх запитів учнів та їх підготовки до вибору професії; - спільно з міським центром зайнятості проведення “Ярмарки професій”;

Продовж. табл. 5.3

Сучасна і якісна освіта		- підвищення рівня позашкільної освіти (збільшення гуртків та секцій спортивного напрямку, розвиток і підтримка обдарованої учнівської молоді та ін.)	- оновлення матеріально-технічної, навчально-дидактичної баз освітніх закладів
Розвиток культури і туризму	- розвиток та модернізація існуючої мережі закладів культури міста; - розвиток естетичного виховання підростаючого покоління; - розвиток духовності громадян; - піднесення іміджу міста Суми та популяризація його туристичного потенціалу; - будівництво та реконструкція об'єктів	- зміцнення матеріально-технічного оснащення бібліотечних закладів міста; - організація роботи веб-сайту "Полтава туристична"; - популяризація справи охорони культурної спадщини Полтави; - забезпечення подальшого розвитку партнерських зв'язків з містами Філдера (Німеччина), Крістіанстад (Королівство Швеція), Велико-Тирново (Болгарія)	- удосконалення мережі закладів та подальший розвиток системи естетичного виховання молоді; - збільшення асигнувань на утримання пам'яток історії та культури, увічнення пам'яті видатних земляків; - розвиток міської комунальної централізованої бібліотечної системи; зміцнення матеріальної бази закладів культури
Фізична культура і спорт	- залучення різних груп населення до занять спортом та активного відпочинку; - будівництво та фінансова підтримка спортивних та соціально-молодіжних об'єктів	- встановлення майданчика зі штучним покриттям для гри з футболу на запасному полі стадіону "Ворскла"; - збільшення кількості та якості проведення міських спортивних заходів	- оснащення місць масового відпочинку населення спортивними майданчиками; - розвиток матеріально-технічної бази міського центру фізичного здоров'я населення "Спорт для всіх"; - продовження реконструкції стадіону ім. Ю.О. Гагаріна
Інші пріоритети	- інформаційний простір та громадянське суспільство: - розвиток інформаційного простору; - розвиток громадянського суспільства	—	—

За кожним із визначених пріоритетів у програмі економічного і соціального розвитку закріплюються основні цілі на плановий рік, а також фіксуються очіку-

вані результати від реалізації запланованих завдань та формується набір показників розвитку.

Одним із основних напрямків соціально-економічного розвитку Сум, Полтави та Чернігова визначається інвестиційна діяльність та розвиток реального сектора економіки. У Чернігові економічний аспект, зокрема стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, визнано основним пріоритетом за програмою економічного і соціального розвитку.

Що стосується інвестиційної діяльності та забезпечення інвестиційної привабливості, то в усіх аналізованих містах значна увага відводиться залученню іноземних інвестицій. Останні не лише забезпечують приплив необхідних фінансових ресурсів до місцевих економік, але й приносять з собою нові навички менеджменту, інновації та технології, нові ринки та відповідно нові можливості для бізнесу місцевих малих і середніх підприємств. У той же час ця сфера характеризується високим рівнем конкуренції. У місті Суми з метою збільшення обсягів іноземних інвестицій в економіку міста на 2011 рік передбачено такі заходи, як:

- запровадження активного маркетингу щодо формування іміджу міста;
- розробка і впровадження механізмів залучення інвестицій та іпотечного кредитування в будівництво житла;
- забезпечення підготовки переліку інвестиційних програм (проектів);
- продовження роботи по залученню внутрішніх місцевих запозичень (випуск облігацій місцевої позики) до бюджету розвитку;
- оновлення кредитного рейтингу м. Суми;
- здійснення роботи щодо підвищення рівня конкурентоспроможності міста Суми.

Слід зазначити, що у жовтні 2008 року рейтинговим агентством ТОВ “Кредит-Рейтинг” місту Суми присвоєні довгострокові кредитні рейтинги за Національною шкалою по борговим зобов’язанням Сумської міської ради з рівнем креди-

тного рейтингу uaA (стабільний) та кредитний рейтинг м. Суми uaA (стабільний), що є достатньо високим показником управління та розвитку міста.

Основними інвестиційними проектами, що спрямовані на розв'язання пріоритетних завдань економічного та соціального розвитку м. Суми у 2011 році, є:

- впровадження автоматизованої системи управління освітленням у місті;
- впровадження теплових насосів як альтернативного опалення очисних споруд комунального підприємств “Міськводоканал” Сумської міської ради;
- оновлення рухомого складу електричного транспорту (тролейбусів) міста Суми.

В цілому Програмою економічного і соціального розвитку м. Суми на 2011 рік заплановано наростити обсяги прямих іноземних інвестицій в економіку міста майже на 2 %, а також збільшити обсяг загальних інвестицій в основний капітал на 181,0 млн грн.

Основним пріоритетом у розвитку реального сектора економіки аналізованих міст згідно з їх програмами економічного та соціального розвитку є інноваційний розвиток та розширення обсягів виробництва.

Так, на 2011 рік заплановано збільшення обсягів промислового виробництва у Сумах на 17,3%; при цьому передбачається розширення номенклатури продукції виробничо-технічного призначення, підвищення її якості та конкурентоспроможності.

Що ж стосується інноваційної діяльності в місті, то протягом 2011 року очікується впровадження у виробництво 129 нових видів продукції (з них 75 видів – на підприємстві АТЗТ “Сумський фарфоровий завод”, а також на підприємствах ВАТ “Сумхімпром”, ВАТ “СМНВО ім. М.В. Фрунзе та ВАТ “Сумський завод “Насосенергомаш”), і розробка 17 видів нових технологічних процесів (на підприємствах ВАТ “Сумхімпром” та ВАТ “СМНВО ім. М.В. Фрунзе).

У рамках наступного пріоритетного напрямку – регуляторна політика та розвиток підприємництва – програмами соціально-економічного розвитку міст передбачено ряд заходів, основні з яких направлені на підтримку малого підприємництва, створення сприятливої інфраструктури його розвитку (формування бізнес-центрів, інформаційна підтримка). На забезпечення розвитку малого підприємництва спрямовані і окремі спеціалізовані програми, як наприклад, Програма підтримки малого підприємництва у м. Суми на 2009-2011 роки, згідно з якою на 2011 рік передбачено фінансування з міського бюджету в обсязі 68,1 тис. грн.

У рамках розгляду програмних заходів щодо розвитку реального сектора економіки міста слід також звернути увагу на такий пріоритетний напрямок, як зовнішня торгівля. Збільшення експортно-імпортних операцій підприємствами міста, утримання на основних закордонних ринках та розширення експорту товарів та послуг має стати однією із основних складових економічного розвитку кожного з аналізованих міст. З цією метою програмами їх економічного та соціального розвитку передбачено ряд заходів, спрямованих на формування позитивного міжнародного іміджу міста, збільшення поінформованості представників іноземних держав про торгівельно-економічні, туристичні та інвестиційні можливості міста, збільшення кількості ділових контактів між підприємствами міста та іноземними суб'єктами господарювання.

Таким чином, проведений аналіз засвідчив наявність великої кількості проблем у соціально-економічному розвитку вказаних міст, вирішення яких потребує значного фінансового забезпечення. При цьому значна частка програм здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Це підвищує актуальність пошуку шляхів нарощення власної ресурсної бази бюджетів міст, забезпечення достатності і стабільності надходжень, а також широкого впровадження принципів бюджетного федералізму в практику організації місцевих фінансів.

5.4. Формування науково-методичного підходу до визначення бюджетного потенціалу міста (на прикладі м. Суми)

Подальший розвиток та реформування української економіки, в своїй більшості, буде пов'язаний з подоланням наслідків фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. та розробкою превентивних заходів щодо попередження фінансової нестабільності в майбутньому. Фінансова криза обумовила жорсткі вимоги до підвищення ефективності і раціональності використання існуючих природних, трудових та економічних ресурсів. Крім того, необхідно зауважити, що фінансово-економічна криза довела неспроможність поступального розвитку економіки території тільки на базі використання ринкових методів.

Виходячи з цього, роль місцевих органів влади в подальшому впливі на фінансовий і соціальний розвиток міста, за допомогою акумуляції всіх можливих фінансових ресурсів, є визначальним для виходу економіки міста, зокрема, та держави в цілому, на новий якісний рівень розвитку. Вирішення значних соціально-економічних проблем розвитку регіонів та міст України буде пов'язано з комплексним використанням усіх складових існуючого потенціалу території.

Серед наявної системи потенціалів (соціальний, природний, економічний, фінансовий та інші), зважаючи на сучасну економічну ситуацію в Україні, найбільш актуальним питанням є дослідження формування, оцінки та використання бюджетного потенціалу міста, оскільки саме реалізація потенційних можливостей щодо акумуляції додаткових фінансових ресурсів за допомогою активізації бюджетного механізму, зумовлює спроможність органів місцевого самоврядування проводити структурне реформування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та ефективно вирішувати її соціально-економічні про-

блеми. У свою чергу, економічний та соціальний розвиток міста сформує базис подальшого зростання економіки держави.

Незважаючи на значну актуальність вищерозглянутого питання в науковій літературі, не існує єдиного підходу щодо визначення категорії «бюджетний потенціал міста» та остаточно не з'ясовано його місце і роль. Так, проводячи критичний аналіз найбільш вагомих досліджень в сфері визначення різних аспектів потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, необхідно зазначити, що Дєєва Н.М. [133] визначає сутність тільки «потенціалу соціалізації»; Давискіба К.В. [125] і Лукін С.О. [202] розглядають загальні основи економічного потенціалу, не виділяючи в його структурі бюджетного потенціалу. Інша група вчених – Бондаренко Л.М. [77] та Іоненко К.В. [163], визначають бюджетний потенціал складовою фінансового потенціалу, відповідно поряд з фінансовими ресурсами населення, ресурсами фінансово-кредитної системи і фінансовими ресурсами підприємств (Бондаренко Л.М.) та інвестиційним потенціалом суб'єктів господарювання і ощадним потенціалом населення (Іоненко К.В.). Науковцями, які детально займаються проблематикою бюджетного потенціалу, виступають Воробьева В.Н. [108], Зенченко С.В. [153], Конярова Э.К. [182], Лучка А.В. [204], Пушак Я.Я., Пушак Г.І. [300].

Проводячи досліджуючи теоретичні основи до розуміння бюджетного потенціалу міста, більше детально, необхідно зазначити, що певні автори [182, 204, 300] базуються на класичному визначенні категорії «потенціал» (від латинського слова “*potentia*”, що означає можливість, потужність, приховані можливості), інша група вчених [108, 153, 163] додержується думки про те, що потенціал – це сукупність наявних засобів, можливостей в будь-якій галузі. Кулешова І.П. [192], Пушак Я.Я. та Пушак Г.І. [300] поєднують вищенаведені положення та зазначають, що бюджетний потенціал є сумою використаних та невикористаних можливостей.

Крім того, дискусійним питанням є врахування при визначенні сутності поняття «бюджетний потенціал» обсягів фінансових ресурсів, отриманих у вигляді субсидій, субвенцій та дотацій. Такі науковці, як Зенченко С.В. [153], Воробьева В. [108] та Іоненко К.В. [163] вважають, що в якості можливої доходної бази, що формує бюджетний потенціал міста, доцільно враховувати тільки його власні доходи, в той час, як Конярова Є.К. [182], Кулешова І.П. [192], Пушак Я.Я. та Пушак Г.І. [300] відносять трансферти до невід'ємного елемента бюджетного потенціалу міста та розглядають їх як зовнішню складову. Так, Зенченко С.В. визначає «бюджетний потенціал», як максимально можливі видатки, які може дозволити собі бюджет з огляду на власну доходну частину, а також вказує на те, що його доцільно розглядати з точки зору отриманих податкових платежів та ефективності їх використання [153].

Тобто, дане поняття визначається, як можливість отримати кошти до бюджету у відповідності до максимальних потреб, що, на нашу думку, значно обмежує економічну сутність розглянутої категорії та не окреслює інших його складових. В свою чергу, російський науковець Конярова Є.К. визначає бюджетний потенціал, як суму умовно-власних доходів, отриманих від суб'єкта Російської Федерації (доходи за винятком трансфертів) та доходів федерального бюджету, що надійшли з території суб'єкта РФ [182]. Воробьева В.Н., також розглядає категорію «бюджетний потенціал», через можливий обсяг доходів, що можуть бути стягнуті, у вигляді місцевих податків і зборів, з суб'єктів господарювання [108]. На нашу думку, ідентифікація бюджетного потенціалу, як факту що відбувся, а не можливостей, значно звужує змістовне навантаження даного поняття, і, в результаті, не дозволяє провести його комплексне дослідження.

Певна група вчених [192, 300] розглядаючи основні теоретичні засади «бюджетного потенціалу регіону» виділяє його зовнішню і внутрішню складову та резерви до їх зростання. Так, внутрішній існуючий бюджетний потенціал регі-

ону визначений, як доходи бюджету, що сформовані в результаті фінансово-економічної діяльності господарюючих суб'єктів та населення даної територіальної одиниці. У свою чергу, невикористаний внутрішній бюджетний потенціал розглядається, як сукупність можливостей щодо залучення додаткових доходів, які практично могли би бути отримані від господарюючих суб'єктів та населення відповідного регіону.

Існуючий зовнішній бюджетний потенціал територіальної одиниці формується на основі суми доходів, які поступають з державного до регіонального бюджету у вигляді трансфертів, і використовуються з метою забезпеченню соціально-економічного розвитку регіону. Формування зазначених грошових потоків відбувається в результаті фінансово-економічної діяльності господарюючих суб'єктів та населення на всі території України. Невикористаний зовнішній потенціал характеризується, як можливість зростання доходної частини державного бюджету та подальшого перерозподілу їх визначеної частини до бюджетів регіонального рівня.

Таким чином, Кулешова І.П. [192], Пушак Я.Я. та Пушак Г.І. [300] додержуються думки про те, що «бюджетний потенціал регіону» є сумою внутрішнього та зовнішнього потенціалів, які вже існують, а також резервів, що можуть бути залученні для їх зростання в наступних періодах. На наш погляд, віднесення фінансових ресурсів, які надходять до бюджетів міста за допомогою трансфертної політики держави є не коректним, оскільки доходи отримані даним шляхом характеризують здатність економічно-розвинутих територій датувати депресивні регіони. Ми вважаємо, що бюджетний потенціал міста характеризується здатністю підвищення наповненості бюджету тільки за рахунок акумуляції фінансових ресурсів отриманих від суб'єктів господарювання і населення, діяльність яких здійснюється, безпосередньо, на даній території, та підвищення організаційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна стверджувати, що в вузькому розумінні «*бюджетний потенціал міста*» розглядається як *максимально можлива сума надходжень податків і зборів*. У широкому – «*бюджетний потенціал міста*» – це сума *внутрішнього* (доходи бюджету, сформовані внаслідок економічної діяльності суб'єктів господарювання та населення даного міста) і *зовнішнього* (доходи, які надходять з державного бюджету і направлені на соціально-економічного розвиток території) *потенціалів, які вже використовуються, а також резервів, що можуть бути залучені для його примноження у майбутньому*.

Отже, здійснюючи узагальнення, можна зробити висновок, що «*бюджетний потенціал міста*» слід розуміти як оцінку можливостей надходження в майбутньому до бюджету міста максимального обсягу фінансових ресурсів акумульованих за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень та коштів цільових фондів.

З метою розкриття ролі «*бюджетний потенціал міста*» в процесі ефективної реалізації соціально-економічного розвитку міста, зокрема, та з'ясування місця «*бюджетний потенціал міста*» в цілісній системі економічного потенціалу, проведемо формалізацію даних процесів за допомогою схеми, зображеної на рис. 5.11.

Виходячи з даних наведених на зазначеному рисунку, доцільно зауважити, що бюджетний потенціал є невід'ємною складовою фінансового потенціалу, який додатково включає ще інвестиційний потенціал та ощадний потенціал населення.

Включення інвестиційного потенціалу у вигляді складової фінансового потенціалу, обумовлено самою природою інвестицій, які за своєю суттю є фінансовими операціями (всі види цінностей, які вкладаються безпосередньо в об'єкти підприємницької та іншої діяльності з метою одержання прибутку).

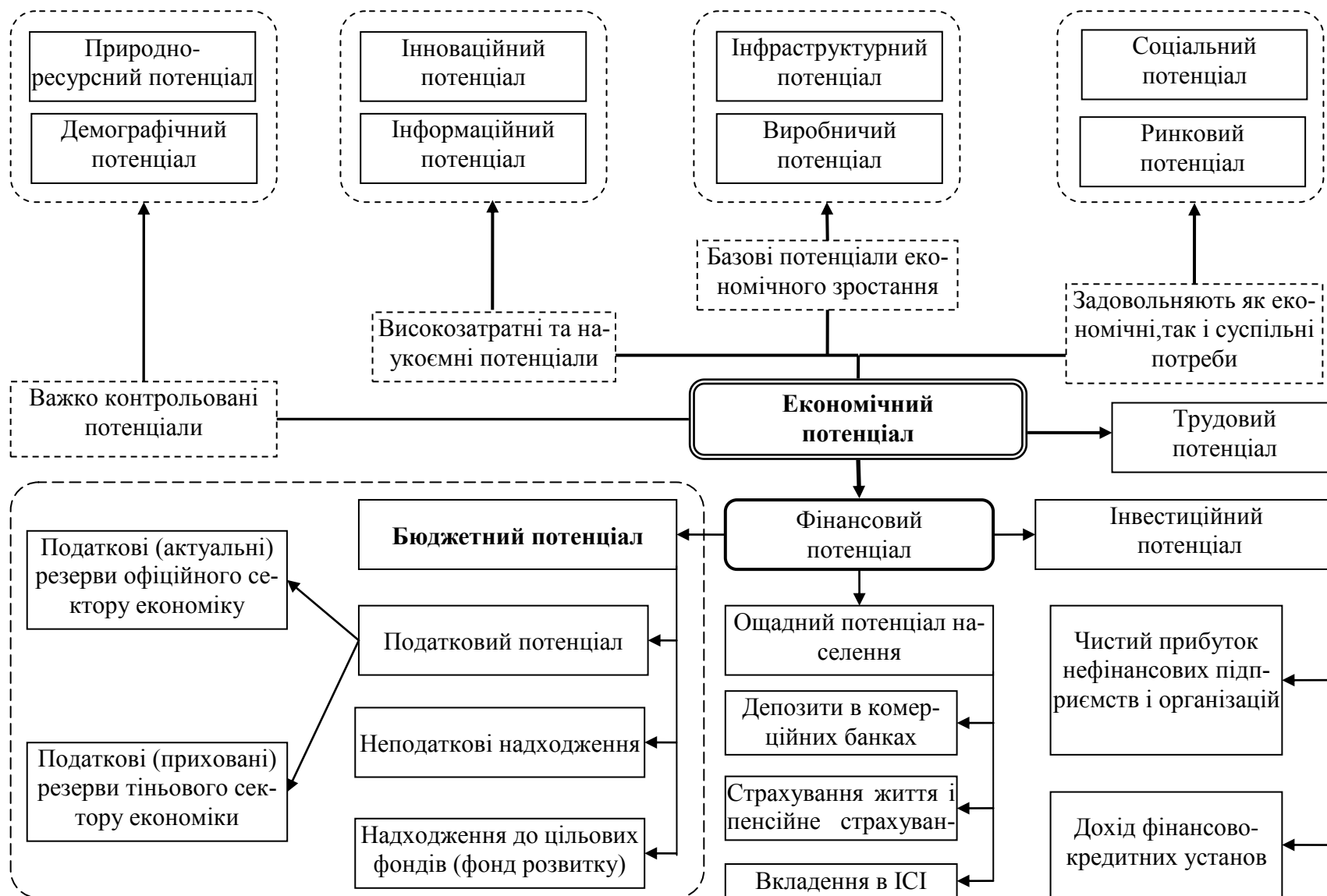


Рис. 5.11. Роль та місце бюджетного потенціалу міста в загальній системі економічного потенціалу території (складено на основі [8, 77, 122, 163, 222, 376])

У свою чергу, ощадний потенціал населення полягає в можливості використання заощаджень населення як інвестиційних ресурсів з метою стимулювання економіки шляхом депозитних операцій, пенсійного страхування і страхування життя та спільного інвестування.

Поділ бюджетного потенціалу міста відбувається в розрізі: податкового потенціалу, неподаткових надходжень та певних надходжень до цільових фондів (фонд розвитку). Паралельно з тим, податковий потенціал складається з податкових (актуальних) резервів офіційного сектору економіку та податкових (прихованих) резервів тіньового сектору економіки. Виходячи зі складу бюджетного потенціалу міста, можна зробити висновок, що найбільші обсяги прихованих резервів вітчизняної економіки знаходяться не в нових видах податків або надходжень, а в її тіньовому секторі. Дане положення зумовлює необхідність формування нових підходів до використання бюджетного потенціалу міста [163, 222].

Отже, доцільно зазначити, що бюджетний потенціал є складною, динамічною системою, що характеризується постійною зміною взаємозв'язків між його складовими елементами в часі та просторі. Крім того, знаходячись у функціональній залежності з фінансовим потенціалом, тобто зміна одних складових бюджетного потенціалу призведе до зміни інших, і, в результаті, відбувається пропорційні інфраструктурні та організаційні зрушення.

Таким чином, формування та реалізація бюджетного потенціалу міста повинна ґрунтуватись не тільки на економічних засадах щодо нарощення дохідної частини бюджету міста за рахунок посилення оподаткування, а й бути спрямованою на реформування організаційної системи управління фінансами адміністративно-територіальної одиниці. Ефективна політика використання розпорядниками бюджетних коштів акумульованих додаткових фінансових ресурсів сприятиме стимулюванню суб'єктів господарювання і населення до підвищення власних потенційних можливостей та більшої продуктивності праці, що призведе до синергетичного ефекту від їх взаємодії. Зацікавленість органів місце-

вого самоврядування в раціональному використанні всіх потенційних можливостей суб'єктів господарювання відповідного міста дозволить розширити напрямки їх діяльності та збільшити обсяги надходжень до бюджету, що, як наслідок, призведе до зростання бюджетного потенціалу міста.

Зважаючи на той факт, що повноцінне використання бюджетного потенціалу неможливо без кількісної оцінки даної характеристики, актуальності набуває розробка відповідного науково-методичного підходу до його розрахунку, шляхом визначення різниці між фактичним значенням його складових та їх оптимальним рівнем. З метою більш повного розкриття сутнісної характеристики поняття «бюджетний потенціал міста» пропонується провести формалізацію даної категорії за допомогою використання інструментарію економіко-математичного моделювання. Так, розглянемо послідовність етапів реалізації методики надання кількісної характеристики даного поняття, особливість якої полягає в наступних аспектах:

- урахуванні змісту поняття потенціал міста як невикористаних можливостей шляхом визначення різниці між фактичним значенням обраної (в рамках даного дослідження) характеристики та оптимальним рівнем;

- виокремленні трьох ключових параметрів ідентифікації бюджетного потенціалу міста, які не лише співставляються між собою, але і виступають комбінацією більш простих характеристик;

- проведенні оцінки потенціалу міста в межах розгляду основних складових бюджету на основі розрахунку інтегральної кількісної характеристики методом Никовського І. [105, 277].

Оскільки, розроблений науково-методичний підхід є універсальним і може використовуватись для визначення бюджетного потенціалу будь-якої територіальної одиниці, розглянемо його в загальному вигляді.

Отже, на *першому* етапі запропонованого підходу проводиться формування інформаційного забезпечення подальшого дослідження, яке враховує, поперше, основні напрямки визначення кількісної характеристики бюджетного

потенціалу міста, а по-друге, показники їх опису та статистичні дані в розрізі аналізованого об'єкту. В своїй більшості, для аналізу бюджетного потенціалу міста можливо використовувати: напрямок 1 – податкова складова; напрямок 2 – не податкова складова; напрямок 3 – надходження до цільових фондів. Результати реалізації даного етапу наводяться у вигляді таблиці 5.4.

Таблиця 5.4

Основні напрямки надання кількісної характеристики бюджетного потенціалу міста

Напрямок 1		Напрямок 2		Напрямок 3	
Показники	Числові значення	Показники	Числові значення	Показники	Числові значення
БП _{il}	b_{il}	БП _{ik+1}	b_{ik+1}	БП _{il+1}	b_{il+1}
...
БП _{ik}	b_{ik}	БП _{il}	b_{il}	БП _{im}	b_{im}

Примітка: показники наводяться в розрізі аналізу i -го міста

Логічним продовженням агрегування вхідних даних виступає проведення *другого* етапу моделювання кількісної характеристики бюджетного потенціалу міста – приведення показників у співставний вигляд. Необхідність здійснення зазначених дій обумовлена різним характером кожного із виокремлених параметрів і вимогою їх порівнюваності між собою.

Оскільки важливим аспектом даної методики виступає врахування сутності потенціалу, провести нормалізацію показників пропонується шляхом зваження різниці між їх фактичним значенням та середнім рівнем на величину середнього квадратичного відхилення за всією групою (формула (5.1)):

$$\tilde{b}_{ij} = \frac{b_{ij} - \bar{b}_j}{\sigma_j} = \frac{b_{ij} - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n b_{ij}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(b_{ij} - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n b_{ij} \right)^2}}, \quad (5.1)$$

де $\tilde{b}_{ij}, i=1..n, j=1..m$ – нормалізоване значення j -го показника бюджетного потенціалу в розрізі кожного з його напрямків;

b_{ij} – вихідне значення j -го показника;

\bar{b}_j – середнє значення j -го показника за всією сукупністю характеристик, які включені в аналізовану групу;

σ_j – середнє квадратичне відхилення значення j -го показника за всією сукупністю.

Узагальнюючи результати проведених розрахунків на другому етапі методики кількісної характеристики бюджетного потенціалу міста, отримуємо таблицю 5.12.

Таблиця 5.12

**Нормалізовані значення показників кількісної характеристики
бюджетного потенціалу міста**

Напрямок 1		Напрямок 2		Напрямок 3	
Показники	Числові значення	Показники	Числові значення	Показники	Числові значення
БП _{i1}	\tilde{b}_{i1}	БП _{ik+1}	\tilde{b}_{ik+1}	БП _{il+1}	\tilde{b}_{il+1}
...
БП _{ik}	\tilde{b}_{ik}	БП _{il}	\tilde{b}_{il}	БП _{im}	\tilde{b}_{im}

Примітка: показники наводяться в розрізі аналізу i -го міста

Сутність *третього* етапу формалізації бюджетного потенціалу міста полягає у представленні даної економічної категорії як певної точки у тривимірному просторі з координатами, кожна з яких виступає узагальненою кількісною характеристикою розглянутих напрямків характеристики i -го міста.

Крім того, необхідно зазначити, що будь-яка з введених координат містить узагальнення показників, які здійснюють як позитивний, так і негативний вплив на інтегральну кількісну оцінку бюджетного потенціалу міста шляхом введення відповідних вагових коефіцієнтів. В той же час, пріоритетність і напрямок впливу показників оцінки пропонується визначати методом експертних оцінок, який не

зважаючи на простоту у застосуванні, надає можливість отримати досить адекватні результати.

Отже, математичну формалізацію даного етапу дослідження представимо у вигляді наступної системи рівнянь:

$$\begin{aligned} NBP_{i1} &= \sum_{j=1}^k \alpha_j \tilde{b}_{ij} - \sum_{j=1}^k \beta_j \tilde{b}_{ij}, \\ NBP_{i2} &= \sum_{j=k+1}^l \alpha_j \tilde{b}_{ij} - \sum_{j=k+1}^l \beta_j \tilde{b}_{ij}, \\ NBP_{i3} &= \sum_{j=l+1}^m \alpha_j \tilde{b}_{ij} - \sum_{j=l+1}^m \beta_j \tilde{b}_{ij} \end{aligned} \quad (5.2)$$

де $NBP_{i1}(NBP_{i2}, NBP_{i3})$ – узагальнена кількісна характеристика 1-го (2-го, 3-го) напрямків бюджетного потенціалу і-го міста;

α_j – ваговий коефіцієнт j-го нормалізованого показника для групи показників, які зі збільшенням покращують загальний рівень потенціалу міста (даний коефіцієнт може приймати або власне значення у випадку вказаного напрямку впливу, або нульове значення у випадку протилежного напрямку впливу);

β_j – ваговий коефіцієнт j-го нормалізованого показника для групи показників, які зі збільшенням погіршують загальний рівень потенціалу міста (має аналогічні попередньому коефіцієнту властивості).

На відміну від трьох описаних вище етапів, *четвертий* завершальний етап моделювання кількісної характеристики бюджетного потенціалу міста вимагає попереднього проведення ряду проміжних розрахунків:

– ідентифікації характеру оптимізації (спрямованість на максимізацію чи мінімізацію) в розрізі кожної узагальненої кількісної характеристики 1-го (2-го, 3-го) напрямків бюджетного потенціалу і-го міста та пошук відповідного оптимального значення;

– визначення пріоритетності напрямків надання кількісної характеристики бюджетного потенціалу і-го міста.

На основі розглянутих вище математичних перетворень, в подальшому, проводиться реалізація *четвертого етапу* методики надання кількісної оцінки бюджетному потенціалу міста методом І.Никовського. Так, проводиться вирішення задачі багатокритеріальної оптимізації шляхом вибору такого набору оптимальних значень узагальнених кількісних характеристик 1-го (2-го, 3-го) напрямків бюджетного потенціалу і-го міста в оптимальному компромісному плані, який би дозволяв отримати мінімальну, але гарантовану кількість переваг в процесі формування бюджету міста. Цільова функція, яка враховує всі зазначені аспекти, математично може бути представлена наступним чином:

$$\min NBP_i = k_1 \left| \frac{NBP_{i1}^* - \overline{NBP}_{i1}}{NBP_{i1}^*} \right| = k_2 \left| \frac{NBP_{i2}^* - \overline{NBP}_{i2}}{NBP_{i2}^*} \right| = k_3 \left| \frac{NBP_{i3}^* - \overline{NBP}_{i3}}{NBP_{i3}^*} \right|, \quad (5.3)$$

де NBP_i – інтегральна кількісна характеристика бюджетного потенціалу в розрізі аналізу і-го міста;

$k_1(k_2, k_3)$ – ваговий коефіцієнт відповідного напрямку надання кількісної характеристики бюджетного потенціалу і-го міста;

$NBP_{i1}^*(NBP_{i2}^*, NBP_{i3}^*)$ – оптимальне (максимальне чи мінімальне в залежності від обраного характеру дослідження) значення узагальненої кількісної характеристики 1-го (2-го, 3-го) напрямків бюджетного потенціалу і-го міста;

$\overline{NBP}_{i1}(\overline{NBP}_{i2}, \overline{NBP}_{i3})$ – оптимальне значення узагальненої кількісної характеристики 1-го (2-го, 3-го) напрямків бюджетного потенціалу і-го міста в оптимальному компромісному плані (з урахуванням одночасної оптимізації усіх розглянутих підходів).

Таким чином, запропонована методика кількісної характеристики бюджетного потенціалу міста:

– виступає тривимірною оцінкою, що дозволяє співставити та оптимізувати різнонаправлені аспекти бюджету міста;

– дозволяє комплексно описати та врахувати вимоги до формування бюджету міста наступного планового періоду шляхом максимального залучення потенціальних можливостей.

Переходячи, безпосередньо, до практичної реалізації розглянутого науково-методичного підходу на прикладі м. Суми сформуємо необхідну інформаційну базу. Виходячи з того, що на теоретичному рівні визначено, що бюджетний потенціал характеризується можливим обсягом доходів, то дослідження даної категорії буде проводитись в розрізі таких складових дохідної частини бюджету м. Суми, як податкові надходження; неподаткові надходження та надходження до цільових фондів.

Крім того, з метою підвищення адекватності реалізації зазначеного науково-методичного підходу, кожен з напрямків деталізовано на певні складові, а саме *податкові надходження* розглядаються в межах податків на доходи, податків на прибуток, податків на збільшення ринкової вартості; податків на власність; зборів за спеціальне використання природних ресурсів; внутрішніх податків на товари та послуги; інших податків; *неподаткові надходження* визначені в розрізі доходів від власності та підприємницької діяльності; адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу; надходжень від штрафів та фінансових санкцій; інших неподаткових надходжень та власних надходжень бюджетних установ аналіз надходжень до *цільових фондів* здійснений в межах зборів за забруднення навколишнього природного середовища; цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Таким чином, аналітичну інформацію визначених напрямків бюджетного потенціалу м. Суми можна представити у вигляді таблиці 5.13.

Таблиця 5.13

Інформаційна база визначення бюджетного потенціалу м. Суми протягом 2005-2010 рр.

Показники	Рік					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Податкові надходження, у т. ч.:	155614,5	198302,5	281786,8	382738,5	372882,4	419495,5
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	111215,4	150842,9	223870,5	301837,9	291341,5	328971,0
Податки на власність	4725,4	5972,1	6778,4	7440,7	7471,0	7873,0
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	14846,6	17119,7	19822,5	38403,0	47667,4	55712,5
Внутрішні податки на товари та послуги	6952,9	6571,7	9685,4	11734,1	4454,9	3955,9
Інші податки	17874,3	17796,1	21630,1	23322,8	21947,5	22983,3
Неподаткові надходження, у т. ч.:	16663,3	21425,3	33147,1	49553,6	45873,4	52176,1
Доходи від власності та підприємницької діяльності	269,3	317,7	1062,6	5255,4	4541,0	6188,2
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	3649,9	5571,5	10512,0	17397,5	15405,0	13577,7
Надходження від штрафів та фінансових санкцій	232,2	308,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Інші неподаткові надходження	189,0	107,9	69,8	309,0	676,0	1894,1
Власні надходження бюджетних установ	12322,8	15120,1	21502,7	26591,6	25251,4	30516,2
Цільові фонди, у т. ч.:	1408,6	1481,5	4670,1	4055,4	4813,1	2346,2
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	395,9	373,6	519,9	542,6	661,5	960,4
Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	1012,7	1107,9	4150,1	3512,8	4151,6	1385,8

З метою здійснення порівняння всіх розглянутих характеристик кількісної оцінки бюджетного потенціалу м. Суми на наступному етапі реалізації моделювання проведемо нормалізацію розглянутих показників. Приведення кількісних параметрів бюджетного потенціалу (графа 3-8 таблиці 5.14) у співставний вигляд обумовлено різним характером та напрямком їх дії і здійснюється на основі зваження різниці між їх фактичним значенням та середнім рівнем (графа 1 таблиці 5.14) на величину середнього квадратичного відхилення (графа 2 таблиці 5.14) за всією групою показників, на основі співвідношення наведено-

го в формулі 1. Виходячи з того, що в процесі практичної реалізації науково-методичного підходу до визначення бюджетного потенціалу м. Суми, результативний показник розглядається як комбінація його трьох різних характеристик, то дану економічну категорію можливо представити у вигляді точки в тривимірному просторі з певними координатами. Кожній з координат відповідає *узгальнена кількісна характеристика* напрямків бюджетного потенціалу м. Суми (податкові надходження, неподаткові надходження, надходження до цільових фондів), які в свою чергу визначаються показниками, що можуть здійснювати різнонаправлений вплив на результативний показник з відмінними один від одного ступенем впливу.

Таблиця 5.14

Нормалізовані значення кількісних характеристик бюджетного потенціалу міста Суми

Показники	Проміжні розрахунки		Нормалізовані значення					
	середнє значення	квадрат відхилення	Рік					
			2005	2006	2007	2008	2009	2010
А	1	2	3	4	5	6	7	8
Податкові надходження, у. т. ч.:	301803,4	107646,1	-1,36	-0,96	-0,19	0,75	0,66	1,09
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	234679,8	88318,2	-1,40	-0,95	-0,12	0,76	0,64	1,07
Податки на власність	6710,1	1179,3	-1,68	-0,63	0,06	0,62	0,65	0,99
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	32262,0	17391,3	-1,00	-0,87	-0,72	0,35	0,89	1,35
Внутрішні податки на товари та послуги	7225,8	3008,2	-0,09	-0,22	0,82	1,50	-0,92	-1,09
Інші податки	20925,7	2474,9	-1,23	-1,26	0,28	0,97	0,41	0,83
Неподаткові надходження, у. т. ч.:	36473,1	15073,0	-1,31	-1,00	-0,22	0,87	0,62	1,04
Доходи від власності та підприємницької діяльності	2939,0	2683,6	-0,99	-0,98	-0,70	0,86	0,60	1,21
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	11018,9	5490,1	-1,34	-0,99	-0,09	1,16	0,80	0,47

Продовж. табл. 5.14

Надходження від штрафів та фінансових санкцій	90,0	141,5	1,00	1,54	-0,64	-0,64	-0,64	-0,64
Інші неподаткові надходження	541,0	698,1	-0,50	-0,62	-0,68	-0,33	0,19	1,94
Власні надходження бюджетних установ	21884,1	7004,7	-1,36	-0,97	-0,05	0,67	0,48	1,23
Цільові фонди, у т. ч.:	3129,1	1572,0	-1,09	-1,05	0,98	0,59	1,07	-0,50
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	575,7	215,8	-0,83	-0,94	-0,26	-0,15	0,40	1,78
Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	2553,5	1539,5	-1,00	-0,94	1,04	0,62	1,04	-0,76

Таким чином, в процесі визначення кожної з трьох узагальнених кількісних характеристик напрямків бюджетного потенціалу м. Суми (система рівнянь формули 5.2) було з'ясовано, що у нашому випадку, всі показники здійснюють позитивний вплив на результативний показник, тобто їх збільшення призводить до зростання бюджетного потенціалу.

Методом експертних оцінок ідентифіковано, що кожний з показників в розрізі загальних напрямків бюджетного потенціалу міста здійснює, в своїй більшості, рівнозначний вплив, тобто вагові коефіцієнти будуть однакові. Так, для показників, які характеризують податкові та неподаткові надходження ваговий коефіцієнт буде дорівнювати – 0,2 одинці, оскільки кожна група складається з п'яти показників, а для надходжень до цільових фондів, відповідно – 0,5 одиниці (даний напрямок включає лише два показника).

Отже, визначивши весь комплекс вхідних даних, розглянемо практичну реалізацію розрахунку узагальнених кількісних характеристик кожного з напрямків бюджетного потенціалу міста Суми в 2010 р. Так, на основі даних графі 8 таблиці 5.14 і визначених вагових коефіцієнтів та використовуючи рівняння наведені в формулі 5.2, з'ясовано, що узагальнена кількісна характеристика

податкових надходжень ($NBP_{н.н.}$) дорівнює 0,63 одиниці, неподаткових надходжень ($NBP_{н.н.}$) 0,84 одиниці, а надходжень до цільових фондів ($NBP_{н.ц.ф.}$), відповідно 0,51 одиниць.

В подальшому, реалізації запропонованого науково-методичного підходу передбачає ідентифікацію кількісної оцінки бюджетного потенціалу м. Суми методом І.Никовського. Сутнісний характер практичних аспектів його впровадження полягає у визначенні оптимального набору значень показників, що характеризують кожний з напрямків бюджетного потенціалу. Так, на основі інструменту MS Excel «Пошук рішень» було встановлено, що за даних параметрів економічного розвитку м. Суми в 2010 р. оптимальне значення узагальненої кількісної характеристики податкових надходжень ($NBP_{н.н.}^*$) повинне дорівнювати 1-ій одиниці, неподаткових надходжень ($NBP_{н.н.}^*$) також 1-ій одиниці, а оптимальне значення надходжень до цільових фондів ($NBP_{н.ц.ф.}^*$) дорівнюватиме 0,53 одиниці. Крім того, необхідно зазначити, що визначення всіх трьох напрямків бюджетного потенціалу м. Суми в оптимальному компромісному плані проводилось з урахуванням одночасної оптимізації усіх розглянутих підходів.

Переходячи до *завершального етапу* практичної реалізації досліджуваного науково-методичного підходу, зауважимо, що ідентифікація бюджетного потенціалу м. Суми ґрунтується на визначенні потенційно можливих додаткових джерел формування бюджету, тобто з метою формалізації даного процесу необхідно знайти різницю між оптимальним та реальними значеннями узагальнюючих характеристик. Таким чином, використовуючи метод І.Никовського, але вирішуючи задачу на максимум, реалізація даного етапу матиме наступний вигляд:

$$\begin{aligned} \max NBP &= k_1 \left| \frac{NBP_{н.н.}^* - NBP_{н.н.}}{NBP_{н.н.}} \right| = k_2 \left| \frac{NBP_{н.н.}^* - NBP_{н.н.}}{NBP_{н.н.}} \right| = k_3 \left| \frac{NBP_{н.ц.ф.}^* - NBP_{н.ц.ф.}}{NBP_{н.ц.ф.}} \right| = \\ &= 0,33 \left| \frac{1 - 0,63}{0,63} \right| = 0,33 \left| \frac{1 - 0,84}{0,84} \right| = 0,33 \left| \frac{0,53 - 0,51}{0,51} \right| = |0,19| = |0,07| = |0,02| = 0,19 \end{aligned} \quad (5.4)$$

де $k_1(k_2, k_3)$ – ваговий коефіцієнт відповідного напрямку визначення кількісної характеристики бюджетного потенціалу м. Суми (виходячи з того, що на попередніх етапах реалізації даного науково-методичного підходу розподіл вагових коефіцієнтів здійснюється на пропорційній основі, то і в розглянутому випадку використовується зазначений підхід).

Таким чином, можна зазначити, що в 2010 р. бюджетний потенціал м. Суми складав 19%, тобто місцеві органи самоврядування мали потенційні можливості залучити додаткові фінансові ресурси, які в абсолютному значенні склали б приблизно одну п'яту від отриманих джерел. Тобто, наявна система формування бюджету міста не в повній мірі забезпечує акумуляцію існуючих на території адміністративної одиниці фінансових ресурсів і, відповідно, не дає можливість проводити повноцінні та масштабні системні реформи. В даний період часу особливо гострими в місті постають проблеми: недостатнього соціального забезпечення громадян, високого рівня безробіття, необхідності реформування житлово-комунального господарства, низького рівня капітального будівництва та низької розвиненості інфраструктурного забезпечення міста. Отже, збільшення фінансової забезпеченості діяльності органів місцевої влади, за рахунок реалізації існуючого бюджетного потенціалу, надасть можливість повноцінного вирішення зазначених проблем.

Існування значних резервів до збільшення доходної частки бюджету м. Суми зумовлюють необхідність інтенсифікації діяльності всіх місцевих органів влади в напрямку реалізації концептуально нової бюджетної стратегії та стимулювання зацікавленості суб'єктів господарювання в сприянні її ефективної реалізації.

Напрямами, які можуть виступити основою до підвищення і реалізації бюджетного потенціалу є:

– наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями в розрізі бюджетного процесу та податковій сфері;

– збільшення можливостей органів місцевого самоврядування в межах формування дохідної частини бюджету міста за рахунок неподаткових надходжень і взаємовідносин з комунальним підприємствами;

– формування фінансово спроможного бюджету розвитку на основі впровадження самостійних засад його формування та використання органами місцевого самоврядування;

– впровадження дієвої програми по боротьбі з оптимізацією оподаткування та легалізації коштів отриманих злочинним шляхом, за рахунок збільшення кількості суб'єктів господарювання, що сплачуватимуть податки, а не збільшення бази оподаткування або видів податків. Тобто зосередити зусилля всіх органів місцевого самоврядування на мінімізації обсягів тіньової економіки в місті.

Базою впровадження зазначених пріоритетів може виступити Бюджетний кодекс (з остатніми змінами в 2011 р.) та прийнятий в 2011 р. Податковий кодекс, які поряд з ефективним адмініструванням нададуть можливість місцевим органам влади створити максимально відкриту та сприятливу соціально-економічному зростанню бюджетну політику в місті, на основі повноцінного використання його потенціалу. Реалізація прихованих бюджетних можливостей в м. Суми створить засади не тільки для поступального виходу території з соціальної та економічної кризи, а й забезпечить умови для переходу від дотаційної адміністративно-територіальної одиниці до самодостатнього розвитку.

Підводячи підсумок, зауважимо, що бюджетний потенціал є складною економічною категорією, яка повинна самостійно розглядатися порівняно з іншими видами економічного потенціалу. *Кількісна оцінка існуючого бюджетного потенціалу дозволяє визначити можливі обсяги його використання та чітко сформулювати напрямки подальшої реалізації. Адекватне визначення характеристик бюджетного потенціалу та впровадження ефективного механізму відносно його використання зумовить як акумуляцію прихованих фінансових ресурсів, так і реальний їх обсяг у майбутньому, і, в результаті, забезпечить підви-*

щення соціального, економічного розвитку міста та його інвестиційної привабливості.

Висновки до п'ятого розділу

1. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що економічний потенціал міста необхідно розглядати як комплексну, багатогранну систему, що складається з двох ієрархічних рівнів. До першого рівня відносять основний структуроутворюючий елемент – інституційний потенціал території. На другому ієрархічному рівні виділяють наступні складові економічного потенціалу міста: соціальний потенціал; економічний потенціал; природний потенціал. Крім того, необхідно зазначити, що для економічного потенціалу характерна певна подвійність. Так, з однієї сторони, він складається з потенціалів підприємств, розташованих на його території, а з іншої, виступає інтегральним елементом загальнодержавного народногосподарського потенціалу.

2. В процесі дослідження структури економічного потенціалу доведено, що властивості даної системи в цілому не зводяться до властивостей, які утворюють її структурні елементи, що в сукупності відображають важливі сторони та формують її нову якість. Виходячи з цього, ідентифікація впливу певних складових потенціалу на величину економічного потенціалу можливо тільки з урахуванням спільної дії потенціалів одного рівня. Дані властивості економічного потенціалу як єдиної системи особливо важливі в процесі розробки методології його економічної оцінки та складових елементів – інвестиційного, трудового, природно-ресурсного і інноваційного потенціалів.

3. Обґрунтована цілісна система індикаторів сталого розвитку міста, так показники, що її формують за своїми функціями можуть бути багатоцільовими і застосовуватись з метою вимірювання прогресу в розрізі попередньо встановлених завдань і цілей або використовуватись для відображення стану соціально-економічних систем у конкретний момент часу. В результаті використання дана

системи показників-індикаторів дозволяє здійснити перехід до реалізації концепції стійкого розвитку та здійснити формалізацію опису ступеня її впровадження на регіональному, національному та міжнародному рівнях. Доцільно також зауважити, що при формуванні системи показників сталого розвитку міста визначальна роль належить територіальним громадам. На скільки особливими будуть цілі та пріоритети сталого розвитку окремо взятої території, настільки й автентичною повинна бути система (кількість, склад індикаторів, а також їх взаємодія і вплив на прийняття рішення) індикаторів сталого розвитку даної території.

4. У процесі проведеного дослідження доведено, що поступальний та стабільний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці можливий тільки у випадку розроблення та ефективного виконання відповідної стратегії – довгострокової програми, яка визначає загальні цілі (напрями) економічного і соціального розвитку та інструменти їх досягнення, в тому числі ресурсне забезпечення. Особливість стратегічного управління полягає в обов'язковому аналізі інвестиційних можливостей визначеної території, що можуть бути розширені за умови формування економічного середовища, сприятливого до залучення інвестиційного капіталу у місто.

5. Встановлено, що своєчасна розробка, формування та ефективна реалізація стратегії місцевої економічної політики – надзвичайно складний і відповідальний процес, без якого неможливо досягти позитивних структурних і трансформаційних змін в українському суспільстві. Даний процес полягає у визначенні комплексної стратегічної мети та адекватної розробки заходів відносно забезпечення її досягнення. В той же час, важливе місце належить визначенню напрямів діяльності у сфері державної місцевої політики і оцінці їх пріоритетності з позиції вибору альтернативних варіантів в досягненні стратегічної мети для кожного окремо взятого міста.

6. Слід зазначити, що формальна розробка та декларування концепції соціально-економічного розвитку міста не виступає запорукою ефективної політики органів місцевого самоврядування. Вирішальне значення для побудови та результативного впровадження стратегії соціально-економічного розвитку відіг-

рає всеосяжне використання наявного економічного потенціалу міста. Врахування обсягу та структури таких складових економічного потенціалу міста, як інвестиційний, інноваційний, виробничий та трудовий дозволить адекватно сформулювати стратегічну мету, і, в результаті, задовольнити потреб всіх суб'єктів соціально-економічного розвитку міста: органів місцевого самоврядування, населення, представників малого, середнього, великого бізнесу.

7. На основі аналізу програм економічного та соціального розвитку міст Сум, Полтави і Чернігова, встановлено деякі відмінності у визначенні основних напрямків їх розвитку у короткостроковій перспективі. В своїй більшості, дані аспекти стосуються інструментів реалізації економічних напрямків розвитку кожного окремого міста. Питання відносно соціальної політики, а саме демографічна політика, доходи населення, зайнятість населення та ринок праці, соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення, житлова політика є базовими та пріоритетними для кожного з аналізованих міст. В цілому, проведений аналіз засвідчив наявність великої кількості проблем у соціально-економічному розвитку вказаних міст, вирішення яких потребує значного фінансового забезпечення. При цьому, доцільно зауважити, що переважна частка програм здійснюється за рахунок бюджетних коштів, тобто підвищується актуальність пошуку шляхів нарощення власної ресурсної бази бюджетів міст, забезпечення достатності і стабільності надходжень, а також всебічного впровадження принципів бюджетного федералізму в практику організації місцевих фінансів.

8. В ході дослідження визначено, що в вузькому тлумаченні «бюджетний потенціал міста» розглядається як максимально можлива сума надходжень податків і зборів, а в широкому розумінні – це сума внутрішнього (доходи бюджету, сформовані внаслідок економічної діяльності суб'єктів господарювання та населення даного міста) і зовнішнього (доходи, які надходять з державного бюджету і направлені на соціально-економічного розвиток території) потенціалів, які вже використовуються, а також резервів, що можуть бути залучені для його примноження у майбутньому. Таким чином, логічним є узагальнення, що «бюджетний потенціал міста» слід розуміти як оцінку можливостей надходження в

майбутньому до бюджету міста максимального обсягу фінансових ресурсів акумульованих за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень та коштів цільових фондів.

9. Здійснено формалізацію категорії «бюджетний потенціал міста» за допомогою використання інструментарію економіко-математичного моделювання, особливість кількісної характеристики якої полягає в таких аспектах: урахуванні змісту поняття потенціал міста як невикористаних можливостей шляхом визначення різниці між фактичним значенням обраної характеристики та її оптимальним рівнем; виокремленні трьох ключових параметрів ідентифікації бюджетного потенціалу міста, які не лише співставляються між собою, але і виступають комбінацією більш простих характеристик; проведенні оцінки потенціалу міста на основі розрахунку інтегральної кількісної характеристики методом І. Никовського. Запропонована методика виступає тривимірною оцінкою, що дозволяє співставити та оптимізувати різнонаправлені аспекти бюджету міста та забезпечує комплексне врахування вимог до формування бюджету міста наступного планового періоду шляхом максимального залучення потенціальних можливостей.

Основні наукові результати розділу опубліковані в працях [16, 17, 18, 19, 20, 23, 28, 33, 40, 47, 48, 50, 56, 256, 337].

РОЗДІЛ 6

ТЕОРЕТИЧНІ І НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ОПТИМАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ВИТРАТАМИ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ

6.1. Концептуальні основи управління видатками міського бюджету в умовах обмеженості фінансових ресурсів

Важливу роль в ефективному функціонуванні адміністративно-територіальної одиниці відіграє процедура використання бюджету. Бюджетні видатки виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів між галузями, територіями, громадами з метою максимально раціонального використання економічного потенціалу, забезпечення економічного зростання відповідної території та покращення рівня життя громадян.

Під *видатками бюджету* міста варто розуміти *сукупність економічних відносин з приводу перерозподілу централізованих та децентралізованих коштів з метою виконання делегованих державою та власних повноважень органів місцевого самоврядування*. Від обсягу видатків бюджету міста залежить соціально-економічний розвиток території. В основному до сфери повноважень органів місцевого самоврядування відносять вирішення питань соціального спрямування, що й пояснює значні витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, культуру і мистецтво, фізичну культуру та спорт. Крім цього за рахунок коштів бюджету утримується житлово-комунальне господарство міста, фінансуються витрати апарату державної влади на місцевому рівні. Таким чином, існує тісний взаємозв'язок між обсягом і напрямком витрачання бюджетних коштів та темпами соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки разом з проектом міського бюджету формується та подається пояснювальна записка, яка містить інформацію про стан соціально-економічного розвитку міс-

та з відповідним прогнозом на наступний бюджетний рік та прогнозні показники майбутніх доходів та витрат на найближчі 3 роки.

З урахуванням принципу субсидіарності побудови бюджетної системи країни, а саме гарантія надання повного комплексу послуг та максимального їх наближення до конкретного споживача, видатки місцевих бюджетів поділяють на три групи (рис. 6.1) [90].

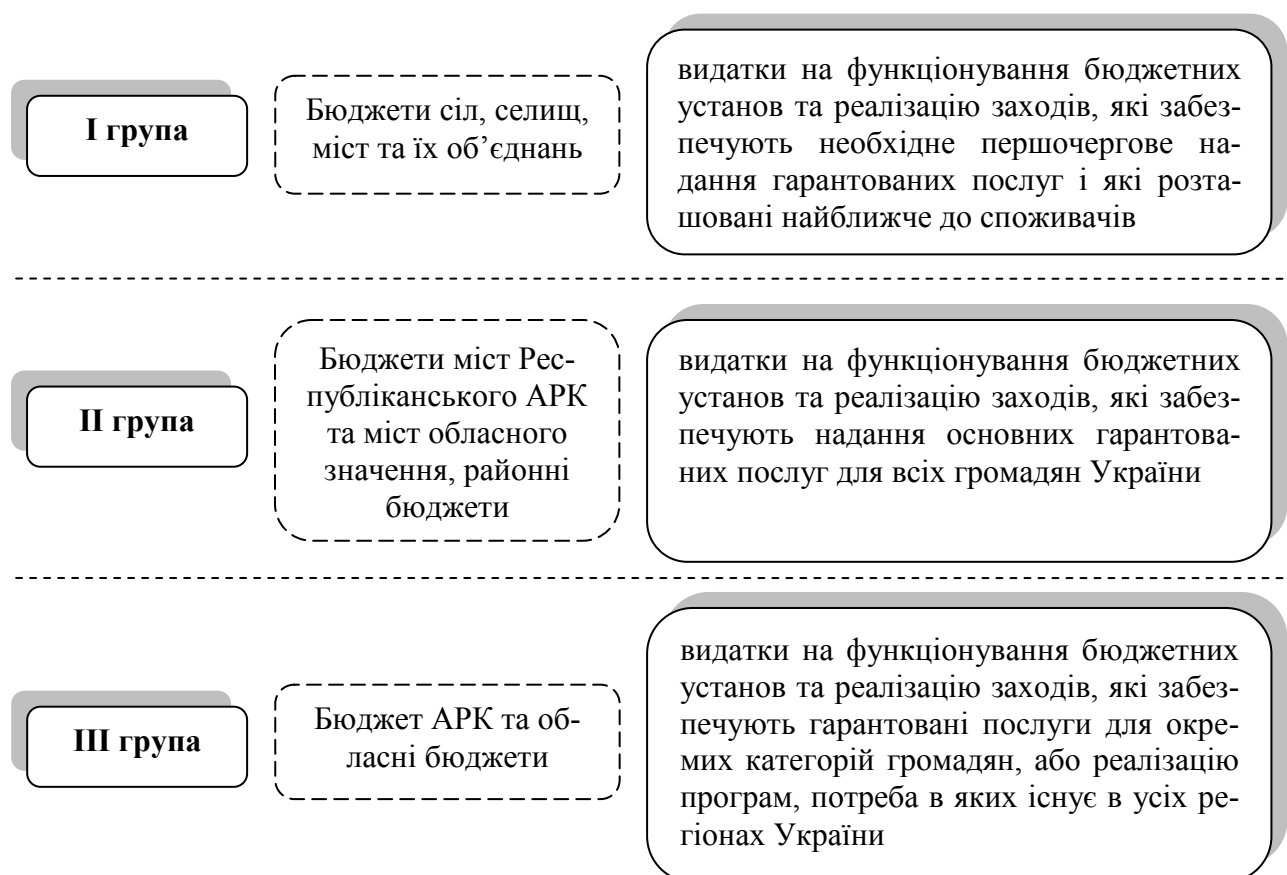


Рис. 6.1. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами

Поділ видатків місцевих бюджетів за складом та структурою обумовлюється їх економічним змістом та характером участі в процесі розподілу національного доходу.

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування» [Ошибка! Источник ссылки не найден.92] сільські, селищні, міські та районні у містах ради та їх виконавчі органи самостійно визначають напрямки використання сформованого бюджету. Видаткову частину місцевих бюджетів поділяються на: поточні видатки та видатки розвитку.

Видатки поточного бюджету спрямовуються на фінансування мережі установ і організацій, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на реалізацію заходів щодо соціального захисту та забезпечення населення, утримання апарату управління на місцевому рівні, фінансування пасажирського транспорту та інше. Для поточного бюджету характерним є наявність стабільних джерел надходження бюджетних коштів, пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери та обов'язковість виконання бюджету.

Видатки бюджету розвитку направляються на виконання стратегічних програм соціально-економічного розвитку території через фінансування інвестиційно-інноваційних проектів, здійснення капітального будівництва, придбання обладнання, техніки, устаткування. При нестачі поточних доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці можливе використання додаткових та альтернативних джерел отримання бюджетних коштів, а саме введення нових місцевих податків та зборів, здійснення муніципальних запозичень, отримання субсидій з державного бюджету, залучення коштів міжнародних організацій. Принциповими особливостями видаткової частини бюджету розвитку є залежність від виконання поточного бюджету, нестабільний характер надходжень до доходної частини, використання коштів пов'язане з розширенням відтворенням.

Головна проблема сучасного розвитку місцевого самоврядування є неефективне управління саме поточними видатками бюджету. У рамках зазначеної проблеми необхідно провести аудит адміністративної діяльності, інвентаризацію та комплексний аналіз управління ресурсами, оцінка використання потенціалу території, дослідження діяльності комунального господарства, переглянути тарифно-цінову політику та розробити проекти, які можуть бути профінансовані за рахунок субвенцій з державного бюджету або коштів бізнес-структур.

Видатки місцевих бюджетів умовно можна поділити на 2 частини:

– видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Вони в повному обсязі фінансуються державою для

здійснення органами місцевого самоврядування визначених повноважень, тобто враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

– видатки, пов’язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування. Тобто джерелом фінансування місцевих органів влади виступають власні кошти і відповідно не враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів.

Схематичне розмежування видатків місцевих бюджетів представлено на рис. 6.2.

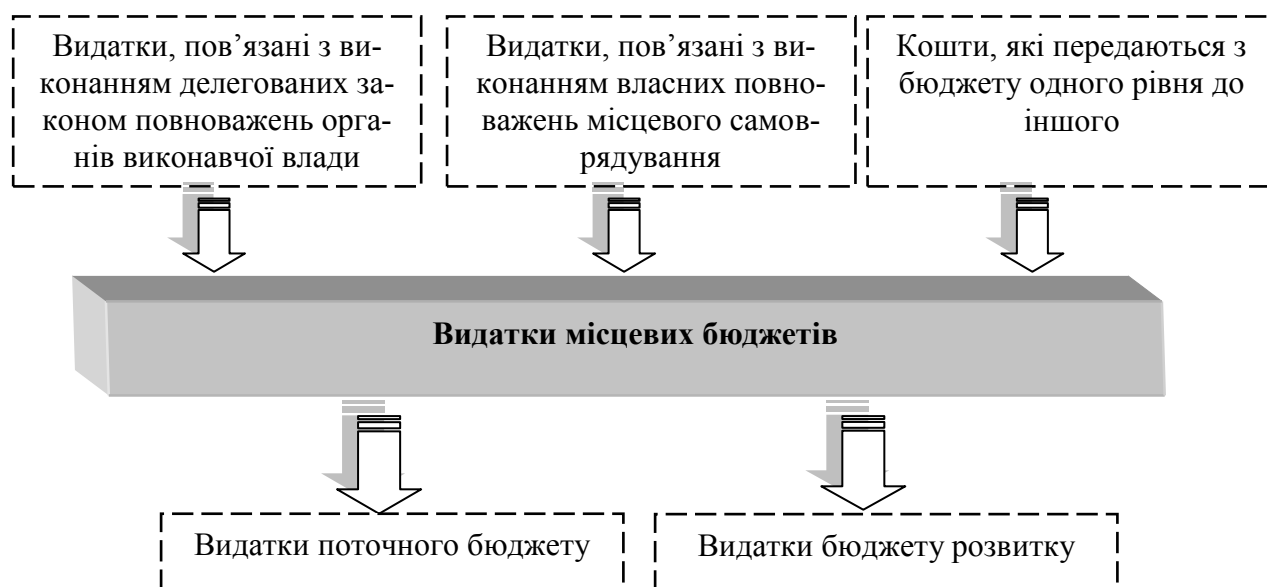


Рис. 6.2. Структура видатків місцевих бюджетів

Вище представлена структура видатків місцевих бюджетів дає можливість стверджувати, що на даний період часу відсутня цілісна система управління витратною частиною бюджету, оскільки існуюча практика господарювання не враховує стратегічні питання розвитку території, орієнтуючись лише на короткострокову перспективу.

У напрямку більш ефективного використання потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та виконання власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування необхідно вирішити цілий комплекс завдань:

- зміцнення фінансової основи міста через стимулювання нарощення реальних обсягів виробництва продукції, надання послуг, виконання робіт, залучення додаткових та альтернативних джерел фінансування бюджету міста, збільшення рівня фінансової самостійності міського бюджету;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів міста;
- активізація інноваційно-інвестиційної складової міських бюджетів;
- оптимізація та збалансування доходної та видаткової частин бюджетів [101, 118, 384].

У результаті цього постає необхідність розробки концептуального підходу до управління витратами міських бюджетів. При цьому об'єктом управління виступають фінансові ресурси, які належать окремо взятій території. Ключовими суб'єктами системи управління видатками бюджету міста виступають органи місцевої та державної влади, які прямо чи опосередковано впливають на даний процес. Крім цього, чільне місце в організації бюджетного процесу на місцевому рівні відводиться громадськості, яка представлена неурядовими організаціями, ініціативними групами, спілками тощо.

Важливою особливістю вітчизняної практики господарювання є превалювання методів управління витратами міських бюджетів, які використовувалися ще при адміністративно-територіальному устрою, проте за сучасних умов розвитку країни вони не дають належних результатів. Внаслідок чого виникає потреба в формуванні нових підходів до механізму управління витратами міського бюджету та розробці його організаційно-економічного механізму функціонування. До основних чинників, що визначають важливість та необхідність удосконалення системи управління витратами місцевих бюджетів з метою покращення якості життя населення та зростання темпів соціально-економічного розвитку територій, можна віднести:

- нестача грошових коштів на місцевому рівні;
- порушення принципу спрямованості видатків місцевого бюджету на досягнення стратегічних цілей розвитку міста;

- низька зацікавленість учасників бюджетного процесу в ефективному використанні бюджетних коштів;
- недосконалість механізму розрахунку розміру міжбюджетних трансферів;
- низький рівень інформаційного забезпечення між бюджетними установами, місцевими органами влади та територіальними управліннями Державного Казначейства України та ін.

По суті, управління видатками міського бюджету означає визначення переліку соціально-економічних проблем та поступове впровадження заходів, необхідних для їх подолання. Елементи механізму управління витратами міського бюджету представлені на рис. 6.3.

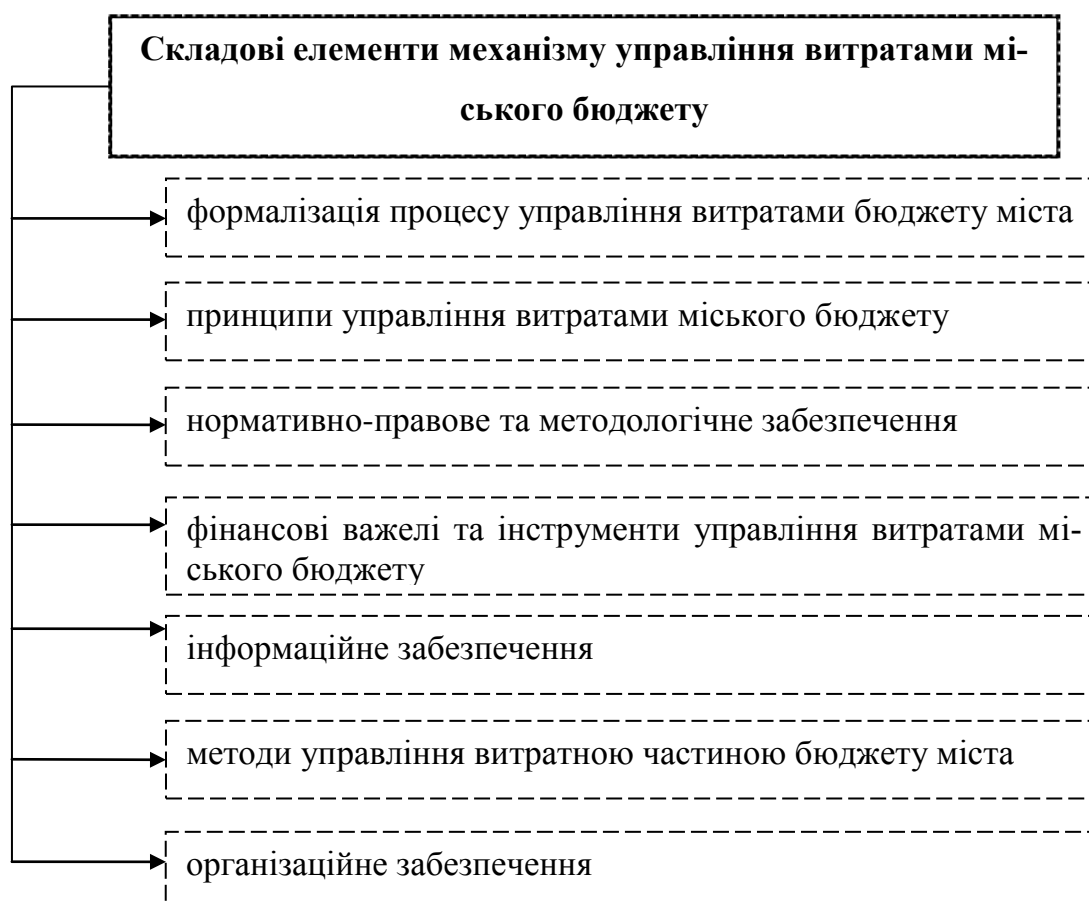


Рис. 6.3. Елементи механізму управління витратами міського бюджету
[119, 128, 161, с.74, 200]

Під формалізацією процесу управління витратами міського бюджету варто розуміти систему взаємопов'язаних дій органів місцевого самоврядування та

центральных органів влади на видатки міського бюджету протягом усього бюджетного процесу (рис. 6.4).



Рис. 6.4. Формалізація процесу управління витратами міського бюджету (складено автором на основі [70, 373])

З метою підвищення ефективності виконання делегованих та власних повноважень органів місцевої влади, система управління видатками бюджету має ґрунтуватися на визначених принципах [161, с. 75].

1. Принцип цільового використання. Використання бюджетних коштів має бути цільовим у межах раніше затверджених напрямків. Так, витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

2. Принцип самостійності. Органи місцевого самоврядування не відповідають коштами відповідного бюджету за зобов'язання інших бюджетів.

3. Принцип наукової обґрунтованості. Визначення розміру видатків повинне мати наукове обґрунтування, підкріплене відповідними розрахунками щодо правильності їх визначення.

4. Принцип повноти. Управління видатками розглядається як цілісна система взаємопов'язаних заходів, а не як окремі незалежні рішення органів місцевого самоврядування.

5. Принцип пріоритетності. Процес управління видатками не повинен суперечити основним напрямкам бюджетної політики країни. У результаті чого, першочерговим для фінансування підпадають видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при скороченні затверджених бюджетних призначень. При цьому залишком коштів, який залишився після покриття захищених статей бюджету, самостійно розпоряджається міська рада з урахуванням існуючих та пріоритетних програм соціально-економічного розвитку території.

6. Принцип керованості. Для ефективного управління витратами бюджету міста повинна бути сформована відповідна управлінська структура з висококваліфікованими фахівцями в цій сфері.

7. Принцип безперервності. По суті, управління витратами бюджету представляє собою безперервний процес. Незважаючи на те, що прийняття ключових рішень щодо затвердження міського бюджету відбувається один раз

на рік, але протягом бюджетного періоду відбуваються постійні коригування, уточнення тощо.

8. Принцип відповідності функціональним повноваженням. Місцеві органи влади повинні мати достатній обсяг повноважень, необхідних для виконання покладених на них завдань.

9. Принцип економності. Використання бюджетних коштів повинне бути у межах запланованих бюджетних показників.

10. Принцип відкритості та прозорості. Рішення, які стосуються напрямків витрачання бюджетних коштів повинні затверджуватися після публічного обговорення з територіальними громадами. Прозорість в організації бюджетного процесу на місцевому рівні дозволяє врахувати побажання громадськості у пріоритетах соціально-економічного розвитку міста. Інформація щодо розгляду та ухвалення рішень щодо затвердження бюджету, нецільового використання бюджетних коштів має бути обов'язково доступною та зрозумілою для широких верств населення через оприлюднення її в засобах масової інформації.

Важливою складовою частиною механізму управління видатками міського бюджету є фінансові важелі та інструменти впливу. До їх складу можна віднести фінансові санкції, нормативи, ставки податків та зборів, відсотки, ціни, державні замовлення, пільгове оподаткування та кредитування у рамках реалізації державної інвестиційної політики тощо.

Управління видатками міського бюджету, як і будь-яка інша система, передбачає наявність конкретних методів досягнення визначеної цілі, які будемо розглядати з двох точок зору [161, с. 79]: загальні методи (індукція, дедукція, порівняння, аналіз, синтез, моделювання та ін.); спеціальні методи, які притаманні власне для управління видатками міського бюджету.

У якості спеціальних методів можна розглядати засоби оцінки інвестиційних та інноваційних проектів, які реалізуються з використанням коштів міського бюджету.

Особливої уваги в механізмі управління видатками міського бюджету відводиться організаційному забезпеченню. Формування системи органів управ-

ління видатками міського бюджету дозволяє організаційно забезпечити та підвищити ефективність бюджетного процесу. Ключовими учасниками процесу управління видатками бюджету міста є відділ фінансів та бюджету фінансового управління міської ради, головні розпорядники бюджетних коштів в особі начальників міських управлінь та відділів, розпорядники бюджетних коштів – керівники бюджетних установ, територіальні управління Державного Казначейства України.

Ключовим елементом механізму управління витратами міського бюджету є інформаційне забезпечення, повнота та своєчасність надання якого може вплинути на ефективність використання наявних бюджетних ресурсів та удосконалити процедуру ухвалення управлінських рішень керівниками бюджетних установ. У процесі управління витратами бюджету існує тісний зв'язок щодо обміну інформацією між бюджетними організаціями, територіальними управліннями Державного Казначейства України, головними розпорядниками бюджетних коштів та фінансовими управліннями міських рад. Перспективним у даному напрямку є поступовий перехід від паперових носіїв інформаційних даних до електронних.

Процес управління витратами міського бюджету повинен ґрунтуватися на дотриманні таких основних нормативно-правових документів, як: Бюджетний кодекс України [90], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [92], наказ Міністерства фінансів України «Порядок складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів усіх рівнів і основні вимоги до неї» [281], наказ Державного Казначейства України «Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів» [280] та інші.

Підвищення ефективності використання коштів міського бюджету та забезпечення прозорості даного процесу виступає одним із важливих завдань державної політики. Доволі дискусійним залишається питання «ефективності», під яким розуміють оптимальне використання бюджетних коштів для виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань з урахуванням пріоритетів розвитку території. Проте показник скорочення витрат на надання

суспільних послуг не завжди означає ефективне використання грошових коштів. Зокрема до показників ефективності можна віднести: зменшення використання природних, людських, фінансових ресурсів без одночасної втрати обсягу суспільних послуг, удосконалення якості та поява нових послуг [354, с. 697].

З метою контролю за ефективністю використання фінансових ресурсів міста необхідно проводити аналіз виконання бюджету за різними статтями видатків задля виявлення відхилень та врахування їх на наступний бюджетний рік. У процесі аналізу виконання видаткової частини міського бюджету відбувається порівняння фактичних та планових показників: обсягу видатків за загальним та спеціальним фондом, розміру видатків за головними розпорядниками бюджетних коштів, стану дебіторської та кредиторської заборгованості, стану резервного фонду. Основною проблемою, з якою стикаються органи місцевого самоврядування є нестача фінансових ресурсів, необхідних для задоволення постійно зростаючих суспільних потреб. Можливості органів місцевої влади по забезпеченню комплексного соціально-економічного розвитку території значною мірою обмежені залежністю від державних органів влади та недосконалістю системи міжбюджетних трансфертів. Практика господарювання засвідчує недосконалість розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який не враховує реальну вартість суспільних послуг, що призводить до зниження обсягу міжбюджетних трансфертів. Одночасно із аналізом загальних показників використання міського бюджету проводиться аналіз функціонування головних розпорядників бюджетних коштів щодо виконання ними показників зведеного кошторису.

У процесі використання видатків міського бюджету першочерговим для фінансування є захищені статті видатків загального фонду, а саме оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплата комунальних послуг та енергоносіїв та надання поточних трансфертів населенню. Розмір зазначених статей видатків не може змінюватися навіть при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Оптимізація видатків на утримання органів місцевого самоврядування є одним із принципових завдань підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. При цьому обсяг виділених коштів на фінансування апарату управління повинен відповідати якості надання державних послуг суспільству. На сьогодні важливим моментом в організації управління міським бюджетом відводиться оптимізації складу та структури органів місцевого самоврядування, що дозволить уникнути дублювання їхніх функцій.

Більшість видатків соціального спрямування передано для фінансування на місцях. Необхідність забезпечення стабільної підтримки соціально-культурного комплексу з боку міського бюджету пов'язана з дефіцитом фінансових ресурсів у населення для вкладення їх у людський капітал. Підтримання даної сфери дозволяє уникнути соціального напруження в суспільстві. За рахунок розвитку пріоритетних галузей економіки для даного регіону, забезпечення соціальним захистом незахищених верств населення, підтримка наукових досліджень та покращення якості життя громадян створюються сприятливі умови для прискореного економічного зростання території. З іншого боку значна питома вага зазначених видатків означає зменшення обсягу коштів на формування бюджету розвитку, що відповідно уповільнює темпи розвитку економічних процесів у регіоні.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів потребує удосконалення методика обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Необхідно переглянути існуючі та ввести нові коригуючі коефіцієнти з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам. Особливої уваги заслуговують витрати на розробку та впровадження інноваційних програм (наприклад, інноваційна програма розвитку міської інфраструктури, комунального господарства, будівництва тощо).

Важливою проблемою в рамках виконання видаткової частини бюджету є низький рівень мотивації органів місцевої влади в раціональному, економічно-

му та ефективному використанню фінансових ресурсів міста. Зокрема, у новому Бюджетному Кодексі до учасників бюджетного процесу за нецільове використання бюджетних коштів передбачаються наступні заходи впливу:

- 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- 2) зупинення операцій з бюджетними коштами;
- 3) призупинення бюджетних асигнувань;
- 4) зменшення бюджетних асигнувань

У разі нецільового використання бюджетних коштів в особливо великих розмірах або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб передбачається санкція у вигляді обмеження волі на строк від двох до п'яти років або позбавлення волі на строк від двох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [90].

У рамках затвердженої Концепції реформування місцевих бюджетів [296], термін закінчення якої припадає на кінець 2011 р., позитивним зрушенням у напрямку підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів є: сформована у більшості міст база Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Дана система дозволяє налагодити облік даних про пільгові категорії населення за соціальною ознакою, а також запровадити адресні розрахунки з організаціями та підприємствами-надавачами послуг за фактично надані послуги пільговикам.

У межах зазначеної концепції значна увага приділяється посиленню інвестиційної складової міських бюджетів за рахунок удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів, стимулювання інвестиційних програм соціально-економічного розвитку території, удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів, застосування програмного підходу до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів з урахуванням затвердженої програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяння утворенню

фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів [296].

Таким чином, для підвищення ефективності та результативності використання обмежених бюджетних ресурсів, отримання суспільних вигод у майбутньому органи міської влади мають акцентувати свої зусилля на зміцненні інвестиційної складової бюджету міста та розробці інвестиційних проектів.

6.2. Методичні засади реалізації у місті інвестиційного проекту соціального спрямування

В умовах тотальної нестачі бюджетних коштів особливої актуальності набуває підвищення управління фінансовими ресурсами міста. У результаті незначних капітальних видатків та недостатньої наповненості міських бюджетів розвитку, органи місцевого самоврядування не в повному обсязі виконують свої зобов'язання перед територіальною громадою. Фактично з міського бюджету кошти використовуються для виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, надання суспільно необхідних послуг населенню, утримання апарату управління, що в кінцевому випадку призводить до їх нестачі, і тому постає нагальна потреба для активізації інвестиційних процесів для забезпечення інтенсивного розвитку території. Дана процедура потребує перш за все вдосконалення системи управління видатками, що й послугує першоосновою для перерозподілу частини бюджетних коштів на інвестиційні цілі. Розвиток реального сектору економіки міста, покращення його інфраструктури, розширення та забезпечення більш якісних суспільних послуг громадянам можливе за рахунок зміцнення інвестиційної складової міського бюджету та залучення додаткових інвестиційних ресурсів.

Питання соціально-економічного розвитку міста нерозривно пов'язане із розробкою та дотримання інвестиційної стратегії території. При цьому вона пе-

редбачає: вибір галузей та суб'єктів господарювання для інвестування з відповідним техніко-економічним обґрунтуванням, пошук джерел акумулювання інвестиційних ресурсів, розробку інвестиційного механізму з метою забезпечення відновлення вкладеного капіталу, реалізацію інвестиційних проектів з обов'язковим контролем та моніторингом за ходом їх виконання.

Зростання економічного потенціалу, покращення суспільного добробуту населення, нарощення обсягів виробництва з дотриманням принципів раціонального природокористування, підвищення якості послуг та продукції – все це прямо пропорційно залежить від виваженої та ефективної міської інвестиційної політики. Доцільно відмітити той факт, що це достатньо складний та суперечливий процес, без проходження якого неможливо досягти позитивних структурних соціальних та економічних зрушень у розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Інвестиційна політика в межах окремо взятого міста полягає в здійсненні комплексу заходів щодо мобілізації інвестиційних ресурсів та визначенні напрямів щодо раціонального, ефективного використання акумульованих коштів з урахуванням потреб громадян і суб'єктів господарювання та стратегічних цілей розвитку території.

Реалізація інвестиційної політики на місцевому рівні передбачає виконання ряду тактичних та стратегічних завдань [216].

У рамках вирішення інвестиційних задач стратегічного характеру в межах міста передбачається: формування ефективно діючої інфраструктури інвестиційного ринку, стимулювання платоспроможного інвестиційного попиту, накопичення внутрішніх інвестиційних ресурсів (прибуток, амортизаційні відрахування), посилення взаємодії регіонального інвестиційного ринку з загальнодержавним та міжнародним ринком капіталу, покращення інвестиційного клімату для залучення іноземних та вітчизняних інвестицій в економіку міста та інше. До тактичних інвестиційних цілей на рівні міста варто віднести: покращення розрахункового обслуговування суб'єктів регіонального інвестиційного ринку,

забезпечення ліквідними грошовими коштами суб'єктів господарювання міста, мобілізація додаткових фінансових ресурсів, визначення напрямків інвестування тощо. Таким чином, під інвестиційною політикою необхідно розуміти діяльність органів місцевої влади та приватних структур, які реалізують систему заходів та дій, що забезпечують стимулювання інвестиційної активності, формування сприятливого інвестиційного клімату та ефективне використання інвестиційних ресурсів [173, 212, 246].

Розвиток інвестиційних процесів на сучасному етапі значною мірою залежить від зусиль органів місцевої влади в покращенні інвестиційного клімату території, залученні іноземних ресурсів та сприяння інвесторам на початковому етапі в проходженні дозвільних процедур. Управління інвестиційними процесами в місті полягає у виявленні найбільш необхідного об'єкта для інвестування та здійсненні комплексу заходів щодо реалізації інвестиційного проекту з урахуванням стратегії соціального-економічного розвитку території (рис. 6.5).

Залежно від цілей формування інвестиційні проекти місцевого значення можна умовно поділити на: комерційні, економічні та соціальні. Доходами від реалізації комерційних інвестиційних проектів є прямі платежі користувачів суспільних послуг, а саме плата за: проїзд в міському комунальному транспорті, комунальні послуги, проїзд через мости, паркування у відведених місцях транспортних засобів та інше. При цьому обсяг акумульованих грошових коштів є достатнім для покриття капітальних витрат на реалізацію проекту. Вхідний грошових потік від реалізації економічного інвестиційного проекту представлений непрямыми доходами за рахунок розширення бази оподаткування, збільшення орендної плати та інших доходів, які належать лише муніципалітетам.

Метою соціальних проектів є покращення умов і якості надання суспільних послуг, створення додаткових благ для населення тощо.

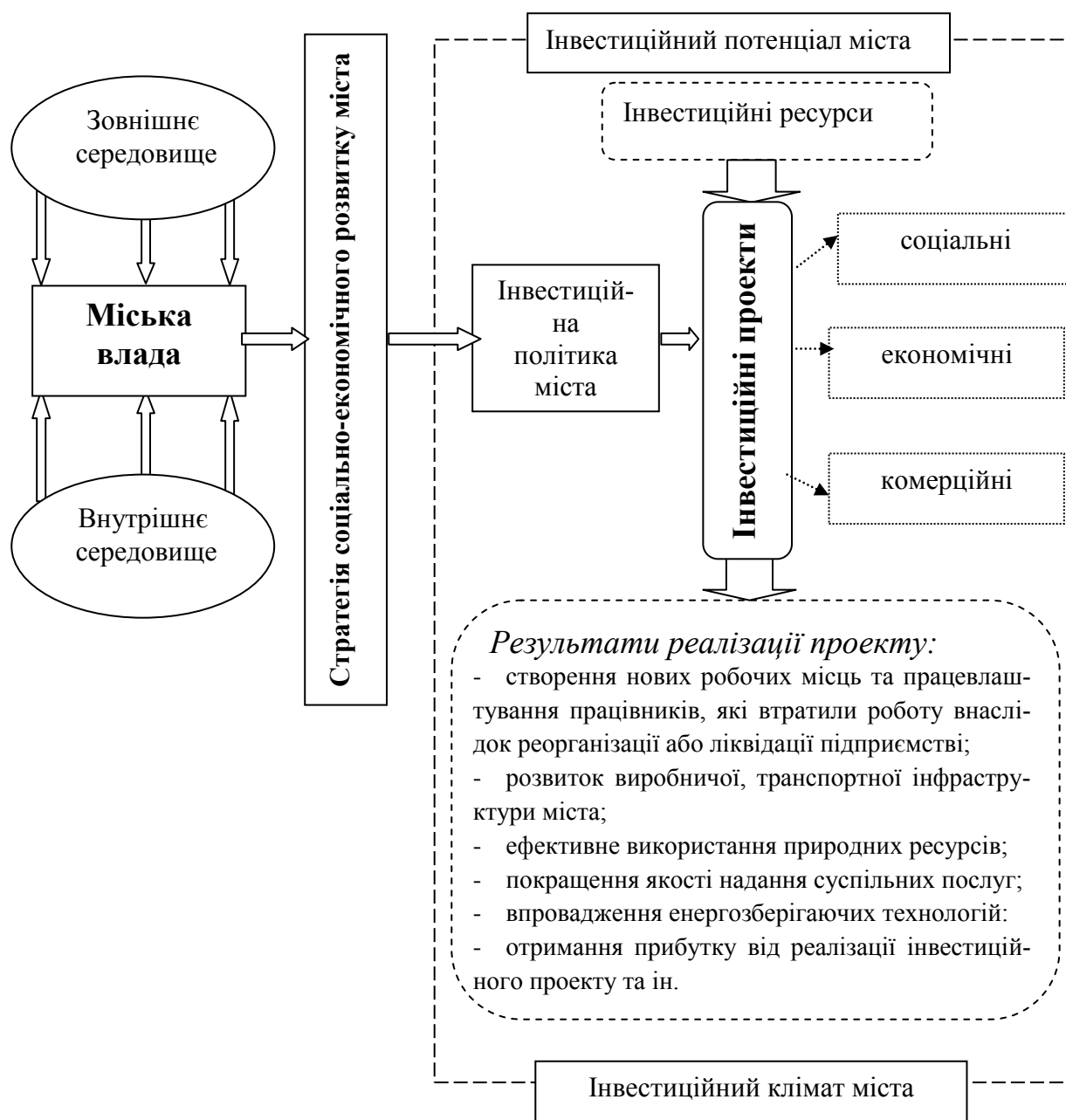


Рис. 6.5. Модель організації інвестиційного процесу в місті

У рамках організаційного забезпечення міська рада разом з управлінням соціально-економічного розвитку мають ініціювати створення підрозділу з управління інвестиційною діяльністю та робочої групи по управлінню інвестиційними проектами. До сфери їх функціональних повноважень має відноситися виконання наступних задач:

– розробка інвестиційної стратегії розвитку міста та її співставлення зі стратегією соціально-економічного розвитку території;

- формування інвестиційної політики адміністративно-територіальної одиниці;
- підвищення інвестиційних можливостей території за рахунок надання муніципальних гарантій;
- проведення постійного моніторингу інвестиційних потреб та можливостей міста;
- контроль за ефективністю використання коштів міського бюджету, які направлені на фінансування інвестиційних проектів;
- формування критеріїв відбору інвестиційних проектів, які будуть повністю або частково фінансуватися з міського бюджету;
- створення системи сприяння інвесторам в проходженні дозвільних процедур;
- сформувати інвестиційний паспорт міста;
- консалтингова підтримка суб'єктів господарювання при розробці інвестиційних проектів та їх реалізації;
- налагодження зв'язків з міжнародними організаціями щодо залучення додаткових кредитних ресурсів;
- формування інвестиційного іміджу міста як надійного партнера та стабільного споживача інвестиційних ресурсів;
- проведення широкомасштабної кампанії з популяризації інвестицій в місто.

Таким чином, основний обсяг роботи даного підрозділу зосереджений на управлінні інвестиційними проектами, починаючи від формулювання інвестиційного замислу та закінчуючи оцінкою економічних та соціальних ефектів від реалізації проекту.

У Бюджетному Кодексі України під інвестиційним проектом (програмою) розуміється «комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких

здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій» [90].

Міський інвестиційний проект – комплекс взаємопов’язаних завдань та заходів, визначених на основі стратегії соціально-економічного розвитку міста, необхідних для розв’язання найважливіших проблем ефективного функціонування міста, окремих галузей економіки чи соціально-економічної сфери.

В умовах нестачі бюджетних ресурсів зростає актуальність інвестиційного забезпечення соціальної системи міста. Існує тісний взаємозв’язок між рівнем розвитку соціальної сфери та інтенсивністю інвестиційних процесів міста. І тому органи міської влади дедалі частіше розглядають інвестиції як джерело фінансування соціальних перетворень в суспільстві.

Під інвестиційними проектами соціального спрямування розуміється комплекс заходів та дій, спрямованих на вирішення гострих соціальних проблем міста. Останніми роками особливої актуальності набуло питання вирішення наступних соціальних задач:

- розвиток житлового будівництва для молодих сімей;
- перехід на енергозберігаючі технології в комунальних установах міста;
- відновлення роботи аеропортів;
- будівництво сміттесортувальних заводів;
- реконструкція спортивних майданчиків;
- забезпечення лікарень новітнім обладнанням;
- реконструкція мереж зовнішнього освітлення вулиць;
- зменшення викидів шкідливих речовин в атмосферу;
- реконструкція та модернізація об’єктів теплопостачання;
- покращення рівня водопостачання та водовідведення;
- ремонт доріг та тротуарів, об’єктів вулично-дорожньої мережі;
- упорядкування міст відпочинку, озеленення міста та ін.

Інвестиційні проекти соціального спрямування можна розглядати як комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, екологічних цілей та завдань щодо досягнення певних ре-

зультативних показників у соціально-економічному розвитку окремо взятої територіальної одиниці.

Якщо основною метою розробки та реалізації інвестиційних проектів для комерційних підприємств є отримання прибутку, то для міста – вирішення соціально-економічних проблем громади в рамках стратегії її розвитку, забезпечення сприятливого інвестиційного клімату, розвитку соціальної й ринкової інфраструктури міста.

Реалізація інвестиційних проектів міського значення передбачає:

- існування проблем, вирішення яких потребує координації дій міської ради, органів міської виконавчої влади, суб'єктів господарювання та населення;
- відповідність мети соціально-економічному розвитку території;
- наявність ресурсного, фінансового, матеріально-технічного та трудового забезпечення;
- суспільну корисність для громади міста тощо.

Реалізація інвестиційних проектів, що пов'язані зі створенням нових, розширенням, реконструкцією та технічним переоснащенням існуючих підприємств та виробництв потребує здійснення комплексу заходів щодо купівлі, оренди, підготовки земельних ділянок під будівництво, проведення інженерно-конструкторських робіт, розробки проектної документації, організації технічного забезпечення та підбору кваліфікованих проектних менеджерів [344].

Відбір проектів до інвестиційної стратегії міста здійснюється органами міської влади з дотриманням наступних принципів: цілеспрямованості, системності та ієрархічності, превентивності, ефективності, комплексності, відповідності державним та регіональним цілям розвитку, цільового використання коштів у рамках реалізації програми та реальності здійснення проекту [203]. До складу інвестиційної стратегії міста включається група інвестиційних проектів, які відзначаються високою комерційною та бюджетною ефективністю, які дозволяють сформувати в місті власний інвестиційний потенціал для підтримки економічного зростання. Чітко розроблена процедура формування та реалізації інвестиційного проекту соціального спрямування значною мірою збільшує при-

важливість міста для інвестицій в різні сфери суспільного життя, схематичне зображення якої подане на рис. 6.6.



Рис. 6.6. Модель формування та реалізації інвестиційного проекту місцевого значення (складено автором)

При розробці інвестиційного проекту необхідно враховувати основні напрямки державної та міської стратегії соціально-економічного розвитку території. У межах визначеного стратегічного курсу міська влада окреслює коло проблем соціально-економічного характеру, які потребують термінового вирішення та через деякий період часу, який не впливає на темпи розвитку території. Потім органи міської влади самостійно або за участі науково-дослідних організацій здійснюють пошук можливих варіантів розв'язання проблем.

У рамках проектно-організаційного етапу здійснюється комплекс заходів аналітично-методичного характеру, починаючи з підготовки інвестиційного проекту і закінчуючи його реалізацією. У межах зазначеного етапу передбачається:

- визначення заходів і задач, які мають бути включені до інвестиційного проекту;
- оцінка вартості проекту та пошук джерел його фінансування;
- планування строків виконання проекту;
- визначення головного виконавця, який несе відповідальність за ефективність підготовки та реалізації проекту;
- попередня оцінка ефективності інвестицій;
- оцінка ризиків, пов'язаних з реалізацією проекту;
- організація відбору інвестиційних проектів за відповідними критеріями;
- проведення експертизи інвестиційних проектів.

Ключове місце в організації управління інвестиційними проектами відіграє головний замовник, який представлений профільним управлінням міської виконавчої влади. До сфери його функціональних повноважень можна віднести загальне керівництво та контроль за розробленням та реалізацією інвестиційного проекту, проведення відбору на конкурсній основі підрядних організацій, організацію проведення експертизи тощо.

Головний замовник самостійно або спільно представниками бізнесових структур, науково-дослідних, науково-конструкторських, громадських та інших комерційних організацій здійснюють підготовку інвестиційного проекту. Він повинен містити наступні розділи:

1. Паспорт проекту.
2. Зміст проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання для територіальної громади.
3. Мета розробки інвестиційного проекту.
4. Визначення завдань, виконання яких дозволить вирішити поставлену проблему.

5. Строки та етапи виконання проект.
6. Ресурсне забезпечення проекту.
7. Організація управління інвестиційним проектом.
8. Очікувані кінцеві результати від реалізації запланованих завдань.

Важливим фактором, який впливає на ефективність інвестиційного проекту є характер та спосіб його фінансування. Воно повинне забезпечувати таку динаміку інвестицій, яка б дозволила виконати проект відповідно до часових та фінансових обмежень. Схематично джерела фінансування міських інвестиційних проектів представлені на рис. 6.7.

Практика господарювання показує, що більшість інвестиційних проектів місцевого значення фінансуються за рахунок субвенцій з державного та міського бюджетів. Субвенції на виконання міських інвестиційних проектів надаються з державного бюджету з урахуванням таких основних засад: економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної діяльності, цільової спрямованості, фінансової забезпеченості інвестиційних проектів, рівня забезпеченості установами соціально-культурної сфери; рівня розвитку дорожнього та комунального господарства; участі бюджету отримувача субвенції; обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності [90].

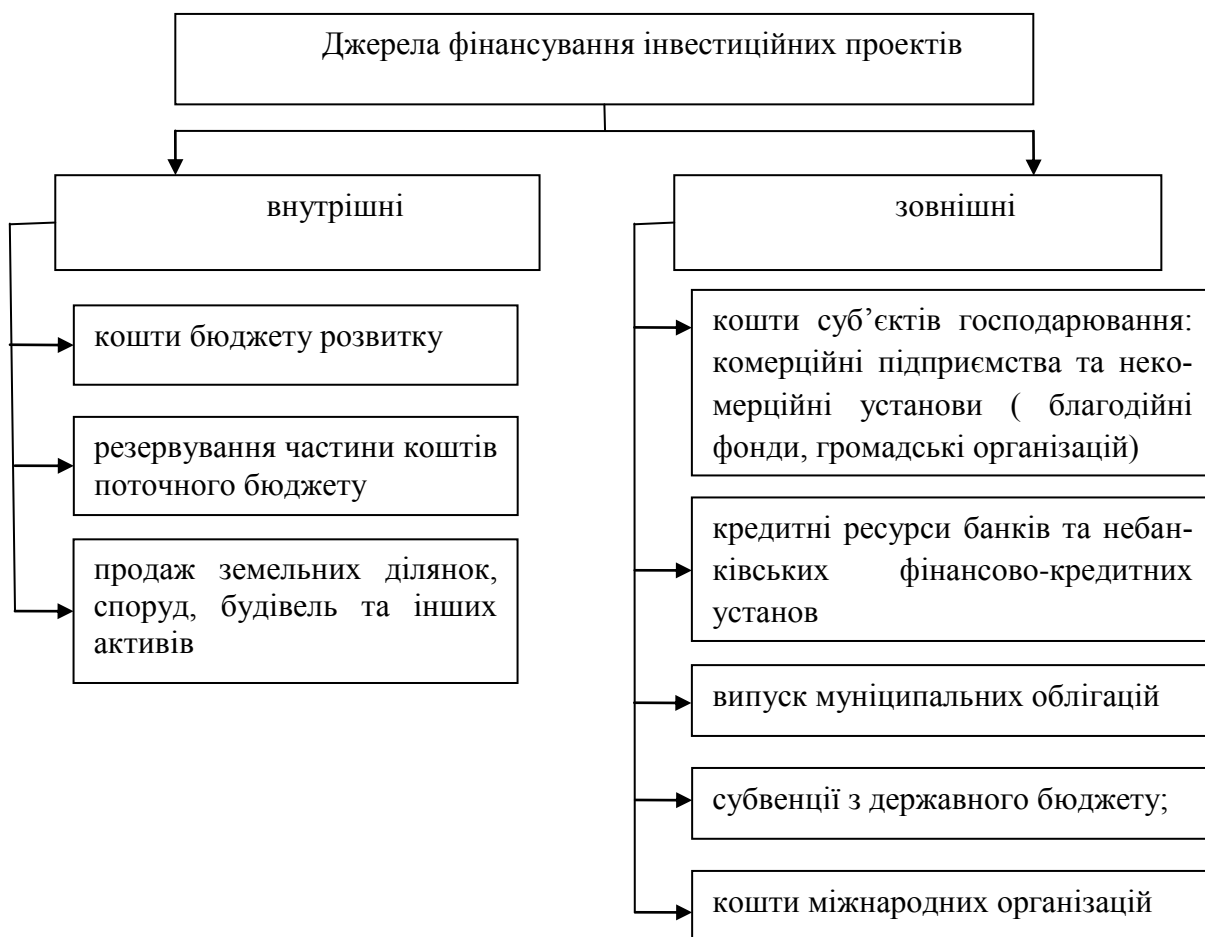


Рис. 6.7. Джерела фінансування інвестиційних проектів міського значення

Варто відмітити, що проекти, які претендують на статус «пріоритетних» для міста, повинні пройти експертизу, яка проявляється в перевірці доцільності його реалізації в місті, узгодженості зі стратегією соціального та економічного розвитку міста, обґрунтуванні ефективності використання бюджетних коштів на фінансування інвестиційних програм. У ході експертизи інвестиційних проектів виявляються недоліки організаційного, фінансового, правового, екологічного та соціального характеру, які можуть вплинути на своєчасне та в повній мірі реалізації запланованих цілей.

Інформаційною базою для проведення відбору інвестиційних проектів є бізнес-плани, на основі яких здійснюється аналіз та оцінка можливих науково-технічних, економічних, соціальних та екологічних наслідків реалізації проекту. З метою усунення неефективного використання бюджетних коштів міста на

проведення експертизи інвестиційних проектів, відбір інвестиційних проектів міського значення має проходити в 4 етапи (рис. 6.8) [313].

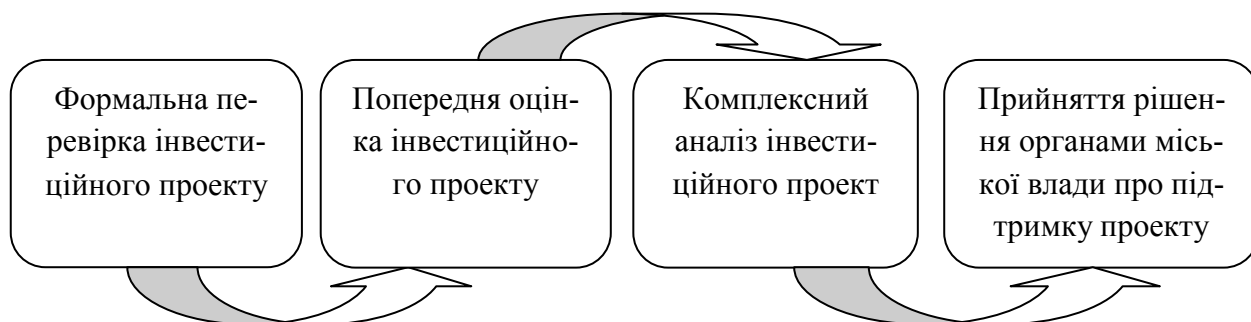


Рис. 6.8. Процес проведення експертизи інвестиційних проектів на право їх реалізації

У процесі формальної перевірки інвестиційних проектів встановлюється відповідність поданих документів формальним вимогам: наявністю повного пакету документів та правильності їх оформлення. У випадку виявлення неточностей проект повертається до розробника з вимогою усунення недоліків. Після позитивного доопрацювання інвестиційний проект може знову бути представлений для розгляду в загальному порядку. Під час попередньої оцінки проекти проходять процедуру ідентифікації за ознакою їх інвестиційної привабливості для міста. Ранжування проектів дозволяє оцінити рівень перспективності та доцільності реалізації запланованих заходів з урахуванням стадій життєвого циклу; ступінь стійкості до економічного стану; соціальну значущість проекту для міста.

Комплексний аналіз інвестиційних проектів включає:

- оцінку економічної обґрунтованості та ефективності проекту, відповідність державним та регіональним інвестиційним стратегіям;
- оцінку відповідності інвестиційного проекту нормам законодавчого права та рівня використання коштів патентного захисту;
- оцінку впливу проекту на екологічну ситуацію в місті, відповідність екологічним нормам;
- оцінку ступеня впливу реалізованих заходів на соціальну сферу міста;

- оцінку стійкості інвестиційного проекту до змін у зовнішньому середовищі;
- оцінку фінансової складової проекту;
- оцінка бюджетної ефективності інвестиційного проекту;
- оцінка ринкових можливостей та перспектив збуту продукції;
- оцінку діяльності підприємства, на базі якого проводиться реалізація інвестиційного проекту.

За результатами проведеного комплексного аналізу органи міської влади приймають рішення про підтримку інвестиційного проекту або відмову в ній.

Інвестиційні проекти, які отримали підтримку в органів міської влади можна умовно поділити на 2 групи [344]:

1. Проекти, які характеризуються високою комерційною та бюджетною ефективністю та формують потенціал для подальшого розвитку міста.
2. Проекти, ефект від реалізації яких прослідковуються в майбутньому через покращення соціальної, економічної, екологічної ситуації в місті.

Стадія виконання проекту охоплює безпосередній розвиток бізнес-ідей до моменту передачі в експлуатацію. Даний етап передбачає погодження дій з виконавцями проектних робіт, проведення контролю за ходом виконання проекту, перевірку достатності грошових коштів. З метою підвищення відповідальності за цільове використання бюджетних коштів та належне виконання робіт у рамках інвестиційного проекту необхідним є проведення постійного моніторингу результативності виконання проекту та розроблення відповідної системи вимірювання.

Вимірювання результативності виконання інвестиційного проекту виступає завершальним етапом життєвого циклу інвестиційного проекту місцевого значення та передбачає розробку базового переліку результативних показників. Оцінка інвестиційного проекту представляє собою систему заходів, що проводиться на ключових етапах його реалізації та передбачає глибокий конструктивний аналіз. У процесі оцінки ефективності інвестиційних проектів міського значення необхідно врахувати наступні аспекти: ступінь впровадження іннова-

цій у розвиток міста, соціальні та екологічні ефекти від реалізації проекту, формування чи розвитку кластерних структур на рівні міста, рівень прибутковості проекту, вплив на розвиток людського капіталу.

Відповідно до наказу Державного агентства з інвестицій та інновацій № 4 від 2008 р. затверджено положення про порядок здійснення моніторингу виконання інвестиційних та інноваційних проектів, які впроваджуються із залученням державних коштів. У зазначеному документі запропонована методика оцінки виконання проектів за 5 критеріями: науково-технічним, виробничим, ринковим, фінансово-економічним та соціально-екологічним (табл.6.1) [274].

Таблиця 6.1

Критерії оцінки виконання інвестиційного проекту, який фінансується за рахунок бюджетних коштів

Назва критерію	Показник оцінки
Науково-технічний критерій	<ul style="list-style-type: none"> - кількість співробітників з науковим ступенем, які задіяні при реалізації проекту; - кількість у позичальника науково-дослідних та експериментальних лабораторій; - кількість у позичальника об'єктів права інтелектуальної власності, які підтвержені відповідними документами; - рівень упровадження запропонованих проектом технічних рішень; - обсяги науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які виконувались за проектом протягом звітного періоду, з наведенням ступеня завершеності робіт та конкретних результатів; - обсяги робіт з розвитку, модернізації та реконструкції науково-технологічної та дослідно-промислової бази, що виконувались за проектом; - обсяги інноваційної продукції, яка випускалася за проектом; - обсяги одержаних патентів на інноваційну продукцію, технології тощо, в рамках реалізації проекту.
Ринковий критерій	<ul style="list-style-type: none"> - актуальність реалізації проекту потребам ринку; - рівень проведення маркетингових досліджень реалізації продукції, яка виробляється в рамках впровадження проекту; - рівень реклами для просування запропонованого продукту на ринок; - конкурентоспроможність продукції за ціною та якістю, захищеністю від старіння.

Продовж. табл. 6.1

Фінансово-економічний критерій	<ul style="list-style-type: none"> - показник прибутковості проекту; - рівень рентабельності проекту; - рівень виконання календарного плану реалізації проекту; - клас надійності позичальника кредитами; - обсяги надходження платежів до бюджетів; - надійність забезпеченості повернення кредиту, платоспроможність та фінансова стабільність позичальника.
Соціально-екологічний критерій	<ul style="list-style-type: none"> - рівень впливу реалізації проекту на рівень зайнятості населення, створення нових робочих місць; - вплив виробничих процесів, задіяних у реалізації проекту, на навколишнє природне середовище; - відповідність реалізації проекту вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, установлених законодавством України
Виробничий критерій	<ul style="list-style-type: none"> - забезпеченість виробництва необхідною сировиною, матеріалами, комплектуючими, обладнанням і устаткуванням; - рівень технологічних нововведень при реалізації проекту; - забезпеченість виробництва кваліфікованим персоналом; - рівень використання відходів виробництва; - рівень впровадження ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій; - експортна спрямованість продукції, яка виробляється в рамках реалізації проекту.

Проведений аналіз вищенаведеної методики дає можливість стверджувати про невичерпність. Недоліком даної методики є неврахування при оцінці виконання інвестиційного проекту бюджетну ефективність. Під якою необхідно розуміти систему показників, що характеризують доцільність та необхідність реалізації проекту для бюджету міста. Бюджетну ефективність відображає фінансові аспекти інвестиційних процесів та передбачає співставлення обсягів витрачених і отриманих грошових коштів. До потенційних надходжень міського бюджету від реалізації інвестиційного проекту можна віднести: надходження від податків та зборів, відрахувань до позабюджетних фондів, доходи від ліцензійних платежів на проектування, будівництво та експлуатацію об'єктів, доходи від надання муніципальних гарантій, відсотки за користування кредитами, ви-

даних з міського бюджету, дивіденди за акціями та облігаціями, якими володіють органи міської влади та пов'язані з реалізацією проекту та інші.

У процесі реалізації проекту основними напрямками витрачання коштів міського бюджету є: надання бюджетних субсидій та дотацій, інвестиційного кредиту, сплата частини статутного капіталу акціонерного товариства, яке створюється в рамках реалізації проекту, фінансування експертизи проекту та інше.

Таким чином, розробка та реалізація інвестиційних проектів для міської влади виступає інструментом соціально-економічного забезпечення території та структурних перебудов в економіці країни в цілому. З метою задоволення постійно зростаючих фінансових потреб міста та фінансування суспільно необхідних заходів, органи міської влади дедалі частіше почали використовувати у своїй практиці процедуру муніципальних запозичень, яка детально описана в наступному пункті дисертаційної роботи.

6.3. Методологічні аспекти ефективного використання потенціалу муніципальних запозичень для стратегічного розвитку міста

Бюджет міста, як основний централізований фонд фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виступає головним джерелом покриття як поточних витрат міської громади, так і здійснення фінансування капітальних вкладень, передбачених планом стратегічного розвитку міста. Проте, на сучасному етапі функціонування інституту місцевих фінансів в Україні органи місцевого самоврядування залишаються досить обмеженими у власних джерелах коштів для фінансування інвестиційних потреб місцевих громад. Поряд із цим, структура видатків місцевих бюджетів свідчить про переважне використання бюджетних коштів на потреби споживання (соціальний захист,

освіта, охорона здоров'я тощо) та надзвичайно низьку питому вагу витрат на фінансування капітальних вкладень і реалізацію інвестиційних проектів.

З іншого боку, нагальною потребою більшості українських міст є здійснення модернізації та оновлення їх транспортної інфраструктури, впровадження енергозберігаючих технологій, реконструкції житлово-комунального господарства тощо. Це потребує значних капіталовкладень, що не можуть бути забезпечені лише за рахунок отримання міськими бюджетами цільових субвенцій. У такому випадку досить ефективним та зручним інструментом фінансування капітальних видатків стають муніципальні запозичення.

У широкому розумінні *муніципальними запозиченнями* вважаються *позики, здійснювані від імені муніципального утворення, шляхом емісії певного виду цінних паперів або взяття банківського кредиту* [262, 366]. Випуск муніципальних цінних паперів (облігацій) для фінансування капітальних видатків є більш зручним способом залучення фінансових ресурсів, порівняно із банківським кредитом, та у міжнародній практиці організації місцевих фінансів використовується набагато частіше. Тому у рамках даного дослідження доцільно зупинитися на розгляді саме цієї форми муніципальних запозичень.

Доцільність та ефективність використання такої форми фінансування бюджету розвитку міста, як муніципальні облігації, визначається багатьма факторами, які можна умовно об'єднати в три основні групи. Перш за все, початковими умовами є безпосередньо характеристики самої адміністративно-територіальної одиниці, яка здійснює емісію облігацій: розмір міста, характеристика його бюджетного потенціалу, можливості щодо наповнення бюджету та відповідно наявність джерел ресурсів для своєчасного виконання боргових зобов'язань.

З іншого боку, доцільність здійснення позики залежить від характеру інвестиційного проекту чи загалом мети, на яку направляються залучені через емісію облігацій кошти: окупність проекту, економічна вигода від його впровадження, термін реалізації, обсяг необхідних ресурсів (по співвідношенню до

обсягу транзакційних витрат на емісію облігацій та до обсягу бюджету розвитку міста) тощо.

І по-третє, вагому роль також відіграють загальні соціально-економічні показники розвитку держави та регіону: загальний рівень розвитку ринку цінних паперів та, зокрема, ринку муніципальних облігацій, розвиненість інфраструктури фондового ринку, стабільність економічної та політичної ситуації в країні, показники грошово-кредитного ринку (рівень процентних ставок, рівень інфляції) тощо.

Основними перевагами залучення коштів до місцевого бюджету шляхом емісії муніципальних облігацій є:

- можливість емітента самостійно конструювати позику, визначаючи найбільш зручні умови випуску та погашення облігацій залежно від своїх потреб та особливостей інвестиційного проекту, що фінансується за рахунок даної позики (до таких умов належать, зокрема, обсяг і термін позики, рівень процентної ставки, порядок виплати відсотків та інші);

- рівень процентної ставки, що встановлюється за муніципальними облігаціями, є нижчим порівняно із ставкою банківського кредиту (проте не може бути занадто низьким, оскільки повинен бути врахований інтерес інвестора);

- за рахунок випуску муніципальних облігацій можна залучити значну за обсягом суму позики, яка можливо не могла б бути надана одним банком чи навіть в рамках консорціумного кредитування.

В Україні серед видів муніципальних облігацій виділяють облігації внутрішньої місцевої позики та облігації зовнішньої місцевої позики. Перші передбачають розміщення облігацій в межах національного фінансового ринку, останні – відносяться до євробондів і використовуються для залучення фінансових ресурсів на зовнішньому фінансовому ринку.

Облігації місцевої позики можуть випускатися виключно на пред'явника у документарній або бездокументарній формі.

Поряд із розглянутими вище суттєвими перевагами використання облігацій місцевих позик порівняно із банківськими кредитами, слід відзначити і пев-

ні їх недоліки, які, передусім, пов'язані із особливостями розвитку ринку муніципальних запозичень в Україні. Так, процес випуску та розміщення облігацій місцевих позик є значно тривалішим та більш трудомістким для місцевої ради, порівняно з отриманням банківського кредиту. Порядок здійснення внутрішніх запозичень місцевими органами влади в Україні регламентується Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик [289].

Загальна послідовність дій емітента при проведенні випуску облігацій місцевих позик, а також основні суб'єкти, задіяні в процедурі здійснення муніципальних запозичень, представлені на рис. 6.9.



Рис. 6.9. Порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик

Отже, в процесі залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування шляхом випуску облігацій внутрішньої місцевої позики беруть участь як безпосередньо основні суб'єкти угоди (органи місцевого самоврядування та інвестори), так і професійні учасники фондового ринку (андерайтери, організатори торгівлі, реєстратори, зберігачі та інші), органи державного регулювання (МФУ, ДКЦПФР) та інші суб'єкти (юридична компанія, рейтингове агентство, страхові компанії).

При цьому ключовими посередниками угоди між емітентом та інвесторами є організатор випуску та андерайтер [95, с. 21].

Організатор випуску, як правило, бере на себе функції з організації розміщення облігацій від імені і за рахунок емітента. Організатором випуску при розміщенні облігацій внутрішньої місцевої позики найчастіше виступають універсальні або інвестиційні комерційні банки, а також консалтингові фінансові компанії. При здійсненні зовнішніх запозичень міською радою у якості посередників виступають, як правило, міжнародні інвестиційні банки.

На відміну від організатора випуску, андерайтером може виступати виключно юридична особа, яка має відповідну ліцензію на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів (банк, інвестиційна компанія, торгівець цінними паперами). Андерайтер проводить первинне розміщення муніципальних облігацій на фондовому ринку, у тому числі може здійснювати гарантований андерайтинг – викуп облігацій на первинному ринку на себе з подальшим перепродажем [205].

Рейтингове агентство та юридична компанія належать до допоміжних посередників на ринку муніципальних запозичень, проте без їх участі не може відбутися жоден випуск муніципальних облігацій. Так, наявність рейтингової оцінки позичальника та відповідних боргових інструментів від уповноваженого рейтингового агентства є однією з умов отримання дозволу від Міністерства фінансів України на здійснення випуску облігацій місцевої позики [305].

Слід зауважити, що маючи намір здійснити випуск муніципальних облігацій місцеві органи влади можуть зіткнутися із рядом обмежень. Перш за все,

мова йде про вимоги щодо здійснення внутрішніх та зовнішніх місцевих запозичень, визначені Бюджетним кодексом України. Незважаючи на те, що згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу [90] місцевим радам були надані більш широкі повноваження у здійсненні місцевих запозичень, все ж таки процедура залучення фінансових ресурсів як на зовнішньому, так і на внутрішньому фінансових ринках залишається досить складною та обтяжливою для багатьох українських міст. Систематизація основних обмежень щодо здійснення запозичень місцевими радами в Україні згідно з попередньою та новою редакціями Бюджетного кодексу здійснена на рис. 6.10.

Таким чином, основні зміни у бюджетному законодавстві стосовно місцевих запозичень торкнулися, перш за все, вимог щодо чисельності населення міст, які мають дозвіл на випуск облігацій зовнішньої місцевої позики. Так, за нормами Бюджетного кодексу України, до його нової редакції у 2010 році, дозвіл на отримання зовнішніх запозичень мали міста з населенням не менше 800 тисяч жителів. Таких міст в Україні на сьогодні лише шість, до них належать: Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк та Запоріжжя.

Після зниження у новій редакції Бюджетного кодексу граничного рівня чисельності населення міст, що мають право використовувати зовнішні позики, до 500 тисяч мешканців, даний перелік доповнився такими містами як Львів, Кривий Ріг та Миколаїв. Фактично ж на сьогоднішній день правом на використання облігацій зовнішньої місцевої позики скористалася лише Київська міська рада [95].

У цілому ж можна відмітити, що у нормативно-правовій базі стосовно сфери муніципальних запозичень суттєвих змін не відбулося. На сьогоднішній день більшість місцевих бюджетів залишаються досить обмеженими у можливостях використання облігацій внутрішньої та зовнішньої місцевої позики для наповнення місцевих бюджетів, зокрема бюджетів розвитку [103].

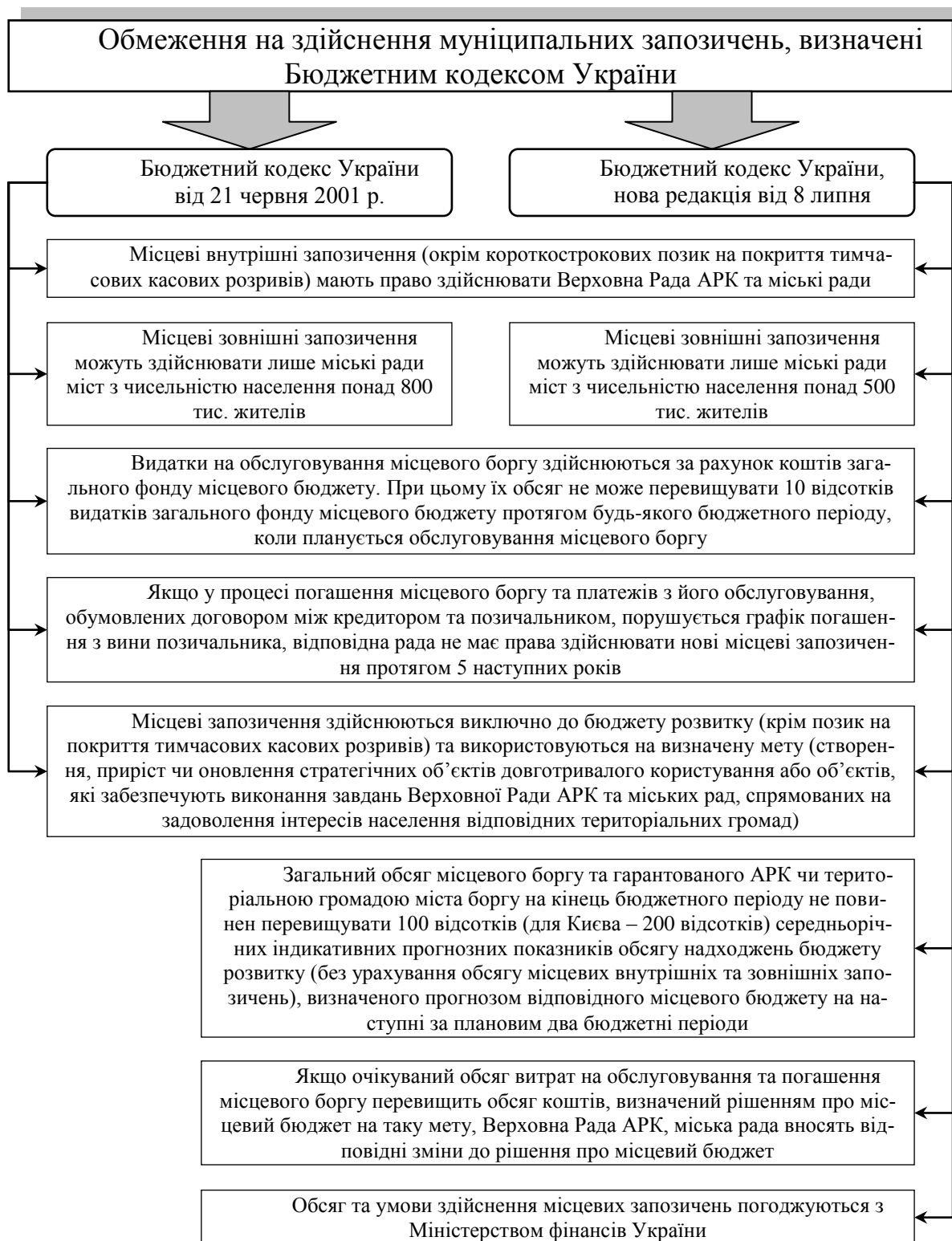


Рис. 6.10. Вимоги до здійснення внутрішніх та зовнішніх місцевих запозичень, передбачені бюджетним законодавством України

Поряд із змінами, що торкнулися умов здійснення зовнішніх запозичень міськими радами, у новій редакції Бюджетного кодексу визначено граничний

розмір місцевого боргу та обсягу надання місцевих гарантій. Так, відповідно до частини 3 статті 18 Бюджетного кодексу, загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу станом на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 100 відсотків (для міста Києва – 200 відсотків) середньорічних індикативних прогнозних показників обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі перевищення встановленої граничної величини боргу Верховна Рада АРК чи відповідна міська рада зобов'язані вжити заходів щодо приведення загального обсягу боргу у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу.

У цілому ж можна відмітити, що у нормативно-правовій базі стосовно сфери муніципальних запозичень суттєвих змін не відбулося. На сьогоднішній день більшість місцевих бюджетів залишаються досить обмеженими у можливостях використання облігацій внутрішньої та зовнішньої місцевої позики для наповнення місцевих бюджетів, зокрема бюджетів розвитку.

Загалом можна відзначити, що муніципальним облігаціям притаманні такі ж особливості розміщення та обігу, як і іншим борговим цінним паперам. У той же час, вони характеризуються і певними відмінностями та специфічними рисами, які мають враховуватися інвесторами при прийнятті рішення щодо вкладення коштів в дані цінні папери.

Як правило, облігації місцевих позик, поряд із державними цінними паперами, відносяться до групи найбільш надійних цінних паперів. Незважаючи на це, в Україні облігації місцевих позик поки що не отримали значного попиту серед інвесторів. Серед основних факторів, що перешкоджають розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні можна відмітити наступні:

- 1) громіздка процедура отримання дозволу на здійснення позики та проведення відповідного оформлення операції. Зрозуміло, що такі вимоги з боку держави зумовлені, насамперед, необхідністю забезпечити надійність внутрішніх запозичень та убезпечити від неспроможності місцевої ради розрахуватися

за взятими зобов'язаннями. З іншого боку, необхідність залучення значної кількості посередників, отримання юридичного висновку та проведення рейтингової оцінки позичальника та боргових зобов'язань підвищують транзакційні витрати на здійснення запозичення та призводять до загального здорожчання вартості обслуговування місцевого боргу;

2) недосконалість законодавства стосовно місцевих запозичень. Деякі норми бюджетного законодавства можуть суттєво обмежувати зацікавленість в облігаціях місцевої позики як з боку емітентів, так і з боку інвесторів. Так, наприклад, відсутність гарантій держави щодо виконання муніципальних зобов'язань робить облігації місцевої позики менш надійними для інвесторів. Крім того, норма щодо неможливості місцевої ради використовувати запозичення протягом 5 років в разі порушення умов погашення попередньої заборгованості, з одного боку, дійсно стимулює до своєчасного виконання зобов'язань. Проте, з іншого боку, дана норма може призвести до суттєвого віддалення кінцевих термінів розрахунку місцевої ради за борговими зобов'язаннями, оскільки міська рада при неможливості своєчасно погасити заборгованість буде використовувати механізм реструктуризації боргу, але вже не буде зацікавлена у швидкому погашенні заборгованості [314]; та окрім того цим суттєво обмежуються інвестиційні можливості розвитку міста.

3) нерозвиненість базового сегменту вітчизняного боргового ринку – ринку державних цінних паперів. На сьогоднішній день ринок державних цінних паперів в Україні є невеликим за обсягами здійснюваних операцій та недостатньо ліквідним. Хоча у багатьох розвинутих країнах (особливо в тих, що характеризуються високою децентралізацією місцевих фінансів – США, Канаді) муніципальні облігації за своїм обсягом можуть навіть перевищувати обсяги емісії державних цінних паперів та характеризуються вищою порівняно з ними доходністю, в Україні, на нашу думку, розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів має забезпечити розвиток і муніципальних запозичень, а також стати орієнтиром для формування динаміки цін на внутрішні муніципальні облігації.

4) недостатність загального рівня розвитку фондового ринку в Україні та недосконалість його інфраструктури, а також низька інформаційна забезпеченість суб'єктів ринку;

5) недостатня участь страхових компаній у страхуванні відповідальності місцевих рад за виконання ними боргових зобов'язань за облігаціями місцевої позики, результатом чого є нижча надійність муніципальних облігацій з точки зору інвесторів та відповідно менша зацікавленість у їх придбанні.

Окрім вищезазначеного, на уповільнення розвитку ринку муніципальних запозичень в Україні та зниження зацікавленості інвесторів щодо вкладення коштів у даний вид цінних паперів значним чином вплинув негативний досвід здійснення облігаційних позик м. Одеса та Автономної Республіки Крим. Так, у 1998 році органи місцевого самоврядування м. Одеса не змогли погасити основну частину зобов'язань перед інвесторами за випущеними облігаціями, внаслідок чого платежі за ними були заморожені на тривалий термін, та в подальшому було здійснено рефінансування позики. Серед основних причин дефолту м. Одеса, як правило, називають нераціональну інвестиційну та боргову політику місцевого самоврядування, а також завищену процентну ставку за облігаціями [258].

На сьогоднішній день ризики інвестування в муніципальні облігації в Україні залишаються досить високими. Умовно сукупність даних ризиків можна систематизувати за 3 основними групами: правові ризики, економічні ризики (або ризики неплатежу) та макроекономічні ризики [304].

Узагальнена класифікація ризиків вкладень в муніципальні облігації представлена на рис. 6.11. Правові ризики, передусім, пов'язані із недосконалістю вітчизняної нормативно-правової бази, суперечністю або невизначеністю певних законодавчих положень у сфері муніципальних запозичень. Так, наприклад, в українському законодавстві не закріплені положення щодо можливостей впливу інвесторів на органи місцевого самоврядування в разі їх неплатоспроможності за муніципальними облігаціями [314].



Рис. 6.11. Систематизація ризиків інвестування в муніципальні цінні папери в Україні

При цьому, якщо у більшості зарубіжних країн передбачені механізми погашення заборгованості за муніципальними облігаціями в разі дефолту органу місцевого самоврядування, то законодавством України визначено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями АРК та територіальних громад. Таким чином, уся відповідальність щодо своєчасного та повного погашення заборгованості за облігаціями місцевих позик цілком покладається на відповідну міську раду, що значним чином знижує надійність даних цінних паперів та гарантованість отримання виплат за ними.

До суттєвих правових ризиків стосовно муніципальних облігацій можна віднести також ризики зміни правових норм, як на загальнодержавному, міжнародному, так і регіональному чи місцевому рівнях.

Важливу групу ризиків вкладень в муніципальні цінні папери складають ризики неплатежу, пов'язані з можливістю несвоєчасного або не в повному обсязі виконання зобов'язань міської ради за облігаціями місцевих позик. Виникнення ризику неплатежу може зумовлюватися різними факторами. Однією з основних проблем при поверненні залучених через емісію муніципальних облігацій коштів є відсутність стабільних та регулярних надходжень міського бю-

джету. Так, погашення заборгованості за облігаціями відбувається за рахунок коштів бюджету розвитку, джерелами наповнення якого є, насамперед, кошти від реалізації комунального майна та кошти, що передаються із загального фонду міського бюджету. Крім того, значний вплив на спроможність міської влади погасити облігаційну позику має ризик інфляції, що полягає у знеціненні залучених коштів та зменшенні їх купівельної спроможності, що відповідно ускладнює можливість реалізації запланованого проекту. З точки зору інвесторів, інфляція може призвести до знецінення вкладених коштів і доходів за муніципальними облігаціями [161, с. 241].

Що стосується макроекономічних ризиків, то вони пов'язані із загальною зміною економічної чи політичної ситуації в країні та опосередковано впливають на можливості міської ради розраховуватися за своїми борговими зобов'язаннями. Зокрема, серед основних макроекономічних ризиків можна відзначити загальне погіршення кон'юнктури ринку, можливість економічного спаду чи фінансової кризи в країні, високу волатильність фондового та валютного ринків тощо. Від ефективності управління зазначеними ризиками залежить розвиток ринку муніципальних облігацій в цілому, та, зокрема, формування сприятливих умов здійснення запозичень місцевими радами і забезпечення високого рівня інвестиційної привабливості муніципальних цінних паперів. При цьому, основною групою ризиків як щодо їх пріоритетності з точки зору інвесторів, так і щодо можливостей управління, є ризики неплатежу.

В практиці здійснення муніципальних запозичень можуть використовуватися різні способи мінімізації ризиків (рис. 6.12).

Традиційно для обмеження ризикованості здійснення муніципальних запозичень органами державної влади в законодавчому порядку встановлюється ряд вимог до організації випуску муніципальних облігацій, а також визначаються певні обмеження щодо граничних обсягів позики, витрат на обслуговування боргу тощо.

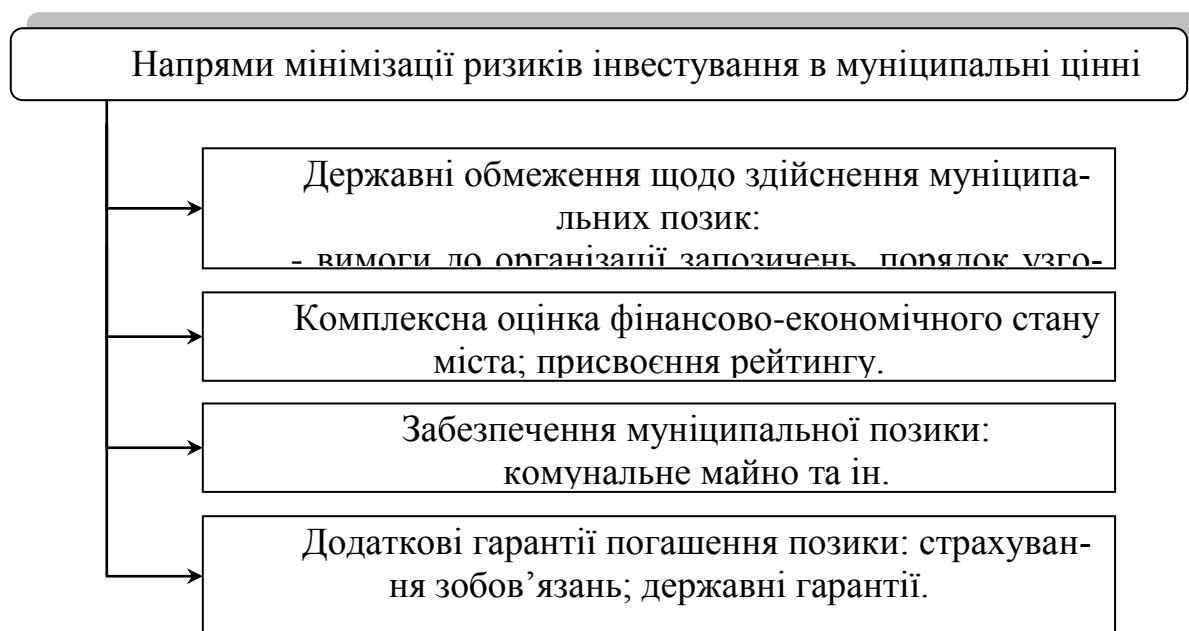


Рис. 6.12. Заходи щодо мінімізації ризиків інвестування в облігації місцевих позик

Одним із заходів щодо підвищення гарантованості повернення коштів за муніципальними облігаціями є встановлення забезпечення за позикою. У якості такого забезпечення, як правило, виступає певне комунальне майно, нерухомість, природні ресурси чи майбутні надходження місцевого бюджету. При цьому наявність забезпечення муніципальних облігацій ще не виключає труднощів при проведенні розрахунків за позикою та здійсненні стягнення із заставленого майна. Так, проблеми можуть виникнути у зв'язку із низькою якістю такого майна або складністю та законодавчою неврегульованістю процедури його відчуження [314].

Поряд із традиційними формами забезпечення муніципальних позик, для підвищення надійності вкладень в муніципальні цінні папери можуть використовуватися державні гарантії (в Україні на сьогоднішній день така практика відсутня), а також здійснюватися страхування відповідальності міських рад за муніципальними запозиченнями.

Однією з особливостей організації випуску муніципальних облігацій в Україні є обов'язкове отримання кредитного рейтингу, який є незалежною оцінкою фінансового стану відповідної міської ради та ефективності провадження

нею боргової політики. У даному випадку рейтингова оцінка позичальника виступає не стільки методом мінімізації ризиків, скільки інформаційною базою для прийняття інвесторами обґрунтованих фінансових рішень щодо здійснення запозичень.

Спеціалізованим рейтинговим агентством, яке проводить незалежну оцінку кредитоспроможності позичальників в Україні, та рейтингові оцінки якого визнаються Міністерством фінансів України, є «Кредит-рейтинг».

В ході оцінки кредитоспроможності міської ради «Кредит-рейтинг» використовує повну фінансову звітність муніципалітету, а також внутрішню інформацію, що надається міською радою, та за результатами проведеного аналізу присвоює міській раді або її борговим інструментам відповідний рейтинг за Національною рейтинговою шкалою.

Слід відзначити, що більшість українських міст, які отримали рейтингову оцінку своєї кредитоспроможності за Національною рейтинговою шкалою, характеризуються високим ступенем інвестиційної привабливості, та забезпечують достатню надійність вкладень в муніципальні цінні папери. Це підтверджується тим, що рейтинги більшості з них належать до інвестиційного рівня (починаючи з uaBBB-) (рис. 6.13). Що стосується м. Суми, то за висновком рейтингового агентства «Кредит-рейтинг» основними факторами, що сприяють набуттю містом високих показників щодо можливостей отримання позики через емісію муніципальних зобов'язань, є: високий рівень його бюджетної забезпеченості у розрахунку на 1 мешканця у порівнянні із середніми показниками по країні; потужний економіко-виробничий комплекс міста, яким забезпечуються стабільні надходження до міського бюджету; а також невисокий рівень прямого боргу Сумської міської ради та невисокий прогностичний темп його зростання на наступний період. Так, станом на 1 січня 2011 року обсяг прямого боргу Сумської міської ради склав 21,3 млн. грн., що становить 4,1% від загального обсягу надходжень міського бюджету.

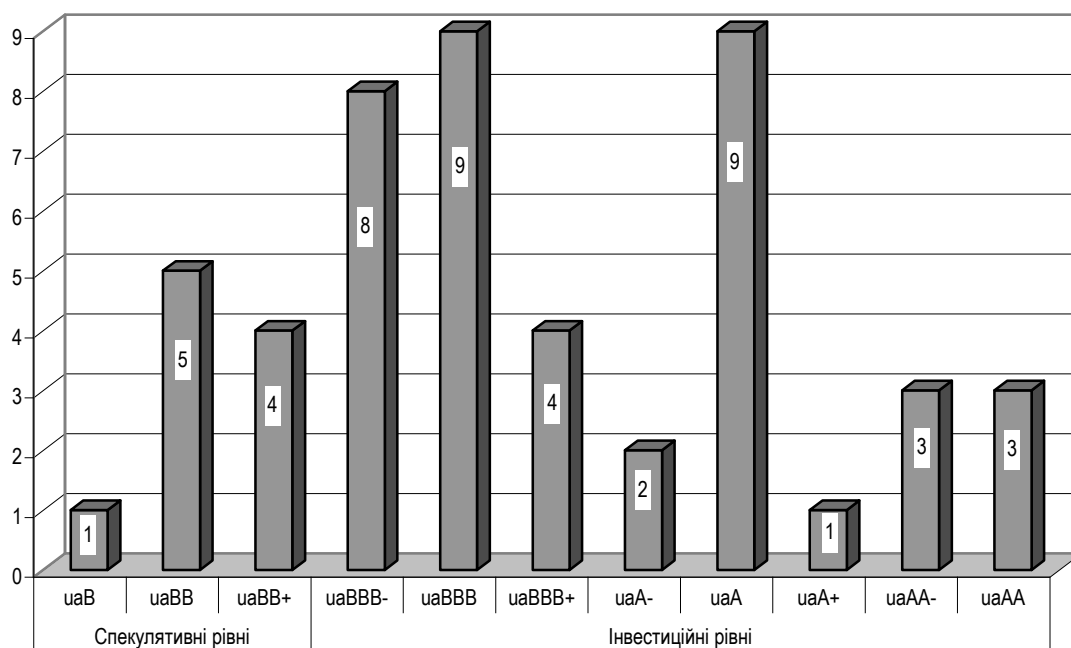


Рис. 6.13. Довгострокові кредитні рейтинги міст України та їх боргових зобов'язань за Національною рейтинговою шкалою станом на початок 2009 р. [314]

При цьому серед основних загроз, що визначають негативні умови здійснення запозичень Сумською міською радою, слід відзначити високу залежність бюджету міста від податкових надходжень від одного платника податків (а саме близько 16% платежів отримується до бюджету від ВАТ «СМНВО ім. М.В. Фрунзе»); а також значну зношеність об'єктів інженерної і транспортної інфраструктури та житлового фонду міста, що вимагає значних капітальних вкладень у їх оновлення, при, водночас, високому рівні заборгованості населення за житлово-комунальні послуги в розрахунку на 1 жителя [304].

У жовтні 2008 року рейтинговим агентством «Кредит-рейтинг» місту Суми був присвоєний довгостроковий рейтинг «uaA-» з прогнозом «стабільний» за Національною рейтинговою шкалою. Це свідчить про високу його кредитоспроможність у якості позичальника, втім рівень кредитоспроможності при цьому є досить чутливим до впливу негативних факторів комерційного, фінансового та економічного характеру. Для порівняння, довгостроковий кредитний рейтинг міста Полтави, присвоєний рейтинговим агентством «Кредит-рейтинг»,

був визначений на рівні «uaA». Протягом наступних 2009-2011 рр. Сумська міська рада кожні півроку підтверджувала рівень свого кредитного рейтингу.

Слід зауважити, що зазначений рівень кредитного рейтингу надає право міській раді на проведення внутрішніх запозичень на суму 50 млн. грн. Відповідно до цього у 2010 році Сумська міська рада планувала здійснити випуск облігацій внутрішньої місцевої позики в обсязі 50 млн. грн. Залучені кошти планувалося направити на фінансування бюджету розвитку міського бюджету, а саме на придбання громадського транспорту, реконструкцію доріг, мереж освітлення та систем енергозбереження міста. Запозичення планувалося здійснити на термін 5 років за ставкою не вище 25% річних із щоквартальною виплатою відсотків за облігаціями [284]. За результатами проведеної рейтингової оцінки відсотковим облігаціям Сумської міської ради також був присвоєний рейтинг «uaA-».

Проте у зв'язку зі здійсненням заходів Міністерства фінансів України щодо обмеження обсягу боргу органів місцевого самоврядування випуск облігацій внутрішньої місцевої позики Сумської міської ради був призупинений.

Зазначені дії Міністерства фінансів України були пов'язані із необхідністю виконання домовленостей із Міжнародним валютним фондом щодо зниження загального обсягу внутрішнього і зовнішнього державного боргу для отримання наступного траншу кредиту від МВФ. Проте така ситуація, на думку вітчизняних експертів, суттєво обмежила можливості українських міст щодо реалізації ряду інвестиційних проектів, пов'язаних із оновленням міської інфраструктури та реконструкцією їх житлово-комунального комплексу. Так, за даними «Кредит-рейтинг», незважаючи на порівняно незначну участь українських міст на ринку муніципальних запозичень у попередні роки, у 2010 році понад 10 міських рад планували здійснити емісію облігацій внутрішньої місцевої позики [147]. При цьому більшість із них вже мають позитивну кредитну історію та домовленості із потенційними інвесторами щодо розміщення облігацій місцевої позики.

Таким чином, на сьогоднішній день ринок муніципальних облігацій в Україні є недостатньо розвинутим, що пов'язано із рядом причин, зокрема: низькою децентралізацією місцевих бюджетів, існуванням значної кількості законодавчих обмежень, невідпрацьованістю механізму емісії муніципальних облігацій, низьким рівнем розвитку вітчизняного фондового ринку в цілому, невисокою зацікавленістю інвесторів у придбанні такого виду цінних паперів тощо.

У той же час, розвиток механізму здійснення муніципальних запозичень в Україні виступає одним із найбільш пріоритетних завдань удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Даний механізм забезпечує можливість отримання на тривалий термін та на зручних умовах потрібної для муніципалітету суми коштів, що спрямовуються на виконання інвестиційних проектів, необхідних для забезпечення стратегічного розвитку міста.

6.4. Методичні підходи дослідження основних закономірностей взаємозв'язку соціально-економічного розвитку міста Суми та дохідної і витратної частини його бюджету

В умовах подальшого реформування вітчизняної економіки та формуванням концептуально нових засад і напрямків подолання наслідків фінансової кризи, актуальності набуває вдосконалення механізму управління соціально-економічним розвитком міст України. Дане положення пов'язано з тим, що стабільний та поступальний розвиток держави може бути забезпечений тільки у випадку активізації участі всіх територій у проведенні загальної соціально-економічної політики. Практичним підтвердженням даного факту є проведення державними органами влади адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка направлена на підвищення фінансової і функціональної

незалежності міста та затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.

Ефективний та раціональний розвиток міста виступає однією з базових проблем реалізації ринкових відносин та суспільної трансформації в Україні. Соціально-економічний розвиток міста полягає в формуванні збалансованої системи між складовими як окремо економічної політики, так і соціальних аспектів функціонування адміністративно-територіальної одиниці, підвищенні рівня життя та добробуту населення, і, в результаті забезпечення державного захисту кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Виходячи з цього, одними з найбільш значних завдань органів місцевого самоврядування, щодо політики управління соціально-економічним розвитком міста є необхідність системності та комплексності проведення реформ, з обов'язковим використанням всіх можливостей потенціалу міста; підвищення своєчасності прийняття та дієвості управлінських рішень; забезпечення раціонального формування та використання фінансових коштів місцевих бюджетів.

Отже, можна зазначити, що основою успішного функціонування національної економіки виступає відповідний рівень соціально-економічного розвитку міст України. У той же час, значна галузева, інфраструктурна та територіальна диференціація адміністративно-територіальних одиниць вимагає розробки фундаментальних засад управління соціально-економічним розвитком кожного окремого міста.

Проводячи дослідження теоретичних засад соціально-економічного розвитку територій та проблем регіонального становлення [88, 126, 215, 219, 268, 325325, 329, 360] можна стверджувати, що в сучасній науковій літературі проводиться визначення даного поняття окремо в межах держави, регіону і села. Так, соціально-економічний розвиток держави, в своїй більшості розглядається, як комплексне поняття основу якого складають фактори забезпечення економічного розвитку (валовий регіональний продукт, обсяги промислового виробництва, обсяги сільськогосподарського виробництва, обсяги прямих іноземних інвестицій, обсяги інвестицій в основний капітал, кількість суб'єктів господарю-

вання та інші) та фактори, які формують соціальний рівень розвитку (доходи населення, середньорічна заробітна плата найманих працівників, зайнятість населення, рівень зареєстрованого безробіття населення, попит на робочу силу та інші). Збалансоване управління факторами системоутворюючих складових та ефективного досягнення їх оптимальних значень обумовлюють відповідний рівень соціально-економічного розвитку держави [283].

У свою чергу, Фірсова І. В. [355] розглядає соціально-економічний розвиток регіону, і трактує його, як процес, що повинен підвищити економічний добробут громади регіону за допомогою ефективного використання існуючих регіональних ресурсів. Дану категорію на теоретичному рівні також досліджує Черевко О. В. [363363], зазначаючи, що соціально-економічний розвиток регіону необхідно розглядати у вигляді процесу, який відбувається під впливом історичних, географічних, ресурсних, демографічних та інших факторів. Крім того, розвиток регіону обумовлений характером управлінських рішень державних та регіональних органів влади.

В роботах Стоянець Н. В. [3329] увага приділена соціально-економічному розвитку села. Так, зазначений науковець трактує дану категорію, як процес змін, направлений на підвищення рівня розвитку соціальної і економічної сфер сільських регіонів, з мінімальними втратами для природного середовища і найбільшим рівнем задоволення потреб сільського населення та інтересів держави.

Отже, критичний аналіз вищерозглянутих положень, дозволяє розглядати соціально-економічний розвиток міста, як процес, що забезпечує збалансування між економічним добробутом громади міста (який характеризується платоспроможним попитом) та її соціальними пріоритетами (у вигляді високого рівня життя), на основі максимальної мобілізації потенційних можливостей бюджету міста та інтенсифікації прихованих можливостей, безпосередньо, соціуму даної території.

Таким чином, функціональною основою органів місцевого самоврядування відносно реалізації основних напрямків здійснення соціально-економічної політики міста виступає обсяг сформованих бюджетних надходжень та потен-

ційні можливості по його збільшенню. У свою чергу, рівень витрат та їх спрямованості дає можливість оцінити напрямки здійснення та рівень ефективності того, чи іншого напрямку соціально-економічної політики міста.

Отже, виходячи з вище зазначеного, актуальності набуває розробка методичних засад визначення взаємозв'язку між основними характеристиками соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частини його бюджету та формування на основі цього ефективних стратегій подальшого реформування адміністративно-територіальних одиниць.

Сучасні дослідження та розробки в сфері моделювання процесів пов'язаних з оцінкою та аналізом впливу складових соціально-економічного розвитку здійснені такими науковцями, як Бугай С. М. [82], Дубровіна Н. А., Іванов В. В., Клебанова Т. С. [229], Притула Х. М. [283], Чмир О. С. [367]. Проте не зважаючи на значну кількість теоретичних та науково-методологічних розробок в межах політики і стратегії управління економічним та соціальним розвитком територій, подальшої розробки потребують методичні аспекти визначення взаємозв'язку між основними характеристиками соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частини його бюджету

Таким чином, переходячи до практичної розробки відповідного науково-методичного підходу, на прикладі м. Суми, необхідно зазначити, що формалізація взаємозв'язків між системоутворюючими складовими соціально-економічного розвитку міста та ідентифікації факторів його формування буде проводитись на основі моделювання за допомогою побудови структурних рівнянь. Сутність запропонованого методу полягає у проведенні багатомірного статистичного аналізу (побудова регресійних рівнянь та факторний аналіз) складних систем, внутрішня структура яких є невідомою.

Застосування причинного моделювання в рамках дослідження соціально-економічного розвитку міста Суми дозволяє встановити причинно-наслідкові взаємозв'язки між ключовими елементами розглянутої багаторівневої системи шляхом побудови системи регресійних рівнянь, чинниками яких виступають моделі меншого рівня складності. Крім того, параметри побудованих рівнянь в

рамках даного методу аналізу відображують вплив на загальний рівень соціально-економічного розвитку міста як чинників дохідної і витратної частини бюджету міста, так і факторів моделей-вимірювачів.

Застосування структурного моделювання з метою проведення аналізу взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частин бюджету міста передбачає здійснення ряду послідових етапів:

1. Ідентифікація економічних показників кількісної характеристики як рівня соціально-економічного розвитку міста, так і системоутворюючих складових бюджету міста, спрямованих на досягнення його необхідного значення та їх поділ на ендогенні та екзогенні параметри.

2. Виокремлення структурних та функціональних зв'язків між трьома розглянутими системами (моделями-вимірювачами) та в середині кожної із них, що обумовлює створення підґрунтя побудови економіко-математичної моделі на основі застосування регресійних рівнянь.

3. Візуалізація взаємозв'язків між характеристиками рівня соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частин бюджету міста за допомогою їх графічної інтерпретації.

4. Вибір чи розробка системи лінійних однофакторних та багатфакторних регресійних рівнянь між ендогенними та екзогенними змінними моделі, які дозволяють кількісно описати закономірності функціонування кожної із моделей-вимірювачів (три системи: рівень соціально-економічного розвитку міста, дохідна частина бюджету міста, витратна частина бюджету міста), а також модель взаємодії між ними за допомогою побудови структурних рівнянь.

5. Проведення перевірки побудованої моделі на адекватність за допомогою застосування наступних критеріїв: мінімізації функції незгоди; відповідності побудованій моделі початковим даним; імовірності помилкового відхилення нульової гіпотези; показника якості підгонки моделі; індексів нецентральності (Стингера-Лінда, МакДональда, Акайка, Шварца та інших); відповідності коваріаційних матриць початкових даних та перетворених в результаті проведення структурного аналізу; перевірка підпорядкування початкових даних та відхи-

лення теоретичних і розрахункових рівнів змінних моделі нормальному закону розподілу.

6. Проведення перевірки стійкості побудованої моделі структурного аналізу взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частин бюджету міста до коливання вхідних даних на основі аналізу елементів матриці-рефлектора.

Таким чином, розглянемо процес формалізації основних етапів запропонованого науково-методичного підходу. Так, інформаційною базою побудови моделі виступають економічні показники, кожен з яких здійснює відповідний вплив на соціально-економічний розвиток міста Суми та характеризує структуру бюджету міста (рис. 6.14).

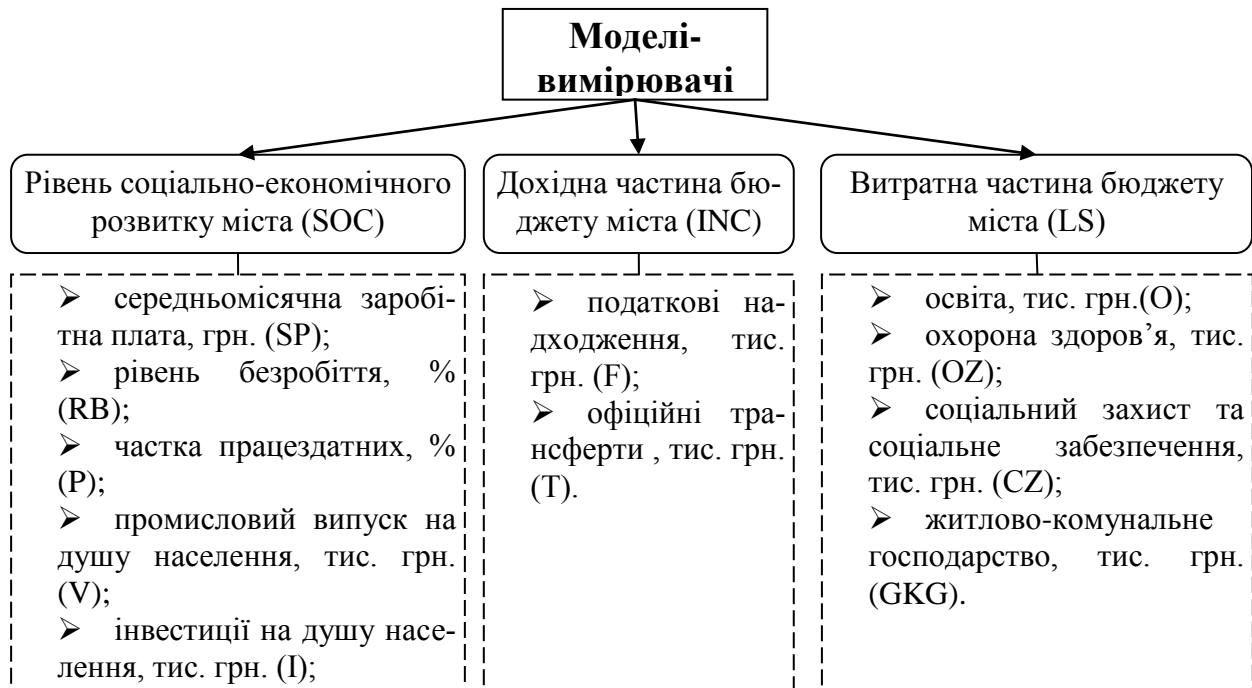


Рис. 6.14. Кількісні характеристики опису моделей-вимірювачів для побудови загальної моделі соціально-економічного розвитку міста Суми

Проводячи дослідження даних наведених на рис. 6.14, необхідно зазначити, що показники соціально-економічного розвитку, були визначені на основі методу експертних оцінок та попередніх наукових досліджень [229, 268] в даній сфері. Ідентифікація показників, які визначають дохідну та витратну частину бюджету м. Суми здійснювались вже з врахуванням специфіки їх структури на

даний території. Так, визначався відносний показник структури в середньому за період 2005-2010 рр., в розрізі всіх видів доходів і витрат згідно із бюджетною класифікацією. На основі даного аналізу, було встановлено, що 62,04% доходів протягом аналізованого періоду були отримані за рахунок податкових надходжень, а 27,37% акумульовані на основі офіційних трансфертів. Дослідження структури витратної частини бюджету м. Суми, надали можливість зробити висновки, що показниками, які найбільш повно характеризують даний аспект виступають витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення та житлово-комунальне господарство, питома вага яких складає відповідно 30,11%, 19,54%, 18,67% та 9,76%.

Наступним етапом формалізації моделі визначення взаємозв'язку між соціально-економічним розвитком м. Суми та витратною і дохідною складовими його бюджету є формування регресійних рівнянь для кожної з окремих економічних моделей. Отже, система структурних рівнянь, яка характеризує взаємозв'язки факторів формування рівня соціально-економічного розвитку міста представлена за допомогою системи рівнянь (формула 6.1), взаємозв'язків факторів формування дохідної частини бюджету міста – системи рівнянь (формула 6.2), а взаємозв'язків факторів формування витратної частини бюджету міста, відповідно – системи рівнянь (формула 6.3).

$$\begin{aligned}
 SP &= a_1 SOC + Delta1, \\
 RB &= a_2 SOC + Delta2, \\
 P &= a_3 SOC + Delta3, \\
 V &= a_4 SOC + Delta4, \\
 I &= a_5 SOC + Delta5, \\
 RP &= a_6 SOC + Delta6
 \end{aligned}
 \tag{6.1}$$

де $a_1, a_2, a_3, a_4, a_5, a_6$ – параметри впливу рівня соціально-економічного розвитку міста на середньомісячну заробітну плату, рівень безробіття, частку працездатних, промислового випуску на душу населення, інвестицій на душу населення та продуктивності праці відповідно, які відображують на скільки оди-

ниць зміниться (збільшиться або зменшиться) значення кожної з результативних ознак при зміні рівня соціально-економічного розвитку міста на 1 одиницю.;

$\Delta_1, \Delta_2, \Delta_3, \Delta_4, \Delta_5, \Delta_6$ – константи, які відображують значення середньомісячної заробітної плати, рівня безробіття, частки працевдатних, промислового випуску на душу населення, інвестицій на душу населення та продуктивності праці відповідно при встановленні мінімально допустимого рівня соціально-економічного розвитку міста.

$$\begin{aligned} F &= a_7 INC + Epsilon1, \\ RB &= a_8 INC + Epsilon2 \end{aligned} \quad (6.2)$$

де a_7, a_8 – параметри впливу дохідної частини бюджету міста на податкові надходження та офіційні трансферти відповідно, які відображують на скільки одиниць зміниться (збільшиться або зменшиться) значення кожної з результативних ознак при зміні рівня обраної факторної на 1%;

$Epsilon1, Epsilon2$ – константи, які відображують значення податкових надходжень та офіційних трансфертів при нульовому рівні дохідної частини бюджету міста.

$$\begin{aligned} O &= a_9 LS + Epsilon3, \\ OZ &= a_{10} LS + Epsilon4, \\ CZ &= a_{11} LS + Epsilon5, \\ GKG &= a_{12} LS + Epsilon6 \end{aligned} \quad (6.3)$$

де $a_9, a_{10}, a_{11}, a_{12}$ – параметри впливу витратної частини бюджету міста на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство відповідно, які відображують на скільки одиниць збільшиться або зменшиться значення кожної із зазначених ознак при зміні витратної частини бюджету міста на 1 грн.;

$Epsilon3, Epsilon4, Epsilon5, Epsilon6$ – константи, які відображують значення рівнів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства при нульовому рівні витратної частини бюджету міста.

З метою наочного представлення та визначення напрямків взаємозв'язків між вищерозглянутими трьома моделями вимірювання побудуємо діаграму шляхів процесу причинного моделювання (рис. 6.15). Таким чином, зауважимо, що витрати і доходи бюджету напряму впливають на соціально-економічний розвиток міста, крім того обсяг доходів зумовлює рівень витрат. Аналітичне вираження даних взаємозв'язків представлено за допомогою системи рівнянь (формула 6.4).

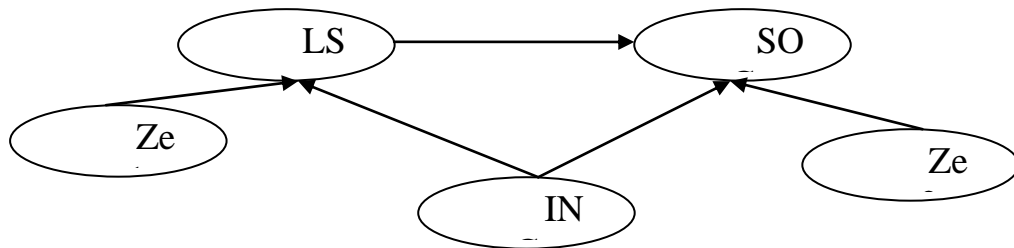


Рис. 6.15. Загальна схема (діаграма шляхів) процесу причинного моделювання взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста (SOC) та дохідної (INC) і витратної (LS) частин бюджету міста

$$\begin{aligned} LS &= a_{13}INC + Zeta1, \\ SOC &= a_{14}INC + a_{15}LS + Zeta2 \end{aligned} \quad (6.4)$$

де a_{13}, a_{14}, a_{15} – параметри взаємозв'язку між рівнем соціально-економічного розвитку міста (SOC) та дохідною (INC) і витратною (LS) частинами бюджету міста, які відображують на скільки одиниць збільшиться або зменшиться значення кожної із результативних ознак при зміні факторних;

$Zeta1, Zeta2$ – константи, які відображують похибки за рахунок випадкових коливань статистичних даних побудови регресійних рівнянь.

На основі аналізу параметру a_{13} , наведеного у співвідношенні (6.4), можна стверджувати, що даний коефіцієнт рівняння регресії взаємозв'язку між дохідною і витратною частинами бюджету міста характеризує рівень його збалансованості в середньому за визначений проміжок часу. Крім того, якщо значення даного параметру приймає значення, що перевищує одиничне, то в даному випадку спостерігається дефіцит бюджету місту; якщо величина a_{13} менше одиниці – його профіцит. Виходячи з вищевказаного аналізу кожної окремої моделі вимірювання комплексний процес причинного моделювання взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста (SOC) та дохідної (INC) і витратної (LS) частин бюджету міста можна представити у вигляді діаграми шляхів зображених на рис. 6.16.

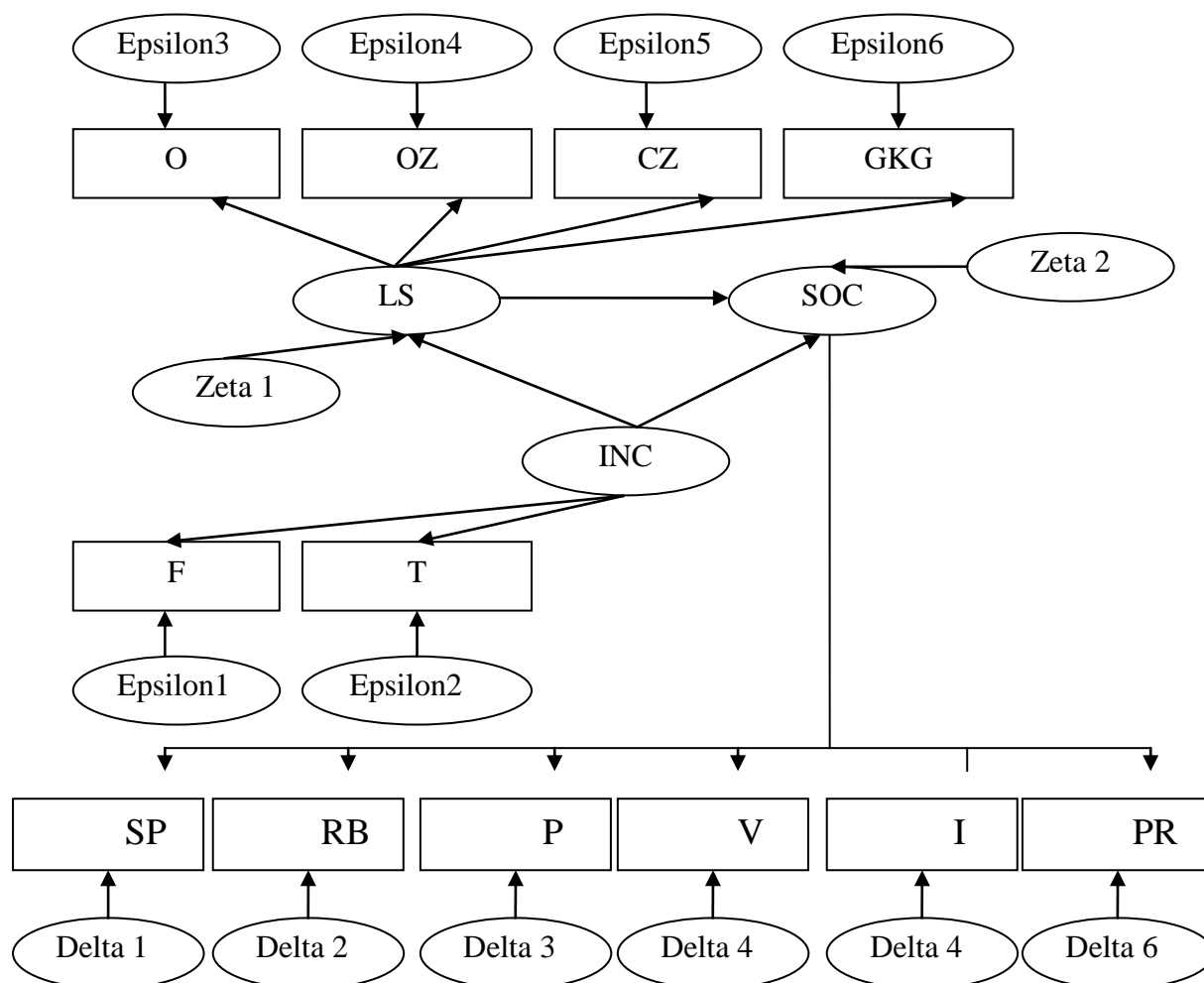


Рис. 6.16. Загальна схема (діаграма шляхів) процесу причинного моделювання взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста (SOC) та дохідної (INC) і витратної (LS) частин бюджету міста

Таким чином, розглянутий науково-методичний підхід дозволяє:

- визначити вплив ендогенних (явних) змінних однієї моделі вимірювання на ендогенні (явні) змінні іншої моделі, які опосередковано пов'язані між собою за допомогою неявних ендогенних чи екзогенних змінних, що дозволяє управляти соціально-економічним розвитком міста на основі зміни конкретних показників доходної або витратної частини бюджету;

- кількісно та якісно оцінити напрямок впливу ендогенних (явних) змінних в межах кожної з моделей, а саме визначити рівень впливу складових кожної з моделей вимірювання окремо в розрізі рівня соціально-економічного розвитку, доходної та витратної частини бюджету міста;

- охарактеризувати вплив варіації факторних ознак моделі причинно-наслідкових взаємозв'язків на варіацію визначених результативних змінних, тобто визначити яким чином та на скільки зміниться рівень соціально-економічного розвитку міста в результаті зміни параметрів інших моделей (дохідна та витратна частини бюджету) на певну величину.

Отже, виходячи з зазначених особливостей та переваг запропонованого науково-методичного походу, актуальності набуває його практична реалізація на основі реальних даних, які характеризують соціально-економічний розвиток м. Суми та дохідну і витратну частини його бюджету. Так, з комплексу ідентифікованих параметрів (рис. 6.14) було обрано 6-ть ключових факторів, а саме: середньомісячна заробітна плата, обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу, податкові надходження, офіційні трансферти, витрати на освіту та житлово-комунальне господарство. Дана ситуація обумовлена тим, що в результаті проведення процесу причинного моделювання на основі різних комбінацій всіх визначених на попередньому етапі факторів характеристики витратної та доходної частини бюджету м. Суми та його рівня соціально-економічного розвитку міста найбільш адекватні результати були отримані тільки на основі використання в якості вхідних даних зазначених 6-ти параметрів.

Таким чином, дослідження основних закономірностей взаємозв'язку соціально-економічного розвитку міста Суми та дохідної і витратної частини його бюджету здійснимо у пакеті Statistica за допомогою моделювання структурними рівняннями. Так, на першому етапі проведемо вибір явних та латентних (не-

явних) змінних моделі (табл. 6.2). Явні змінні є чинниками моделі, а латентні – компонентами, що складаються з чинників.

Таблиця 6.2

Диференціація параметрів економіко-математичної моделі на явні та латентні змінні

№	Компоненти моделі (латентні змінні)	Чинники моделі (явні змінні)
1	Рівень соціально-економічного розвитку (<i>SOC</i>)	середньомісячна заробітна плата, грн. (<i>SP</i>); обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу, грн. (<i>V</i>).
2	Дохідна частина бюджету (<i>INC</i>)	податкові надходження, тис. грн. (<i>F</i>); офіційні трансферти, тис. грн. (<i>T</i>).
3	Витратна частина бюджету (<i>LS</i>)	освіта, тис. грн. (<i>O</i>); житлово-комунальне господарство, тис. грн. (<i>GKG</i>).

З метою наочного представлення взаємозв'язків між чинниками та компонентами моделі побудуємо наступні діаграму шляхів процесу причинного моделювання (рис. 6.17).

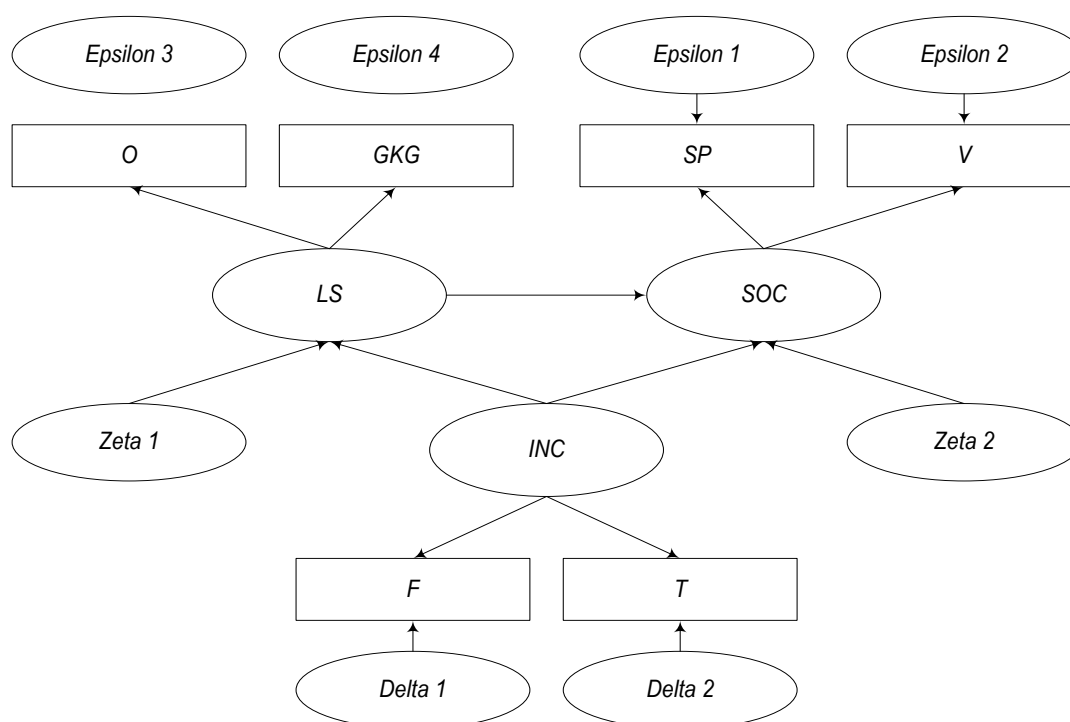


Рис. 6.17. Загальна схема (діаграма шляхів) процесу причинного моделювання взаємозв'язків рівня соціально-економічного розвитку міста (*SOC*) та дохідної (*INC*) і витратної (*LS*) частин бюджету міста

Змінні діаграми шляхів можуть бути ендogenousними та екзогенними. Ендogenousна змінна є залежною змінною, тобто входить хоча б у одне рівняння системи. Екзогенна змінна не входить в якості залежної змінної до складу системи рівнянь. На ендogenousні змінні на діаграмі шляхів вказують стрілки, на екзогенні – ні. Явні змінні позначаються у прямокутниках, а латентні – в овалах. За допомогою стрілок показані зв'язки між змінними.

Отже, будь яка змінна моделі відноситься до однієї з чотирьох категорій: явної ендogenousної, явної екзогенної, латентної екзогенної та латентної ендogenousної. Змінна «Доходна частина бюджету» є латентною екзогенною, інші змінні – ендogenousні. Масив вхідних даних для побудови економіко-математичної моделі представлений у вигляді табл. 6.3. та аналіз був проведений за період 2005-2011 рр.

Таблиця 6.3

**Початкові дані моделі соціально-економічного розвитку міста (SOC)
та доходної (INC) і витратної (LS) частин бюджету міста**

Показники	Середньомісячна заробітна плата, грн.	Обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу по м. Суми, грн.	Податкові надходження, тис. грн.	Офіційні трансферти, тис. грн.	Освіта, тис. грн.	Житлово-комунальне господарство, тис. грн.
005	825,0	10368,1	1556 14,5	5459 5,8	7852 7,0	19024,6
006	1039,0	10757,6	1983 02,5	8279 1,4	9548 9,6	49900,2
007	1317,0	14041,9	2817 86,8	1438 65,2	1235 89,7	32328,0
008	1748,0	20511,2	3827 38,5	1914 89,4	1705 71,3	103510, 8
009	1841,0	21132,0	3728 82,4	1519 90,4	1827 87,1	44477,6
010	2142,0	20552,4	4194 95,5	1784 27,8	2133 73,4	42440,0
011	2292,0	23545,2	4663 71,7	2048 65,2	2124 37,7	57898,0

На другому етапі моделювання після визначення змінних моделі встановимо взаємозв'язки між компонентами відповідно до рисунку 6.17. Після чого, за допомогою інструментів пакету Statistica ідентифікуються взаємозв'язки на мові *Path1*, встановлюючи, які параметри моделі вільні, а які ні.

На наступному етапі приводиться безпосереднє моделювання за допомогою структурних рівнянь. Так, першим кроком виступає пошук результатів ітераційного процесу при здійсненні моделювання, визначається: № ітерації, значення функції незгоди, значення критерію максимуму косинуса залишків та інші дані. Необхідно зазначити, що значення максимуму косинуса залишків становить 0,321 од., тобто є близьким до нуля, що свідчить про адекватність побудованої моделі.

Основні «результативні статистики» показані на рисунку 6.18, де крім вище розглянутих показників також зазначено величини функції незгоди, що мінімізувалося в ході ітераційної процедури; значення максимальної по модулю компоненти градієнта, статистика χ^2 , кількість степенів свободи, р-рівень статистики χ^2 , PMS стандартизованих залишків. Можна зробити висновок, що більшість значень розглянутих показників відповідає нормативним значенням, що в результаті доводить достовірність отриманих результатів.

	Оценки модели (Модель соц.-ек. розвитку міста)			
	Оценка Параметра	Стандартн. Ошибка	T Статистика	Вероятн. Уровень
(INC)-1->[F]	4799,143	1396,932	3,435	0,001
(INC)-2->[T]	2331,683	676,041	3,449	0,001
(DELTA1)-->[F]				
(DELTA2)-->[T]				
(DELTA1)-3-(DELTA1)	186118,625	334051,115	0,557	0,577
(DELTA2)-4-(DELTA2)	22276,613	75762,707	0,294	0,769
(SOC)-->[SP]				
(SOC)-5->[V]	1,123	0,002	543,554	0,000
(LS)-->[O]				
(LS)-6->[GKG]	-875,335	0,658	-1331,114	0,000
(EPSILON1)-->[SP]				
(EPSILON2)-->[V]				
(EPSILON3)-->[O]				
(EPSILON4)-->[GKG]				
(EPSILON1)-7-(EPSILON1)	2,101	0,000		
(EPSILON2)-8-(EPSILON2)	7170,897	4141,629	1,731	0,083
(EPSILON3)-9-(EPSILON3)	931170,379	537611,493	1,732	0,083
(EPSILON4)-10-(EPSILON4)	534183,604	328697,694	1,625	0,104
(ZETA1)-->(SOC)				
(ZETA2)-->(LS)				
(ZETA1)-11-(ZETA1)	4,978	0,000		
(ZETA2)-12-(ZETA2)	222880,172	130430,717	1,709	0,087
(INC)-13->(SOC)	31,900	15,566	2,049	0,040
(INC)-14->(LS)	1024,441	353,142	2,901	0,004
(LS)-15->(SOC)	14,812	0,000		

Рис. 6.18. Оцінки моделі соціально-економічного розвитку міста (SOC) та дохідної (INC) і витратної (LS) частин бюджету міста

На третьому етапі, реалізації досліджуваного науково-методичного підходу сформуємо формалізовану систему структурних регресійних рівнянь моделі соціально-економічного розвитку міста (*SOC*) та дохідної (*INC*) і витратної (*LS*) частин бюджету міста за допомогою оцінок побудованої моделі (рис. 6.18).

Так, система структурних рівнянь має наступний вигляд (формула (6.5)):

$$\begin{cases} F = 4799,143 \cdot INC + 186118,625; \\ T = 2331,683 \cdot INC + 22276,613; \\ SP = SOC + 2,101; \\ V = 1,123 \cdot SOC + 7170,897; \\ O = LS + 931170,379; \\ GKG = -875,335 \cdot LS + 534183,604; \\ SOC = 31,9 \cdot INC + 4,978; \\ LS = 1024,441 \cdot INC + 222880,172; \\ SOC = 14,812 \cdot LS. \end{cases} \quad (6.5)$$

де *SOC* – рівень соціально-економічного розвитку;

INC – дохідна частина бюджету;

LS – витратна частина бюджету;

SP – середньомісячна заробітна плата, грн;

V – обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу, грн;

F – податкові надходження, тис. грн;

T – офіційні трансферти, тис. грн;

O – освіта, тис. грн;

GKG – житлово-комунальне господарство, тис. грн;

Перед обґрунтуванням економічної сутності рівнянь системи, необхідно визначити деякі аспекти здійснення структурного аналізу. Так, побудована економіко-математична модель є універсальною для визначення взаємозалежності між рівнем соціально-економічного розвитку, обсягів витратної та дохідної частин і може бути використана не лише для міста Суми, а й інших міст України. Ідентифікований перелік чинників моделі не є вичерпним, і в рамках інших сформованих багатовимірних моделей соціально-економічного розвитку міста даний комплекс може бути доповнений іншими чинниками. Слід звернути увагу і на той факт, що в процесі проведеного дослідження використовувались дані

м. Суми лише за період з 2005 по 2011 років. Використання більшого обсягу статистичних даних сприятиме покращенню результатів моделювання.

Отже, визначимо економічну сутність кожного з наведених вище (формула 1) рівнянь. Перші два рівняння характеризують взаємообумовленість ендогенних чинників впливу на розвиток рівня дохідної частини місцевого бюджету, а саме обсяги офіційних трансфертів та податкових надходжень. Збільшення обсягу податкових надходжень на 4799,143 тис. грн. супроводжується зростанням дохідної частини бюджету на 1%. Аналогічно зростання обсягу офіційних трансфертів на 2331,683 тис. грн. сприятиме зростанню дохідної частини бюджету на 1%. За умови встановлення нульового темпу приросту дохідної частини бюджету обсяг податкових надходжень до бюджету складе 186118,625 тис. грн., а обсяг офіційних трансфертів 22276,613 тис. грн.

Наступні два структурних рівняння характеризують взаємозв'язок між параметрами, що визначають соціально-економічний розвиток м. Суми. Як і для перших двох рівнянь зв'язок є прямим. Збільшення середньомісячної заробітної плати на одну тис. грн. супроводжується зростанням рівня соціально-економічного розвитку на 1%. Аналогічно зростання обсягу реалізованої промислової продукції на 1,123 тис. грн. на одну особу сприятиме зростанню рівня соціально-економічного розвитку на 1%. За умови встановлення нульового темпу приросту рівня соціально-економічного розвитку середньомісячна заробітна плата складе 2,101 тис. грн., а обсяг реалізованої продукції 7170,897 тис. грн.

Відносно характеристики структурних рівнянь, що описують взаємодію між чинниками в межах витратної частини бюджету (освіта та житлово-комунальне господарство), то слід відзначити наступне: що зі збільшення витрат на освіту на 1 тис. грн. обсяг витратної частини бюджету зросте на 1%. Якщо обсяг витрат на житлово-комунальне господарство зменшиться на 875,335 тис. грн., то обсяг витратної частини бюджету зросте на 1%.

Стосовно сьомого, восьмого та дев'ятого рівнянь, то вони показуються зв'язкою між рівнем соціально-економічного розвитку, дохідної та витратної

частин бюджету міста. Збільшення рівня соціально-економічного розвитку на 31,9 тис. грн. супроводжується зростанням дохідної частини бюджету на 1%. За умови зростання рівня витратної частини бюджету на 1024 тис. грн. як наслідок дохідна частина, у подальшому, зросте на 1%. За умови встановлення нульового темпу приросту витратної частини бюджету обсяг дохідної частини бюджету складе 222880,172 тис. грн. Останнє рівняння показує, що зі збільшенням рівня соціально-економічного розвитку на 14,812 тис. грн. витратна частина бюджету збільшиться на 1%.

Отже, за допомогою моделювання структурними рівняннями показана причинна залежність між такими факторами, як рівень соціально-економічного розвитку, дохідна та витратна частини бюджету м. Суми. Важливість та значимість результатів моделювання полягає в тому, що дані фактори є латентними (неявними), тобто у файлі початкових даних про них відсутні дані.

Таким чином, розроблений науково-методичний підхід до визначення залежності соціально-економічного розвитку міста Суми від дохідної і витратної частини його бюджету дозволяє створити раціонально функціонуючу систему управління органами місцевого самоврядування економічних і соціальних аспектів розвитку міста, максимально ефективно використовувати наявні фінансові ресурси з метою досягнення комплексного результату, залучити неявні потенційні можливості бюджету міста. Дані заходи сприятимуть як економічному розвитку міста, так і забезпечать соціальну захищеність населення.

Висновки до шостого розділу

1. Автором доведена необхідність розробки концептуального підходу до управління витратами міського бюджету з метою покращення якості життя населення та зростання темпів соціально-економічного розвитку території. Дослідження механізму управління витратами бюджету міста дозволило виділити наступні його структурні елементи: формалізація процесу, нормативно-правове

та методологічне забезпечення, фінансові важелі та інструменти, принципи та методи управління, інформаційне та організаційне забезпечення.

2. Запропоновано авторський підхід до визначення сутності інвестиційної політики, який розуміється як діяльність органів місцевої влади та приватних структур, які реалізують систему заходів та дій, що забезпечують стимулювання інвестиційної активності, формування сприятливого інвестиційного клімату та ефективне використання інвестиційних ресурсів. У рамках реалізації інвестиційної політики розробляються та реалізуються інвестиційні проекти міського значення. Автор пропонує розглядати інвестиційний проект міста як комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, визначених на основі стратегії соціально-економічного розвитку міста, необхідних для розв'язання найважливіших проблем ефективного функціонування міста, окремих галузей економіки чи соціально-економічної сфери.

3. У роботі обґрунтовано необхідність реалізації інвестиційного проекту соціального спрямування задля вирішення невідкладних проблем розвитку суспільства: розвиток житлового будівництва для молодих сімей, перехід на енергозберігаючі технології в комунальних установах міста, будівництво сміттесортувальних заводів, реконструкція спортивних майданчиків, забезпечення лікарень новітнім обладнанням, зменшення викидів шкідливих речовин в атмосферу, ремонт доріг та тротуарів, об'єктів вулично-дорожньої мережі, реконструкція та модернізація об'єктів теплопостачання, водопостачання та водовідведення та інше.

4. У роботі запропоновано при оцінці виконання інвестиційного проекту міського значення враховувати його бюджетну ефективність, яка відображає фінансові аспекти інвестиційних процесів та передбачає співставлення обсягів витрачених і отриманих грошових коштів. До вхідного грошового потоку від реалізації міського інвестиційного проекту можна віднести: надходження від податків та зборів, відрахувань до позабюджетних фондів, доходи від ліцензійних платежів на проектування, будівництво та експлуатацію об'єктів, доходи від надання муніципальних гарантій, відсотки за користування кредитами, ви-

даних з міського бюджету, дивіденди за акціями та облігаціями та інші. Вихідний грошовий потік включає: надання бюджетних субсидій та дотацій, інвестиційного кредиту, сплата частини статутного капіталу акціонерного товариства, яке створюється в рамках реалізації проекту, фінансування експертизи проекту та інше.

5. Автор пропонує для фінансування капітальних видатків міста використовувати муніципальні запозичення, під якими розуміються позики органів міської влади шляхом емісії певного виду цінних паперів або взяття банківського кредиту. Проте більш економічно виправданим та зручним способом залучення фінансових ресурсів є випуск муніципальних облігацій. Результати проведеного дослідження дозволили виділити основні фактори, які перешкоджають розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні: громізка процедура отримання дозволу на здійснення позики та проведення відповідного оформлення операції; недосконалість законодавства; нерозвиненість ринку державних цінних паперів; недостатність загального рівня розвитку фондового ринку в Україні та недосконалість його інфраструктури; недостатня участь страхових компаній у страхуванні відповідальності місцевих рад за виконання ними боргових зобов'язань за облігаціями місцевої позики.

6. Результати дослідження вказують на той факт, що на сьогодні залишаються досить високими ризики інвестування в муніципальні цінні папери. У роботі пропонується виділяти наступні ризики: правові, економічні (неплатежу) та макроекономічні. Правові ризики пов'язані із недосконалістю вітчизняної нормативно-правової бази, існуванням неточностей у певних законодавчих положеннях у даній сфері. Зміст ризиків неплатежу полягає в несвоєчасному або неможливості виконання зобов'язань міської ради перед власниками муніципальних цінних паперів. Макроекономічні ризики відображають непередбачувані зміни економічної та політичної ситуації в державі. З метою мінімізації зазначених ризиків на практиці встановлюють державні обмеження щодо здійснення муніципальних позик, проводять комплексну оцінку фінансово-економічного

стану міста, надають додаткові гарантії щодо погашення позики або забезпечують заставним майном.

7. У процесі дослідження обґрунтовано, що соціально-економічний розвиток міста, це процес, що забезпечує збалансування між економічним добробутом громади міста (який визначається платоспроможним попитом) та її соціальними пріоритетами (у вигляді високого рівня життя), на основі максимального використання потенційних можливостей бюджету міста та інтенсифікації прихованих можливостей, безпосередньо, соціуму даної території. Крім того, проведене дослідження дає змогу стверджувати, що функціональною основою органів місцевої влади щодо реалізації основних напрямків впровадження соціально-економічної політики міста є обсяг акумульованих бюджетних надходжень та потенційні можливості по його зростанню. В свою чергу, рівень витрат та їх спрямованості дає можливість визначити напрямки здійснення та рівень ефективності того, чи іншого напрямку соціально-економічної політики міста.

8. Запропоновано науково-методичний підхід до визначення залежності соціально-економічного розвитку міста Суми від дохідної і витратної частини його бюджету на основі моделювання за допомогою структурних рівнянь. Даний підхід дозволяє кількісно та якісно оцінити напрямок впливу параметрів кожної з моделей, а саме визначити рівень впливу складових кожної з моделей вимірювання окремо в розрізі рівня соціально-економічного розвитку, дохідної та витратної частини бюджету міста. Результатом практичної реалізації визначеної економіко-математичної моделі може виступити формування ефективної системи управління органами місцевої влади економічних і соціальних напрямків розвитку міста, максимально раціонально використати існуючі фінансові ресурси з метою досягнення комплексного результату та мобілізувати неяви потенційні можливості бюджету міста.

Основні наукові результати розділу опубліковані в працях [17, 21, 25, 35, 41, 52, 55].

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає у формалізації та методологічному забезпеченні оптимального формування та використання бюджету міста з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Основні висновки виконаного дисертаційного дослідження полягають у наступному:

Удосконалено сутність поняття “фінанси міста”, яке визначається як система економічних відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, прямо або опосередковано пов’язаних з діяльністю громади міста і його соціально-економічним розвитком (у широкому розумінні) та як сукупність фінансових ресурсів (офіційної і тіньової економіки), сформованих на території міста або залучених його суб’єктами – органами місцевого самоврядування, суб’єктами господарювання, домогосподарствами (населенням) (у вузькому розумінні). З’ясовано, що характерними особливостями даного поняття є: 1) всеохоплююче управління фінансовими ресурсами комунальних і приватних підприємств та фінансами домогосподарств і населення міста; 2) здійснення місцевими органами влади прямого (в межах бюджетних установ) та опосередкованого впливу на розподіл фінансових ресурсів; 3) активізація залучення інвестиційних ресурсів та стимулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Враховуючи різноманітність підходів до визначення сутності місцевих бюджетів та комплексний характер зазначеного поняття, пропонується розглядати бюджет міста як складову його фінансів та як важливий чинник економічного розвитку і фінансової стабільності; інструмент макроекономічного регулювання; важіль здійснення перерозподільних процесів; фінансову базу місцевого самоврядування; інструмент реалізації державної регіональної політики; план формування і використання фінансових ресурсів; основний важіль фінан-

сового вирівнювання; головне джерело утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем.

Одним із основних завдань бюджетної архітектури виступає оптимізація процесу міжбюджетного вирівнювання в країні, забезпечуючи фінансування депресивних територій та стимулювання економічного розвитку інших регіонів. У роботі міжбюджетне вирівнювання розглядається з мікро- та макроекономічної точок зору. За допомогою дотацій вирівнювань та субвенцій на макрорівні забезпечується наповнення доходної частини бюджетів усіх рівнів. На мікрорівні міжбюджетні відносини сприяють ефективному формуванню та використанню ресурсів місцевих бюджетів, забезпечують якісне та достатнє надання соціальних послуг, формують умови для розвитку підприємництва та поліпшення інвестиційного клімату.

У процесі аналізу рівня бюджетної забезпеченості українських міст виявлено численні проблеми, які стосуються обмеженості як власної ресурсної бази бюджетів, так і недостатності обсягів закріплених доходів. Доведено, що більшість бюджетів міст України є реципієнтами дотацій вирівнювання. За цих умов важливим є пошук можливих джерел розширення фінансової бази міст як на основі внесення законодавчих змін у порядок формування та розподілу доходів місцевих бюджетів, так і за рахунок підвищення ефективності використання економічного потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Дослідження впливу змін бюджетного законодавства, а саме прийняття нової редакції бюджетного кодексу 2010 року, на планове виконання бюджету міста, засвідчило збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів у порівнянні з попередніми роками. Проте на даному етапі дія прийнятих нововведень є достатньо фрагментарною, оскільки без реформування податкової системи в цілому неможливо збільшити реальний рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування та забезпечити децентралізацію фінансових ресурсів.

Шляхи подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні повинні бути формалізованими, для чого виокремлюються такі напрямки: здійснення чіткої структуризації та перегляд власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; усунення неузгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою; запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Одним з ключових понять формування місцевого самоврядування є економічний потенціал міста як характеристика внутрішніх можливостей у виробництві товарів (послуг) і одержанні відповідного доходу. У цілому економічний потенціал міста необхідно розглядати як комплексну та багатогранну систему, що складається з двох ієрархічних рівнів. До першого рівня відносять основний системоутворюючий елемент – інституційний потенціал території. Другий ієрархічний рівень представлений іншими складовими економічного потенціалу міста: соціальною, економічною та природною.

Запропоновано розглядати бюджетний потенціал міста з двох точок зору. У вузькому трактуванні дане поняття розуміється як максимально можлива сума надходжень податків і зборів, а у широкому розумінні – це сума внутрішнього (доходи бюджету, сформовані внаслідок економічної діяльності суб'єктів господарювання та населення даного міста) і зовнішнього (доходи, які надходять з державного бюджету і направлені на соціально-економічний розвиток території) потенціалів, які вже використовуються, а також резервів, що можуть бути залучені для його примноження у майбутньому. Логічним є представлення бюджетного потенціалу міста як оцінки можливостей надходження в майбутньому до бюджету міста максимального обсягу фінансових ресурсів, акумульованих за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень та коштів цільових фондів.

Проведено формалізацію бюджетного потенціалу міста за допомогою використання інструментарію економіко-математичного моделювання, кількісні характеристики якої полягають в урахуванні змісту поняття “потенціал міста”

як невикористаних можливостей шляхом визначення різниці між фактичним значенням обраної характеристики та її оптимальним рівнем; виокремленні трьох ключових параметрів ідентифікації бюджетного потенціалу міста, які не лише зіставляються між собою, але й виступають комбінацією більш простих характеристик; проведенні оцінки потенціалу міста на основі розрахунку інтегральної кількісної характеристики за методом І. Никовського. Представлений до уваги методичний підхід є тривимірною оцінкою, що дозволяє зіставити та оптимізувати різнонаправлені аспекти бюджету міста та забезпечує комплексне врахування вимог до формування бюджету міста наступного планового періоду шляхом максимального залучення потенціальних можливостей.

Здійснено систематизацію основних факторів, які перешкоджають розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні, серед яких: громіздка процедура отримання дозволу на здійснення позики та проведення відповідного оформлення операції; недосконалість законодавства; нерозвиненість ринку державних цінних паперів; недостатність загального рівня розвитку фондового ринку в Україні та недосконалість його інфраструктури; недостатня участь страхових компаній у страхуванні відповідальності місцевих рад за виконання ними боргових зобов'язань за облігаціями місцевої позики.

У процесі дослідження обґрунтовано, що соціально-економічний розвиток міста – це процес, що забезпечує збалансування між економічним добробутом громади міста (який визначається платоспроможним попитом) та її соціальними пріоритетами (у вигляді високого рівня життя), на основі максимального використання потенційних можливостей бюджету міста та інтенсифікації прихованих можливостей, безпосередньо, соціуму даної території. Крім того, проведені дослідження дає змогу стверджувати, що функціональною основою органів місцевої влади щодо реалізації основних напрямків впровадження соціально-економічної політики міста є обсяг акумульованих бюджетних надходжень та потенційні можливості його зростання. У свою чергу, рівень витрат та їх спрямованості дає можливість визначити напрямки здійснення та рівень ефективності того чи іншого напрямку соціально-економічної політики міста.

Запропоновано науково-методичний підхід до визначення залежності соціально-економічного розвитку міста від дохідної і витратної частин його бюджету на основі моделювання за допомогою структурних рівнянь. Даний підхід дозволяє кількісно та якісно оцінити напрямок впливу параметрів кожної з моделей, а саме визначити рівень впливу складових кожної з моделей вимірювання окремо в розрізі рівня соціально-економічного розвитку, дохідної та витратної частин бюджету міста. Практичним результатом визначеної економіко-математичної моделі виступили: формування ефективної системи управління органами місцевої влади економічних і соціальних напрямків розвитку міста; раціональне використання існуючих фінансових ресурсів з метою досягнення комплексного результату та мобілізація потенційних можливостей бюджету міста.

Інвестиційний проект міста розглядається як комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, визначених на основі стратегії соціально-економічного розвитку міста, необхідних для розв'язання найважливіших проблем ефективного функціонування міста, окремих галузей економіки чи соціально-економічної сфери.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження отримано фундаментальні результати у вигляді теоретико-методологічних засад формування та використання бюджету міста, методичних та практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління місцевим бюджетом з метою забезпечення соціально-економічного зростання території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеева-Бескина Т. И. Саморазвивающаяся система города и константы переходных процессов урбогенеза / Т. И. Алексеева–Бескина // Город в процессах исторических переходов. – М., 2001. – С. 71–162.
2. Алмазов С. Г. Управление финансовой устойчивостью местных бюджетов / С. Г. Алмазов // Сб. науч. тр. СевКавГТУ. – 2006. – № 4. – С. 25 – 28.
3. Амоша О. І. Формування кластерної моделі соціально-економічного розвитку міста / О. І. Амоша, К. В. Некрасова // Економіка будівництва і міського господарства // Т. 1. – 2005. – № 1. – С. 13–18.
4. Андронов А. Н. Государственная региональная политика и ее финансово-экономическое обеспечение / А. Н. Андронов // Росія-Україна : проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва : зб. наук. праць. – Суми : Мрія-1 ЛТД : Ініціатива, 2000. – 252 с.
5. Андрусак О. Фінансові ресурси підприємств – основа формування фінансової бази регіону [Електронний ресурс] / О. Андрусак. – Режим доступу : http://www.lnu.edu.ua/faculty/ekonom/Form_Rynk_Econ/2009_19/20_%D0%90%D0%BD%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%81%D1%8F%D0%BA.pdf
6. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия: пер. с англ. / И. Ансофф. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 416 с.
7. Анциферов Н. П. Непостижимый город / Н. П. Анциферов. – Л. : Лениздат, 1991. – 335 с.
8. Артеменко В. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів // Регіональна економіка. – 2006. – №2. – С. 90–97.
9. Артеменко В. Комплексне оцінювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів на основі критеріїв якості життя населення / В. Артеменко // Регіональна економіка. – 2005. – №3. – С.84–92.
10. Бабаєв В. М. Місто як соціально-управлінська система (програма підвищення ефективності місцевого самоврядування в м.Харкові) / В. М. Бабаєв // Управління сучасним містом : Наук.-практ. журнал. – 2004. – №1–3 (13). – С.154–158.

11. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы: учебник [для вузов] / А. М. Бабич, Л. М. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
12. Бабун Р. В. Проблемы муниципальной экономики / Р. В. Бабун // Муниципальная экономика. – 2000. – № 2. – С. 45–54.
13. Бажин И. И. Информационные системы менеджмента / И. И. Бажин. – М.: ГУ – ВШЭ, 2000. – 688 с.
14. Бак Н. А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання / Н. А. Бак // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 78–82.
15. Балацкий Е. О. Влияние транснациональных финансовых потоков на банковскую систему Украины / Е. О. Балацкий // Економічні проблеми сталого розвитку : Збірник тез доповідей науково-технічної конференції викладачів, співробітників, аспірантів і студентів факультету економіки та менеджменту СумДУ (21-24 квітня 2009 р.). – Суми: Видавництво СумДУ, 2009. – С. 59-60.
16. Балацкий Е. О. Использование показателей экономических оценок трудового потенциала в конфликтных ситуациях / Е. О. Балацкий // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 17. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2006. – С. 82-88.
17. Балацкий Е. О. К вопросу об оценке эффективности бюджета города / Е. О. Балацкий // Конкурентоспроможність та інноваційний розвиток України : проблеми науки та практики : Тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції 26 – 27 листопада 2009 р. – Х. : ФОП Лібуркіна Л. М.; ВД «ІНЖЕК», 2009. – С. 11–12.
18. Балацкий Е. О. Некоторые подходы к формированию бюджета города с учетом его потенциала / Е. О. Балацкий // Вісник Сумського державного університету : серія економіка. – 2010. – № 2. – С. 134-140.
19. Балацкий Е. О. Основы оценки трудового потенциала региона / Е. О. Балацкий // Экономический потенциал административных и производственных систем : монографія / под общ. ред. О. Ф. Балацкого. – Сумы : Университетская книга, 2006. – С. 299-319.
20. Балацкий Е. О. Оценка трудового потенциала Сумской области / Е. О. Балацкий // Экономический потенциал административных и производствен-

ных систем : монографія / под общ. ред. О. Ф. Балацкого. – Сумы : Университетская книга, 2006. – С. 346-366.

21. Балацкий Е. О. Оценка эффективности исполнения местного бюджета / Е. О. Балацкий // Бизнес-Информ. – 2009. – № 12 (1). – С. 10-12.

22. Балацкий Е. О. Подходы к оценке конфликтности организационных структур предприятий / Е. О. Балацкий, А. В. Демьяненко // Вісник Сумського державного університету : серія економіка. – 2006. – № 7 (91). – С. 86-94.

23. Балацкий Е. О. Состав и структура экономического потенциала социально-экономических систем / Е. О. Балацкий // В кн. Социально-экономический потенциал региона : монография / под общ. ред. проф. О. Ф. Балацкого. – Сумы : Университетская книга, 2010. – С. 209-227.

24. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території: монографія / Є. О. Балацький. – Суми: ДВНЗ "УАБС НБУ", 2011. – 302 с.

25. Балацький Є. О. Визначення фінансових ресурсів міста / Є. О. Балацький // Міжнародна банківська конкуренція : теорія і практика [Текст] : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (27-28 травня 2010 р.): у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – Т. 2. – С.30-32.

26. Балацький Є. О. Економічна складова функціонування міста, як основа його розвитку Є. О. Балацький // Збірник наукових праць ЧДГУ. – 2010. – Випуск 25, частина III, Том I. – С. 158-165.

27. Балацький Є. О. Фінансування інвестиційних проектів / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 2 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 53–57

28. Балацький Є. О. Інвестиційне забезпечення екологічного розвитку Сумщини / Є. О. Балацький // Інвестиційне забезпечення соціально-економічного розвитку Сумщини : монографія / за заг. редакцією д-ра екон. наук А. О. Єпіфанова та д-ра екон. наук Т. А. Васильєвої ; [А. О. Єпіфанов, Т. А. Васильєва, О. Ф. Балацький та ін.]. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. – С.64-98.

29. Балацький Є. О. Історія розвитку менеджменту в Україні / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 1 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 57–65.

30. Балацький Є. О. Формування науково-методичних засад визначення бюджетного потенціалу міста / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія “Економічні науки”. – Випуск 29: У трьох частинах, 2011. – Ч. II. – С. 25–30

31. Балацький Є. О. Контроль за виконанням бюджету міста / Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України [Текст] : збірник тез доповідей XII Всеукраїнської науково-практичної конференції (12-13 листопада 2009 р.) : у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – Т. 2. – С. 113-114.

32. Балацький Є. О. Концептуальні засади організації місцевих фінансів в зарубіжних країнах / Є. О. Балацький, С. М. Козьменко // Економічні інновації. Випуск 44 : Українське Причорномор'я в національних і міжнародних координатах розвитку : природокористування, рекреація та туризм, соціальна сфера. Збірник наукових праць. – Одеса Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ. – 2011. – С. 28–33.

33. Балацький Є. О. Методологічні засади стратегічного планування соціально-економічного розвитку міста / Є. О. Балацький // Вісник Сумського державного університету. – Серія “Економіка”. – 2011. – № 2. – С. 194–200

34. Балацький Є. О. Міжбюджетні трансферти і державна політика / Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 27. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2009. – С. 234-237.

35. Балацький Є. О. Мінімізація ризиків інвестування в облігації місцевих позик як основа розвитку муніципальних запозичень в Україні / Є. О. Балацький // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 3. – С. 152–158

36. Балацький Є. О. Місцеві бюджети як визначальна ланка місцевих фінансів / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Донецького державного уні-

верситету управління , том XI, серія «Економіка». – Випуск 176 «Фінансово-банківські механізми державного управління економікою України». – Донецьк, 2010. – С. 268-277.

37. Балацький Є. О. Наслідки кризових явищ для міського бюджету / Є. О. Балацький // Бізнес та умови його розвитку : національний та міжнародний дискурси : матеріали першої міжнародної науково-практичної конференції / МОН України, Донецький національний університет економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського; редкол. : Шубін О. О. (голов. ред.) [та ін.]. – Донецьк : [ДонНУЕТ] , 2010. – С. 30-32.

38. Балацький Є. О. Оптимізаційні заходи при формуванні бюджетів різних рівнів 2010 року / Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 26. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2009. – С. 229–233.

39. Балацький Є. О. Організаційні структури управління проектами / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 2 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 22–28.

40. Балацький Є. О. Основні закономірності взаємозв'язку соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частини його бюджету (на прикладі міста Суми) / Є. О. Балацький // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 3. – С. 36–44

41. Балацький Є. О. Основні засади здійснення муніципальних запозичень для забезпечення стратегічного розвитку міста / Є.О.Балацький // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки [Текст] : Випуск 28 : У трьох частинах / М-во освіти і науки України. Черкас. держ. технолог. ун-т. – Черкаси : ЧДТУ, 2011. – Частина III. – С. 46-51.

42. Балацький Є. О. Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу // Є. О. Балацький / Вісник УАБС НБУ. – 2009. – № 2 (27). – С. 119-121.

43. Балацький Є. О. Особливості японської та американської моделей менеджменту / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2

т. : Том 1 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 52-57.

44. Балацький Є. О. Оцінка впливу змін бюджетного законодавства на планове виконання бюджету міста / Є. О. Балацький // Вісник Сумського національного аграрного університету. – Серія “Економіка і менеджмент”. Випуск 5/2 (47). – 2011 – С. 165–170

45. Балацький Є. О. Показники оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / Є. О. Балацький // Соціально-економічний розвиток України і її регіонів: проблеми науки і практики : Тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (27-28 травня 2010 р.). – Харків: ФОП Александра К.М.; ВТД «ІНЖЕК», 2010. – С. 156-158.

46. Балацький Є. О. Порівняльний аналіз формування і розподілу міських бюджетів / Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 29. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2010. – С. 168-176.

47. Балацький Є. О. Структурний аналіз основних факторів розвитку міста на основі економіко-математичних методів / Є. О. Балацький // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2011. - №3(57). – С. 57-64.

48. Балацький Є. О. Теоретико-методологічні засади формування стратегій соціально-економічного розвитку міста / Є. О. Балацький // Збірка тез доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції «Фінансово-кредитний механізм в соціально-економічному розвитку країни» (16-17 лютого 2011 р.). – м. Макіївка, 2011. – Том 1. – С. 31-32.

49. Балацький Є. О. Теоретичні основи реформування між бюджетних відносин в Україні / Є. О. Балацький / Шляхи та інструменти модернізації прориву економіки країни // Матеріали міжнародної конференції, м. Одеса, 21-22 жовтня 2010 р. / ІПРЕЕД НАН України. – Одеса: ІПРЕЕД НАНУ, 2011. – С. 158-159.

50. Балацький Є. О. Теоретичні підходи до визначення бюджетного потенціалу міста та основні засади його формування / Є. О. Балацький,

А. О. Бойко // Збірник наукових праць Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи Університету банківської справи НБУ. – 2011. – Випуск 1 (10), Частина II. – С. 212 – 216.

51. Балацький Є. О. Трансформація системи місцевого самоврядування на основі використання принципів фіскального федералізму / Є. О. Балацький // Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті : національна ідентичність та тенденції глобалізації : збірник тез доповідей Восьмої Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених – Тернопіль : ТНЕУ. – Частина 1. – С. 140-141.

52. Балацький Є. О. Управління видатками місцевих бюджетів у контексті інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста / Є. О. Балацький // В кн.: Інструменти інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста : Монографія / Є. О. Балацький, Н. В. Винниченко, Н. В. Котенко / за заг. редакцією д-ра екон. наук А. О. Єпіфанова та д-ра екон. наук Т. А. Васильєвої. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”. 2009. – С. 64-91.

53. Балацький Є. О. Управління етикою та соціальною відповідальністю компанії / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 1 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 101–105.

54. Балацький Є. О. Фінансові потоки у глобальному світі / Є. О. Балацький // Механізм регулювання економіки. – 2008. – № 3 (35), Т. 1. – С. 173-180.

55. Балацький Є. О. Фінансування інвестиційних проектів / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 2 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 53 – 57.

56. Балацький Є. О. Формування науково-методичних засад визначення бюджетного потенціалу міста / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія “Економічні науки”. – Випуск 29: У трьох частинах, 2011. – Ч. II. – С. 25–30

57. Балацький Є. О. Школа адміністративного менеджменту / Є. О. Балацький // Менеджмент для бакалаврів : підручник : у 2 т. : Том 1 / за ред. О. Ф. Балацького та О. М. Теліженка. – Суми : Університетська книга, 2009. – С. 36-41.

58. Балтина А. М. Финансовые системы зарубежных стран: учебное пособие / А. М. Балтина, В. А. Волохина, Н. В. Попова. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 304 с.
59. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заєць, І. В. Терон. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – 250 с.
60. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
61. Барський Ю. М. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Ю. М. Барський. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf
62. Бедность в Украине: абсолютная относительность [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ru/&/2/0/01/2010/01/01/182917>
63. Бетин О. И. Развитие межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма [Електронний ресурс] / О. И. Бетин, Т. В. Коновалова, Л. Г. Волкова – Режим доступу : http://window.edu.ru/window_catalog/files/r64367/0225.pdf
64. Беткараев С. Б. Зарубежная практика бюджетного регулирования [Электронный ресурс] / С. Б. Бетракаев // Сборник научных трудов СевКавГТУ; Серия “Экономика”. – 2009. – № 9. – Режим доступа: <http://www.ncstu.ru>.
65. Бечко П. К. Місцеві фінанси. Навч. пос. / П.К. Бечко, О.В. Ролінський – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
66. Білопольська В. М. Проблеми в сфері управління бюджетними ресурсами регіону : стратегія їх подолання / В. М. Білопольська, К. О. Чурікова // Финансы, учет, банки. – 2009. – №. 1(15). – С. 20–32.
67. Білорус О. Імперативи стратегії розвитку України в умовах глобалізації / О. Білоус // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 4–7.
68. Бланк И. А. Финансовый менеджмент: Учебный курс / И. А. Бланк. – 2-е изд., перероб. і доп. – К.: Эльга; Ника-центр, 2003. – 656 с.

69. Блум Дэйвид И. Урбанистическая революция [Электронный ресурс] / Дэйвид И. Блум, Тарун Ханна // *Финансы & развитие*. – 2007. – № 9 – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2007/09/pdf/bloom.pdf>
70. Бобровська О. Ю. Управління фінансовими потоками в муніципальному менеджменті / О. Ю. Бобровська // *Науковий вісник*. – 2008. – № 1. – С. 21–20.
71. Бобровська О. Ю. Оцінка якості розробки програм розвитку муніципальних утворень як передумова їх сталого розвитку / О. Бобровська // *Вісн. НАДУ при Президентіві України* / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 302–311.
72. Богачов С. Проблеми теорії і практики розвитку міста як соціально-економічної системи / С. Богачов // *Вісник ТНЕУ*. – 2007. – № 3. – С. 46–53.
73. Боже-Гарнье Ж. Очерки по географии городов / Ж. Боже-Гарнье, Ж. Шабо ; [пер. с фр. К. Т. Топуридзе, С. Н. Тагера]. – М. : Прогресс, 1967. – 424 с.
74. Бойко-Бойчук О. Загальносистемна модель міста / О. Бойко-Бойчук // *Управління сучасним містом*. – 2008. – № 1–4/1–12 (29–32). – С. 212–220.
75. Бойко-Бойчук О. Розвиток міст України як пріоритет внутрішньої політики держави / О. Бойко-Бойчук // *Управління сучасним містом*. – 2006. – № 3–4/7–12 (23–24). – С. 221–230.
76. Большаков Д. В. Тенденция развития устойчивости городских бюджетов (на материалах Северо-Западного федерального округа России) : дисс. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Д. В. Большаков. – Санкт-Петербург, 2003. – 181 с.
77. Бондаренко Л. М. Сутність та роль ресурсного потенціалу в соціально-економічному розвитку регіону / Л.М. Бондаренко // *Регіональна бізнес-економіка та управління*. 2006. – 11. – С 119-126.
78. Борисова Н. В. Проблеми міжбюджетних відносин в Україні та шляхи їх подолання [Електронний ресурс] / Н. В. Борисова // *Менеджмент : зб. наук. пр.* – 2009. – № 11. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_11/borisova.html.

79. Боровик П. М. Проблеми виконання місцевих бюджетів / Боровик П. М., Ярова І. В. // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острог: Видавництво Національного університету “Острозька академія”, 2009. – Випуск 12. – С 158-165.

80. Борщевич Л. О. Місцевий бюджет як основа фінансової самостійності / Л. О. Борщевич // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (24). – 492 с.

81. Бочаров Ю. П. Производство и пространственная организация городов / Ю. П. Бочаров, Г. И. Фильваров. – М. : Стройиздат, 1987. – 256 с.

82. Бугай С. М. Рейтингова оцінка соціально-економічного розвитку регіонів як інструмент впровадження державної регіональної політики / Бугай С. М. // Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України. – Зб. наук. пр. – Вип.5. – К. : ДНДШМЕ, 2004. – С.91–102.

83. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2007. – № 2. – С.9-15.

84. Булеєв І. П. Оцінка ефективності та якості управління фінансовим потенціалом бюджету промислового міста / І. П. Булеєв, О. М. Крук // Економічні проблеми й перспективи стабілізації економіки України : зб. наук. праць / НАН України. Ін-т економіки пром-ті. – Донецьк, 2007. – С. 22–31.

85. Буряк О. П. Дискусійні питання функцій місцевих фінансів / О. П. Буряк // Науковий вісник. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltn/15_2/134_Buriak_15_2.pdf

86. Буряченко А. Є. Короткострокові позички як інструмент оперативного бюджетного регулювання / А. Є. Буряченко // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 22–30.

87. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2009 року / Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. - К.: ДГВПІ «Зовнішторгвидав України», 2010. – 12 с.

88. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. Т. 4. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша, С. С. Гасанов, М. Я. Дем'яненко; Н.-д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. – К., 2004. – 364 с.

89. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. Т. 5. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін.; Н.-д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. – К., 2004. – 400 с.

90. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456-VI від 08.07.2010 р.. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>

91. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2542-III від 21.06.2001. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>

92. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

93. Вакуленко В. Концептуальні напрями стратегічного планування економічного розвитку міста / В. Вакуленко // Управління сучасним містом. – 2001. – №1–3. – С.83-86.

94. Варналій З. С. Регулювання місцевих фінансів як чинник стабільного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / З. С. Варналій. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/10.pdf>

95. Варфоломеев С. Український ринок муніципальних облігацій: аналітичний огляд [Електронний ресурс] / С. Варфоломеев // Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку “Впровадження пенсійної реформи в Україні”. – Київ, 2003. – 55 с. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua/files/MunicipalBonds.pdf>

96. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.

97. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.

98. Васильєва Т. А. Місто як соціально орієнтована система / Т. А. Васильєва, С. М. Козьменко, Є. О. Балацький, Н. В. Котенко // В кн.: Системний підхід до інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста : монографія / за заг. редакцією д-ра екон. наук А. О. Єпіфанова та д-ра екон. наук Т. А. Васильєвої ; [А. О. Єпіфанов, Т. А. Васильєва, О. Ф. Балацький та ін.]. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2009. – С. 74-80.

99. Вебер М. История хозяйства: Город / М. Вебер. – М. : Канон-пресс-Ц, Кучково поле, 2001. – 576 с.

100. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996. – 480 с.

101. Величко О. В. Роль місцевих бюджетів та муніципальних органів влади в управлінні розвитком регіонів / О. В. Величко, В. В. Філіппов // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 127–131.

102. Венгер В. В. Фінанси: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. В. Венгер. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.

103. Веретеннікова О. В. Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О. В. Веретеннікова, А. В. Бондаренко // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Том 2, № 2. – С. 125–130.

104. Вишневський В. П. Місцеві податки і збори у ринковій економіці / В. П. Вишневський, В. В. Рибак // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11-20.

105. Вітлінський В. В. Моделювання економіки : навчальний посібник / В. В. Вітлінський ; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. – К. : КНЕУ, 2003. – 408 с.

106. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с.

107. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні : сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 345 с.

108. Воробьева В. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона / В. Воробьева // Управленческое консультирование. – 2002. – №2. – С. 42-57.

109. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление : Проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2002. – С. 22-28.

110. Воронов Ю. П. Агломерации и урбанизированные кластеры: проектирование и управление [Электронный ресурс] / Ю. П. Воронов, С. А. Заусаев, С. А. Смирнов – Режим доступа : http://old.nsaem.ru/Science/Publications/Science_notes/Archive/2008/4/482.pdf

111. Гамов М. С. Інвестиційний клімат регіону: ризики та ресурси [Електронний ресурс] / М. С. Гамов. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Prvs/2007_2/0524.pdf

112. Гапонюк М. А. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 216 с.

113. Гецько В. В. Місцеві фінанси : суть, структура і принципи формування ресурсів / В. В. Гецько // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 103–129.

114. Гладкий О. В. Зовнішньоекономічні зв'язки промислових агломерацій України [Електронний ресурс] / О. В. Гладкий. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/nvvnvnu/geograf/2007_2/3/4.pdf

115. Глазичев В. Л. Городская среда. Технология развития: Настольная книга / В. Л. Глазичев, М. М. Егоров, Т. В. Ильина и др. – М. : Ладья, 1995. – 241с.

116. Глеба В. Просторово-адміністративна організація міста Києва та архетипи територій [Електронний ресурс] / В. Глеба. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/04.pdf>

117. Городяненко В. Г. Соціологія міста: історія розвитку, предмет, основні категорії [Електронний ресурс] / В. Г. Городяненко. – Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/sociology/gorodyanenko_sotsiologiya/part3/31201.htm

118. Горьков Є. В. Роль ресурсної бази як важеля управління економікою міського господарства / Є. В. Горьков // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 4 (27). – С. 9–18.

119. Гринчук Н. Комплексний соціально-економічний розвиток міст: розгляд окремих методологічних підходів та механізмів / Н. Гринчук // Управління сучасним містом : Наук.-практ. журнал. – 2004. – №2/4–6 (14). – С.10–16.

120. Гринчук Н. Підвищення ефективності бюджетних витрат на надання соціальних послуг у містах з районним поділом / Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Круглова // Управління сучасним містом. – 2006. – № 3-4/7-12 (23-24). – С. 230–240.

121. Гринчук Н. Якість життя як визначальний чинник соціальної переорієнтації управління в містах України / Н. Гринчук // Управління сучасним містом. – 2004. – № 7 – 9 (15). – С. 259–265.

122. Гуляк Р. Е. Елементи діагностики ресурсної компоненти економічного потенціалу міста / Р. Е. Гуляк // Коммунальное хозяйство городов. – 2010. – № 96. – С. 216-223.

123. Гуляк Р. Е. Функціонування міста як складної соціально-економічної системи / Р. Е. Гуляк, О. А. Карлова // Коммунальное хозяйство городов. – 2008. – № 80. – С. 32–43.

124. Гутнов А. Э. Эволюция градостроительства / А. Э. Гутнов. – М. : Строй-издат, 1984. – 256 с.

125. Давыскиба Е. В. Экономический потенциал региона: к определению категории / К. В. Давыскиба // Коммунальное хозяйство городов: Науч.- техн. сб. – Вып. 40. – К.: Техніка, 2002. – С. 269-274.

126. Данилишин Б. М. Новітні виміри сучасної практики соціально-економічних перетворень у державі / Б. М. Данилишин // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 40–50.

127. Деві К. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи [Електронний ресурс] / К. Деві, Г. Петері, В. Ю. Росіхіна, В. В. Толкованов – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/content/docs/Book_Financy_final%2014%20April%202011.pdf

128. Дем'янишин В. Проблеми сутності та складу видатків місцевих бюджетів / В. Дем'янишин, А. Тулюлюк // Світ фінансів. – 2008. – Вип. 3(16). – С. 135–144.

129. Демин Н. М. Управление развитием градостроительных систем / Н. М. Демин. – К. : Будівельник, 1991. – 184 с.
130. Державне регулювання економіки: / [С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін.] – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
131. Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
132. Деркач М. І. Теоретичні аспекти формування сучасної моделі фіскальної децентралізації [Електронний ресурс] / М. І. Деркач. – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201042/60-66.pdf>
133. Деєва Н. М. Потенціал соціалізації і його регулювання в економіці: теорія, методологія, перспективи: Монографія / Н. М. Деєва. – Д: АРТ-ПРЕС, 2006. – 444 с.
134. Джаферова Л. Р. Сучасні тенденції формування місцевих бюджетів України/ Л. Р. Джаферова // Місцеві податки та збори – 2010. – № 3. – С. 18-24.
135. Дорошенко Ю. А. Экономический потенциал территории / Ю. А. Дорошенко. – СПб. : Химия, 1997. – 237 с.
136. Дробозна Л. А. Финансы : учеб. для студентов вузов по экон. спец. / Л. А. Дробозна, Г. Б. Поляк, Ю. Н. Константинова и др. – М.: Финансы: ЮНИТИ, 1999. – 527 с.
137. Дрозд В. Д. Міжбюджетні відносини різних рівнів у фінансовій системі України / В. Д. Дрозд, Є. О. Балацький, А. Д. Капустін // Економіка і управління : науковий журнал №2 (50) , 2011 – С.10-19.
138. Дутченко О. М. Використання грошово-кредитних засобів у трансформаційних економіках / О. М. Дутченко, Є. О. Балацький // В кн. : Грошово-кредитні засоби регулювання економіки : Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – 210 с. – С. 82-105.
139. Дутченко Щ. Н. Методические аспекты проведения деловой игры «Финансовые результаты деятельности предприятия» / Щ. Н. Дутченко, Е. О. Балацкий // Збірник матеріалів міжнародної навчально-методичної конференції (29-30 квітня 2010 р., м. Севастополь). – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 38-41.

140. Дядин О. Ю. Соціально-пространственная стратифікація трансформуючогося общества: отраслевого контекст / О. Ю. Дядин. – К. : Соціологічні дослідження проблем сучасного суспільства. – С. 430–434.

141. Економічна безпека України : сутність і напрямки забезпечення : монографія [Електронний ресурс] / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/rozdil/rozd08.htm>.

142. Європейська хартія місцевого самоврядування : Офіційний переклад [Електронний ресурс] / Страсбург, 15 жовтня 1985 р. – Хартію ратифіковано Законом № 452/97–ВР від 15.07.97. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

143. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157–161.

144. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України / Є. В. Жемеренко // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 13.

145. Жиц Г. И. Инновационный потенциал и экономический рост / Г. И. Жиц. – СГТУ. – Саратов, 2000. – 164 с.

146. Жуков Д. М. Экономика и организация ЖКХ города : учеб. пособ. для студ. вузов / Д. М. Жуков – М. : Изд-во ВЛАДОС–ПРЕСС, 2003. – 457 с.

147. Заборона муніципальних позик обмежить фінансові можливості українських міст [Електронний ресурс] // Рейтингове агентство «Кредит-рейтинг». – 04.08.2010. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.ua/ua/analytcs/opinion/12737/>

148. Заброцька О. В. Бюджетний федералізм у економічній системі з унітарним державним устроєм [Електронний ресурс] / О. В. Заброцька. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/19_9/166_Zabrocka_19_9.pdf

149. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заверуха О. Б.; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2001. – 20 с.

150. Загорський В. С. Фінанси : навч. посіб. / В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Г. Благун, І. Р. Чуй. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 247 с.

151. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України (версія для обговорення, 2 червня 2010 року). – 87 с. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

152. Західна О. Р. Дослідження стійкості фінансової системи регіонального рівня / О. Р. Західна // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.6. – С. 170–176.

153. Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке / С. В. Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2008. – №1. – С. 186-198.

154. Зомбарт В. Социология ; пер. с нем. И. Д. Маркусона / В. Зомбарт. – М. : УРСС, 2003. – 139 с.

155. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма [Электронный ресурс] / В. В. Иванов. – Режим доступу : http://vestnik.mstu.edu.ru/v13_1_n38/articles/01_ivanov.pdf

156. Иванов Е. Г. Факторы социально-экономического развития муниципального образования как объекта управления инвестициями / Е. Г. Иванов // Муниципальная экономика. – 2004. – № 1. – С. 34-43.

157. Иванова О. Б. Территориальные финансы России: теория, методология, практика : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.10 / О. Б. Иванова. – Ростов-на-Дону, 2004. – 21 с.

158. Ильин В. Г. Город: образ, концепт, реальность: (Социокультурный анализ) / В. Г. Ильин. – Ростов н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 2003. – 246 с.

159. Ильин И. А. Экономика города: региональный аспект развития / И. А. Ильин. – М. : Наука, 1982. – 207 с.

160. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / Под ред. д-ра экон. наук А.А. Гриценко. – Х.: Форт, 2008. – 928 с.

161. Інвестиційне забезпечення соціально-економічного розвитку міста : монографія : у 2-х т., Т.2. Інструменти інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста [за заг. ред. : А. О. Єпіфанова, Т. А. Васильєвої] /

Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". – Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2009. – 264 с.

162. «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» : Галузевий моніторинг № 1 [Електронний ресурс] // Проект USAID : – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon1.pdf>

163. Іоненко К. В. Формування та оцінка фінансового потенціалу регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец.08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Іоненко К. В.; Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України». – К., 2007. – 20 с.

164. Ісмаїлов А. Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення / А. Б. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 27-32.

165. Карий О. І. Стратегічне управління розвитком міста: підходи до оцінки / О. І. Карий // Наука й економіка. – 2010. – № 1(17). – С. 95–99.

166. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. / М. І. Карлін ; Мін-во освіти і науки України, Волинський держ. ун-т ім. Лесі Українки. – К. : Кондор, 2009. – 384 с.

167. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / У. Кинг, Д. Клиланд. – М. : Прогресс, 1982. – 399 с.

168. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34-38.

169. Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави : автореф. дис. док. екон. наук : 08.04.01 / О. П. Кириленко ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2002. – 24 с.

170. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

171. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навчальний посібник / О. П. Кириленко ; Мін-во освіти і науки України, Тернопільська академія н/г. – Тернопіль : Астон, 2004. – 192 с.

172. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 381 с.

173. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монографія / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 288 с.

174. Клець Л. Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади / Л. Є. Клець // Вісн. Донець. ін-ту економіки та господарського права : зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – С. 46–57.

175. Коваленко М. А. Методологічні аспекти управління фінансами регіону [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2010_1/2_69-78.pdf

176. Коган Л. Б. Быть горожанами / Л. Б. Коган. – М. : Мысль, 1990. – 205 с.

177. Козьменко О. В. Теоретичні аспекти формування фінансів міста та ідентифікація їх структури / О. В. Козьменко, Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 30. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2010. – С. 421-428.

178. Козьменко С. М. Податкова політика України в контексті циклічних дисбалансів місцевих бюджетів / С. М. Козьменко, Є. О. Балацький // Стан і проблеми оподаткування в умовах світової фінансової кризи / Матеріали X-ої Міжнародної науково-практичної конференції. – Донецьк, ДонНУЕТ ім. Михайла Туган-Барановського, 2010. – С. 61-63.

179. Козьменко С. М. Оцінка впливу змін бюджетного законодавства на формування доходної частини бюджету міста / С. М. Козьменко, Є. О. Балацький, К. В. Багмет. – Економіст. – 2011. – №. 9 – С. 4–7.

180. Коломийчук В. С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку) / В. С. Коломийчук. – Т. : Укрмедкнига, 2001. – 440 с.

181. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-C2%D0>.

182. Конярова Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / Э. К. Конярова. – Ижевск, 2005. – 20 с.

183. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів / Т. Ю. Коритько // Економічний простір. – 2008. – № 12/1. – С. 140–145.

184. Корицька В. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування: на прикладах розвинених країн світу [Електронний ресурс] / В. Корицька. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/ukrpolituk/3/28.pdf>

185. Костовська В. А. Удосконалення бюджетів місцевого самоврядування в процесі реформування міжбюджетних відносин : автореф. дис. ... канд. екон. наук / В. А. Костовська. – Ірпінь, 2010. – 20 с.

186. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко; Мін-во фінансів України. – К. : Знання, 1999. – 487 с.

187. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади в Україні: основи теорії і практики. – К.: НДФІ, 1997. – 276 с.

188. Краткая философская энциклопедия. – М.: Издательская группа «Прогресс-Энциклопедия», 1994. – 576 с.

189. Ксєневич М. До питання просторової організації та сталого розвитку міст-центрів [Електронний ресурс] / М. Ксєневич. – Режим доступу : <http://dnn.su/budivnictvo/230-do-pitannya-prostorovoyi-organizaciyi-ta-stalogo.html>

190. Куденко Н. В. Стратегічний маркетинг : навч. посіб. / Н. В. Куденко. – К. : КНЕУ, 1998, – 152 с.

191. Кузьменко О. А. Значення оптимізації міжбюджетних відносин для держави та регіонів (організаційно-правовий аспект) [Електронний ресурс] / О. А. Кузьменко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 281–287. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09koaopa.pdf>

192. Кулєшова І. П. Особливості регулювання бюджетних відносин на регіональному рівні / І.П. Кулєшова // Економічний простір. – 2010. – № 41. – С. 45-51.

193. Кульчицький І. М. Місцеві бюджети і механізм їх формування / І. М. Кульчицький // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 98-104.

194. Лавров А. Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России [Електронний ресурс] / А. Лавров. – Режим доступу : <http://ecsocman.hse.ru/data/733/646/1219/001.LAVROV.pdf>

195. Лапко Г. М. Географія городов : учеб. посіб. для геогр. ф-тов вузов / Г. М. Лапко. – М. : Гуманит. Центр ВЛАДОС, 1997. – 480 с.
196. Леоненко П. М. Теорія фінансів: навч. посібник / П. М. Леоненко, П. І. Юхименко, А. А. Ільєнко та ін. ; за заг. ред. О. Д. Василика. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.
197. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.
198. Лисяк Л. В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації / Л. В. Лисяк // Вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С.15-21.
199. Лихачов С. В. Зарубіжний досвід функціонування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С. В. Лихачов. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_1_2/238.pdf
200. Лободіна З. Фінансування видатків місцевих бюджетів : стан і проблеми здійснення / З. Лободіна // Галицький економічний вісник. – 2011. – №2(31). – С. 123–130.
201. Лук'яненко І.Г. Транформація джерел доходів місцевих бюджетів / І.Г. Лук'яненко // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 31 -35.
202. Лукін С. О. Економічний потенціал регіону: суть, складові і місце у процесі реформування економіки / С.О Лукін // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: політика регіонального розвитку. Вип.V. – № 1. Збірник наукових праць Луцького державного технічного університету. – Луцьк: Надстир'я, 1999.– С.40-51.
203. Лукша О. П. Управление стратегическими планами и программами местного развития / Лукша О. П., Сушков П. В., Яновский А. Э. – Обнинск, 2003. – 230 с.
204. Лучка А. В. Сутнісні підвалини бюджетного потенціалу фінансової незалежності місцевого самоврядування / А.В. Лучка // Фінансові ресурси регіону : організація та управління : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / [гол. ред. І.Г. Ткачук]. – Івано-Франківськ : ПП Курилюк, 2007. – С. 41-43.

205. Максимова Л. П. Місцеві запозичення як джерело фінансування перспективного розвитку регіонів / Л. П. Максимова, Н. М. Костіна // Наукові записки. – 2008. – Том 81. – С. 57–61.

206. Малес В. М. Комплексное планирование экономического и социального развития города и районов / В. М. Малес, Б. Т. Панченко, В. П. Сенченко. – М. : Мысль, 1978. – 220 с.

207. Манєров Г. М. Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки / Г. М. Манєров, В. І. Щербакова // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 2 (24). – С. 94-99.

208. Мацюра С. І. Трансферти в системі міжбюджетних відносин / С. І. Мацюра // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 5. – С. 223–230.

209. Межевич М. Н. Социальное развитие и город: Философские и социологические аспекты / М. Н. Межевич. – Л. : Наука, Ленингр. отд-ние, 1979. – 175 с.

210. Мезенцев К. В. Регіональне прогнозування соціально-економічного розвитку / К. В. Мезенцев. – К. : ВПЦ “Київський ун-т”, 2004. – 84 с.

211. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

212. Мельник М. І. Принципи побудови інвестиційних моделей регіонального розвитку // Регіональна економіка. – 2005. – №1 (35). – С. 188–201.

213. Менеджмент для магистров : учеб. пособ. / А. А. Елифанов, С. Н. Козьменко и др. – Сумы : Университетская книга, 2003. – 726 с.

214. Мерлен П. Город. Количественные методы изучения / П. Мерлен ; пер. с франц. О. К. Парчевского ; под ред. Ю. В. Медведкова. – М. : “Прогресс”, 1977. – 261 с.

215. Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів : постанова Кабінету Міністрів України від 4.02.2004 р. № 113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=113-2004-%EF>.

216. Методическое пособие по формированию и реализации инвестиционной политики и программы. – М. : Международный инвестиционный союз.

Компанія «Ернст и Янг Внешконсультгруп», Системінвест, Компанія «Інкорус», 1996.

217. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська ; Мін-во освіти і науки України, Таврійський нац. ун-т. – К. : ЦНЛ, 2003. – 240 с.

218. Миронов И. В. Особенности реформирования налогообложения в условиях становления местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / И. В. Миронов. – Москва, 2004. – 31 с.

219. Михайличенко А. О. Перспективи розвитку регіону на основі вдосконалення соціально-економічних процесів / А.О. Михайличенко // Зб.наук.пр. Тернопільської академії народного господарства. – Тернопіль. – Економічна думка. –2004. – Вип.9. – С. 304–305.

220. Мізіна І. Стратегія формування і реалізації управлінських впливів щодо посилення стійкості бюджетів місцевого самоврядування / І. Мізіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 3 (33). – С. 273–280.

221. Мірошник О. Інститут місцевого самоврядування у Швеції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/files/category_journal/NSD105_ukr_8.pdf

222. Мірчев О. В. Посилення ролі податкового потенціалу в забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону / О.В. Мірчев // Науковий-виробничий журнал гуманіт. унів. „ЗІДМУ” „Держава та регіони”, серія: економіка та підприємництво. – Запоріжжя. – 2003. – № 1. – с. 256-259.

223. Місто та економіка (або місцевий економічний розвиток) : посіб. для прац. органів місц. самовряд. – К. : Академпрес, 2003.

224. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку.[аналітична доповідь /керівник авторського колективу С.О. Біла]; Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2009. – 62 с.

225. Місцеві фінанси / О.Й. Вівчар, О.Я. Побурко, О.Б. Курило, Т.О. Смірнова. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2007. – 132 с.

226. Місцеві фінанси : Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.

227. Місцеві фінанси : Підручник / [О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк та інші] / За ред. О.П. Кириленко. – К, Знання, 2006 – 677с.

228. Могунова М. А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов / М. А. Могунова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. – С. 48–71.

229. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування: підручник / В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк, В. В. Іванов, Н. А. Дубровіна, А. В. Ставицький. – Х. : ВД «Інжек», 2005. – 396 с.

230. Модельний закон про загальні принципи організації місцевих фінансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

231. Монастирський Г. Методологічні підходи до управління розвитком муніципальних утворень / Г. Монастирський // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1–2/1–6 (17–18). – С. 243 – 250.

232. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_2/files/DU211_09.pdf

233. Морозова Т. Г. Региональная экономика / Под ред. проф. Т. Г. Морозовой / Т. Г. Морозова. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – С. 28–31.

234. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. – К.: Атака, 2004. – 344с.

235. Музика-Стефанчук О. Міжбюджетні відносини та сучасний федералізм економіке [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubpr/2011_1/muzyka-stefanchuk.pdf

236. Муниципальный менеджмент : учеб. пособ. / под ред. Т. Т. Морозовой. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

237. Мунін Т. Підходи до розробки стратегії сталого розвитку міст України / Т. Мунін, Г. Зінов'єв // Економічний часопис ХХІ ст. – 2003. – №6 – С.45–54.

238. Муніципальні інвестиції і кредити: навчальний посібник / М.В. Пітцик, Л.О. Петкова, В.В. Проскурін; [за редакцією М.В. Пітцика]; [Асоціація міст України та громад, Гнозіс, USAID]. – Кн. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wers.i.com.ua>

239. Мягкий В. О. Моніторинг реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону : механізм формування / В. О. Мягкий // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2009. – № 3. – С. 10–17.

240. Мясникова Т. А. Основы градоведения : Учебно-методический комплекс [Электронный ресурс] / Т. А. Мясникова. – Краснодар : КУБГУ, Центр “Книга”. – 2000. – Режим доступа : <http://emsu.ru/ms/view.asp?c=1157&p=1>.

241. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 10. – 416 с.

242. Никитин В. А. Принцип города : организационное представление / В. А. Никитин. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://v2.circle.ru/personalia/odi/nikitin/pg>. – заголовок с экрана [15.02.2008].

243. Нікітіна Леся Олегівна. Правові засади формування місцевих бюджетів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державна податкова адміністрація України. - Ірпінь, 2004.

244. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. – К. : НІСД, 2010. – 35 с.

245. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс] / В. П. Новик // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>

246. Олександренко І. В. Оцінка інвестиційного потенціалу регіонів / І. В. Олександренко // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону : фінансова політика та інвестиції. Збірник наукових праць. – 2009. – Випуск XV, № 1. – С. 47–60.

247. Онищук Г. І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / Г. І. Онищук. – К. : Науковий світ, 2002. – 506 с.

248. Орлюк О. П. Фінансове право: академічний курс: Підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

249. Осадчук Н. В. Місцеві бюджети і їх роль у регіональному розвитку / Н.В. Осадчук // Формування ринкових відносин в Україні. Збірник наукових праць НДЕІ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України. – 2004. – №9 – С. 219-223.

250. Оспіщев В. І. Фінанси : навч. посіб. / О. П. Близнюк, І. Лачкова, В. І. Оспіщев та ін. ; за ред В. І. Оспіщева. – К. : Знання, 2006. – 415 с.

251. Остапчук С. Формування місцевих бюджетів та врегулювання між-бюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / С. Остапчук. – 07.03.2006. – Режим доступу: http://www.deputat.org.ua/pp_analit_338.htm.

252. Офіційний сайт Державного казначейства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>

253. Офіційний сайт м. Калуш [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kalush.osp-ua.info/ch-1_fl-statut.html.

254. Офіційний сайт м. Луцьк [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www/lutsk.ua/statute.html#51>.

255. Офіційний сайт Чернігівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua>.

256. Павлов Р. А. Вплив науково-технічного прогресу на розвиток продуктивних сил / Р. А. Павлов, Є. О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник тез доповідей XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (28-29 жовтня 2010 р.) : у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – Т. 2. – С. 162-164

257. Павлюк К. В. Формування місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.

258. Падалка В. М. Ризики муніципальних запозичень / В. М. Падалка // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 114–122.

259. Паламарчук М. М. Економічна і соціальна географія України з основами теорії : посібник для викладачів економічних і географічних факультетів вузів, наукових працівників, аспірантів / М. М. Паламарчук, О. М. Паламарчук. – К. : Знання, 1998. – 416 с.

260. Панухник О. Малі міста України: стратегії розвитку та механізми їх реалізації [Електронний ресурс] / О. Панухник // Економічний часопис ХХІ. – 2003. – № 4. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2003/4/20030418.html>

261. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навчальний посібник. / Ю.В. Пасічник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання-Прес, 2003. – 523с.

262. Перерва Г. Деякі теоретичні аспекти місцевих позик / Г. Перерва // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 3 (33). – С. 280–287.

263. Перцик Е. Н. География городов (геоурбанистика) : учеб. пособие / Е. Н. Перцик. – М. : Высш. шк., 1991. – 319 с.

264. Перцик Е. Н. Города мира. География мировой урбанизации / Е. Н. Перцик. – М. : Международные отношения, 1999. – 381 с.

265. Петришин Г. П. Мале місто у структурі організації розвитку сучасного міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vlp.com.ua/files/32_1.pdf

266. Пивоваров Ю. Л. Современная урбанизация: сущность, факторы, особенности изучения / Ю. Л. Пивоваров. – М. : ВЛАДОС, 1999. – 231 с.

267. Пилипенко І. О. Механізми формування суспільно-географічних периферій в контексті динамічних концепцій регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/knp/162/knp162_23-27.pdf

268. Пирог О. В. Сталий соціально-економічний розвиток України в умовах формування інвестиційної політики держави // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: науковий збірник / За ред. І. Г.Ткачука. – Івано-Франківськ: ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного Університету ім. В. Стефаника. – 2008. – Вип. ІV. – Т.2. – С.95–101.

269. Питюрєнко Е. И. Территориальные системы городских поселений Украинской ССР (Методология и методика исследования, анализ современного состояния, закономерности и проблемы развития) / Е. И. Питюрєнко. – К. : Наук. думка, 1997. – 204 с.

270. Піхоцька О. М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О. М. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 46–49.

271. Податковий кодекс України зі змінами та доповненнями N 3387-VI (3387-17) від 19.05.2011 / Верховна Рада України // Закон. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

272. Податок з доходів фізичних осіб: № 889 - IV станом на 22 трав. 2003 р. CDb. RezonUkraine.net. (Нормативний документ Верховної Ради. Закон).

273. Позняковська Н/ М. Облік і звітність доходів і видатків місцевих бюджетів: організація та методика: дис... канд. екон. наук: 08.06.04 / Тернопільська академія народного господарства. - Т., 2004.

274. Положення про порядок здійснення моніторингу виконання інвестиційних та інноваційних проектів, які впроваджуються із залученням державних коштів : наказ Державного агентства України з інвестицій та інновацій від 21 січня 2008 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.difku.gov.ua/?q=node/94>

275. Полозенко Д. В. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси / Д. В. Полозенко, Ю.А. Глущенко // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С. 3-7.

276. Поляк Г. Б. Развитие местных бюджетов в условиях новых методов хозяйствования. Новые методы хозяйствования: Обзорная информация / Г. Б. Поляк. – М. : НИФИ, 1988.

277. Полякова О. Ю. Моделирование системных характеристик экономики : учебное пособие / О. Ю. Полякова, А. В. Милов ; Мин-во образования и науки Украины, Харьковский гос. эконом. ун-т. – Х. : ИД ИНЖЭК, 2004. – 296 с.

278. Полякова О. А. Формирование и использование финансовых ресурсов города : автореф. дис.... канд. экон. наук : 08.00.10 / О. А. Полякова. – М. : Финансовая академия при правительстве Российской Федерации, 1999.

279. Попов О. Є. Цілі та задачі управління соціально-економічним розвитком території району міста / О. Є. Попов, А. М. Казаков // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 61. – С. 46–55.

280. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Державного Казначейства України від 04.11.2002 № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0919-02>.

281. Порядок складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів усіх рівнів і основні вимоги до неї : наказ Міністерства фінансів України від 14.05.2010 № 263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0384-10>.

282. Прибиткова І. Урбанізація в Україні на порозі ХХІ століття / І. Прибиткова // Соціологія : теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 3. – С. 31–40.

283. Притула Х. М. Визначення і критеріальна оцінка соціально-економічного потенціалу регіону // Вісник Львівського національного університету. Серія: міжнародні відносини. Випуск 3. – Львів, 2001. – С. 177–187.

284. Про внесення на розгляд Сумської міської ради питання щодо здійснення внутрішнього запозичення до бюджету розвитку міського бюджету м. Суми у 2010 році [Електронний ресурс] // Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради №279 від 21.05.2010. – Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents/exec_committee_decisions/2010/05/279

285. Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : закон ВРУ від 23.03.2000 № 1602–III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>.

286. Про Державний бюджет України на 2008 рік : Закон України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

287. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 р. № 835-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

288. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27 квітня 2010 р. № 2154-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

289. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик / Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 414 від 07.10.2003 із внесеними змінами. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

290. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ ДКУ від 4 листопада 2002 р. № 205. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

291. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами : постанова КМУ від 5 вересня 2001 р. № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

292. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

293. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586–XIV // ВР України. – 1999. – № 20–21. – С. 80.

294. Про місцеві податки і збори : декрет Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93>.

295. Про систему оподаткування : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1251-12>.

296. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 30 // [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=79776079.

297. Проект доходної частини міського бюджету міста Суми на 2011 рік / Сумська міська рада. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/>

298. Проект Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (реєстр. № 3387 : від 15.04.2003 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

299. Прокопенко О. В. Удосконалення методичних підходів до бюджетного регулювання на державному та місцевому рівнях [Електронний ресурс] / О. В. Прокопенко, В. Ю. Школа. – Режим доступу : http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2011_3_2_28_33.pdf

300. Пушак Я.Я. Бюджетний потенціал регіону та механізм його використання / Я.Я. Пушак, Г.І Пушак // «Економічні науки». – Серія «Облік і фінанси». – Випуск 7 (25). – Ч. 5. – 2010.

301. Радаев В. В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация / В. В. Радаев // *Общественные науки и современность*. – 2003. – № 2. – С. 57–78.

302. Рак Р. В. Ринок муніципальних облігацій в Україні / Р. В. Рак // *Фінанси України*. – 2007. – № 11. – С. 86–94.

303. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.

304. Рейтинговий звіт «SUMY 002-006 short» про оновлення кредитного рейтингу [Електронний ресурс] // Рейтингове агентство «Кредит-рейтинг». – 25.05.2011. – Режим доступу: http://www.credit-rating.ua/ru/rate_history/22/111/

305. Рекуненко І. І. Роль муніципальних облігацій на ринку місцевих заборгованостей / І. І. Рекуненко, О. В. Котляревський // *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія Економічні науки*. – 2009. – Вип. 22 : в 2-х ч. – Ч. II. – С. 40–44.

306. Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні: європейський вибір : наук. розробка [Електронний ресурс] / авт. кол. : А. Є. Заяць (наук. керів.), І. Г. Лазар, О. Д. Лазор та ін. ; за заг. ред. О. Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с. – Режим доступу: http://nara-portal.academy.gov.ua:8101/upr_fundament_doslidzhen.

307. Рожков Н. Город и деревня в русской истории / Н. Рожков: краткий очерк экономической истории России. – М., 1904. – 84 с.

308. Рохлин В. Е. Стратегический выбор города: научный подход / В. Е. Рохлин, С. Ф. Жилкин. – СПб.: ИСЭН РАН, 1998. – 91 с

309. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посібник / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

310. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навч. літ-ри, 2006. – 264 с.

311. Сайко Э. В. Урбанизация – явление и процесс исторического развития / Э. В. Сайко // Урбанизация в формировании социокультурного пространства. – М.: Наука, 1999. – С. 11–46.

312. Салямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К. Д. Салямон–Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – С. 19–25.

313. Самогородская М. И. Рекомендации по проведению экспертизы инвестиционных проектов, претендующих на включение в региональную инвестиционную программу [Электронный ресурс]/ М. И. Самогородская // Менеджмент в России и за рубежом. – 2008. № 1. – Режим доступа : <http://www.mevriz.ru/articles/2008/1/4861.html>

314. Самойлова Е. Чем рискует инвестор, вкладывая средства в муниципальные облигации [Электронный ресурс] / Е. Самойлова // Рейтинговое агентство „Кредит-рейтинг”. – Режим доступа: <http://www.credit-rating.ua/ru/analytics/analytical-articles/11399>

315. Семененко А. И. Парадигма методологии синтеза и анализа систем в логистических изысканиях и построениях // Регион: политика, экономика, социология. – 2001. – №4. – С. 91 – 96.

316. Семенченко П. М. Управление природопользованием в современных урбосистемах / П. М. Семенченко. – Донецк : Донеччина, 1998. – 268 с.

317. Симагин Ю. А. Контрурбанизация или исправление «перегибов» прошлого, (Административно-территориальные преобразования 1989-1992 годов в России) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/520/695/1217/021_simagin.pdf

318. Системні рішення Любліна та українських міст у сфері створення сучасного самоврядування / за ред. А. Ястшембська. – Люблін, 2010. – 184 с.

319. Скринник Н. В. Фактори впливу на інвестиційний клімат регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2010_5_4/237-242.pdf

320. Словник іншомовних слів / уклад. Л.О. Пустовіт та ін. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.

321. Слухай С.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О.В. Гончаренко // Фінанси України. - 2007. - № 8. - С. 63-72.

322. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. - 2006. - № 5. - С. 12-20.

323. Соколов Н. А. Прогнозирование показателей социально-экономического развития региона : монография / Н. А. Соколов. – Сумы : Университетская книга, 2005. – С. 79.

324. Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования, управления / под. ред. РАНА И. Татаркина. – Екатеринбург: УРО РАН, 1997. – 379 с.

325. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

326. Сталий розвиток : еколого-економічна оптимізація територіально-виробничих систем : навч. посіб. / Н. В. Караєва, Р. В. Коран, Т. А. Коцко ; за заг. ред. І. В. Недіна. – Суми : Університетська книга, 2008. – 384 с.

327. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старостенко // Економіка України. – 2005. – №9. – С. 39 – 47.

328. Степанова В. О. Організація міжбюджетних відносин в Україні: сучасний стан, проблеми і перспективи / В. О. Степанова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2009. – № 4. – С. 115–120.

329. Стоянець Н. В. Розвиток сільських територій в рамках регіональної політики/ Н. В. Стоянець // Науковий вісник Полтавського національного технічного університету. “Економіка і регіон”. – 2008. – № 2 (17). – С. 29–33.

330. Стрелец И. А. Теоретические аспекты и практические проблемы бюджетного федерализма в российской экономике [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/676/677/1219/004.STRELETS_dublikat.pdf

331. Сунцова О. О. Власні джерела місцевих бюджетів: становлення та розвиток // Науковий вісник Академії Державної податкової служби України: Збірник наукових праць. – 2001. – №3. – С. 74 – 82.

332. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навчальний посібник./ О.О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.

333. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // Фінанси України. - 2002. - № 11. - С. 61-67.

334. Тарангул Л. Л. Основні напрямки удосконалення законодавчої бази оподаткування місцевими податками і зборами// Економіст . – 2001. - №3

335. Тарангул Л. Л. Удосконалення податкової політики у контексті соціально-економічного розвитку регіонів / Л. Л. Тарангул // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 8–12.

336. Татт Б. Регіональний економічний розвиток : навч.-метод. посіб. / Б. Татт, П. Грей; за ред. О. П. Крайник. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 280 с.

337. Телиженко А. М., Балацкий Е. О. Прогнозирование социально-экономического потенциала региона / В кн. Социально-экономический потенциал региона : монография / под общ. ред. проф. О. Ф. Балацкого. – Сумы : Университетская книга, 2010. – С.340-353.

338. Тимошенко О. Вплив державного регулювання на становлення і розвиток ринку облігацій місцевих позик України / О. Тимошенко // Ринок цінних паперів України. – № 11–12. – 2008. – С. 25–30.

339. Тиссен У. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений. Теория, опыт стран ОЭСР, анализ ситуации в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.recep.ru/files/documents/federalism_models_ru.pdf

340. Толстоухов А. В. Екобезпечний розвиток: пошуки стратегій / А. В. Толстоухов, М. І. Хилько. – К. : Знання України, 2007. – 332 с.

341. Толуб'як В. С. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів / В. С. Толуб'як // Фінанси України. - 2002. - № 11. - С. 68-71.

342. Томпсон А. Стратегический менеджмент / А. Томпсон, А. Стрикленд. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 576 с.

343. Трач Ю. Ю. Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів / Ю. Ю. Трач // Фінанси України. - 2002. - № 5. - С. 83-84.
344. Управление инвестиционной деятельностью в регионах Российской Федерации : монография / О. Ф. Быстров, В. Я. Поздняков, В. М. Прудников, В. В. Перцов, С. В. Казаков. – М. : Инфра-М, 2008. – 358 с.
345. Управління сучасним містом : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
346. Фатхутдинов А. Стратегический маркетинг / А. Фатхутдинов. – М. : Инфра-М, 2002. – 508 с.
347. Федонін О. С. Потенціал підприємства: формування та оцінка: навч. посіб. / О. С. Федонін, І. М. Репіна, О. І. Олексик. – К. : КНЕУ, 2004. – 316 с.
348. Федосов В. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К. КНЕУ, 2004. – С. 16.
349. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
350. Философский энциклопедический словарь / Редколл.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Советская Энциклопедия, 1983. – 840 с.
351. Финагин В. В. Экономика города: теория, практика, перспективы / В. В. Финагин. – Изд-во “Наукова думка”, 1983. – 164 с.
352. Філософський словник / За ред. чл.-кор. АН УРСР В.І. Шинкарука. – К. : Головна редакція укр. рад. енциклопедії УРСР, 1973. – 600 с.
353. Фінанси місцевого самоврядування України : проблеми становлення (1989-2001). – К. : Видавничий дім «КМ Academia», 2001. – 460с.
354. Фінанси України : інституційні перетворення та напрямки розвитку / За ред. І. Я. Чугунова. – К. ; ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
355. Фірсова І. В. Соціально-економічний розвиток регіону і формування нового типу споживача: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 [Електронний ресурс] / І. В. Фірсова; Харк. держ. акад. міськ. госп-ва. – Х., 2003. – 20 с.

356. Форрестер Дж. Динамика развития города : пер. с англ. М. Г. Орловой ; под ред. Ю. П. Иванилова, А. П. Иванова, Р. Е. Оганова. / Дж. Форрестер. – М. : Издательство “Прогресс”, 1974.

357. Фролов С. М. Науково-методичні засади розвитку інституційної складової бюджетного менеджменту / С.М.Фролов, Є.О.Балацький, М.А.Деркач // // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 32. – Суми: ДВНЗ „УАБС НБУ”, 2011. – С. 325 – 332.

358. Фролова О. Н. Экономический потенциал малых городов в условиях депрессивного региона: особенности, анализ, реструктуризация : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика” / Фролова Ольга Николаевна. – Иваново, 2006. – 166 с.

359. Хамініч С. Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України [Електронний ресурс] / С. Ю. Хамініч, В. М. Климова – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201152/143-148.pdf>

360. Харазішвілі Ю. М. Теоретичні основи системного моделювання соціально-економічного розвитку економіки України / Ю. М. Харазішвілі. – К. : ТОВ “ПоліграфКонсалтинг”. – 2007. – 324 с.

361. Хілобок Ю. А. Шляхи зміцнення доходної бази місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vbumb/2010_1/23.pdf

362. Хмарук Ю. В. Ефективність функціонування місцевих бюджетів України / Ю. В. Хмарук // Економічний блог – 2009.

363. Черевко О. В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України: моногр. – Черкаси: Брама-Україна, 2006. – 424 с.

364. Чернецкий А. М. Экономическая стратегия развития крупнейшего города : автореф. дис. канд. эконом. наук : 08.00.05 / Чернецкий Аркадий Михайлович. – Екатеринбург, 2004. – 245 с.

365. Черновська М. М. Розвиток місцевих фінансів в економічній системі держави // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 2. – Т. 1. – С. 110–113.

366. Чікіта І. Б. Муніципальні позики : реалії та перспективи / І. Б. Чікіта, С. В. Черкасова // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2009. – № 2. – С. 377–384.

367. Чмир О. С. Удосконалення методів комплексної діагностики соціально-економічного розвитку територій / О. С. Чмир, Д. А. Арзянцева // Економіка і регіон. – 2009. – № 2(21). – С. 7–12.

368. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.

369. Чумаренко Н. Г. Новые подходы к формированию местных бюджетов. – М.: НАНУ, 1994. – 429 с.

370. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.

371. Швець В. Місцеві фінанси: завдання подальшої трансформації. //Регіональна економіка. – 2004. – №4.

372. Шевченко О. В. Трансфертні платежі у системі міжбюджетних відносин: інституціональний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/5.pdf

373. Шевчук Н. Ю. Структура видатків місцевих бюджетів України та особливості їх побудови / Н. Ю. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5(83). – С. 202–207.

374. Шильникова О. М. Формування доходів місцевих бюджетів / О.М. Шильникова // Фінанси України. - 2002. - № 4. - С. 54-57.

375. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991 – С. 123.

376. Шишко О. В. Модель оцінки фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування / О. В. Шишко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 1(42). – С. 46–55.

377. Шкабаро В. Поняття міста / В. Шкабаро // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 37–41.

378. Щербакова О. Л. Соціально-економічний розвиток міста як об'єкт управління / О. Л. Щербакова // Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 139–143.

379. Экономический потенциал административных и производственных систем : монография / под. общей ред. О. Ф. Балацкого. – Сумы : Университетская книга, 2006. – 973 с.

380. Энциклопедический словарь. Изд. 7-е, перераб. : под ред. проф. В. Я. Железнова. – СПб. : Русский библиографический институт “Гранат”. – Том. 16 “Городъ”. – С. 2–79.

381. Юридична енциклопедія : енциклопедія : в 6 т. Т. 1 : А–Г / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – 672 с.

382. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету /С.І. Юрій // Фінанси України. - 2001. – № 10. – С. 3–10.

383. Юрій С. І. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

384. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні : стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–96.

385. Яницкий О. Н. Социально-экологическая концепция города сегодня. Города. Экологическая перспектива / О. Н. Яницкий. – М : Мысль, 2000. – 235 с.

386. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів України / Н. Б. Ярошевич, Н. Я. Липа [Електронний ресурс] // Режим доступу : : http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/20_10/278_Jaro.pdf.

387. Abercrombie. N. Towns, Cities & Countryside / N. Abercrombie, N. Warde. – London, Contemporary British Society, 1994. – 194 p.

388. Blöchliger H. Fiscal autonomy of sub-central governments : Working Paper № 2 [Electronic resource] / Hansjörg Blöchliger, David King // Network on Fis-

cal Relations Across Levels of Government; OECD. – 2006. – 30 p. – Access mode: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/63/37388375.pdf>.

389. Boadway R. Options for Fiscal Federalism [Electronic resource] - Access mode : <http://www.gov.nl.ca/publicat/royalcomm/research/Boadway.pdf>

390. Casey S. Establishing Standards for Social Infrastructure [Electronic resource] – Access mode : <http://www.uq.edu.au/boilerhouse/docs/establishing%20standards%20web.pdf>

391. Clark C. The Economic Functions of a City In Relation To Its Size [Electronic resource] - Access mode : <http://www.jstor.org/pss/1907009>

392. Cohen B. Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts [Electronic resource] - Access mode : <http://www.iussp.org/Activities/wgc-urb/cohen.pdf>

393. Duncan H. Factors Affecting Subcentral Tax Competition [Electronic resource] / H. Duncan. – 2010. – 13 p. – Access mode: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/57/45470296.pdf>.

394. Dyson D. Classification of Cities [Electronic resource] - Access mode : <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/cityclass.pdf>

395. Financial Management of the City [Electronic resource] - Access mode : http://www.cityofboston.gov/TridionImages/07_Fin_Manage_tcm1-837.pdf

396. Glaeser E. Demand for Density? The Functions of the City in the 21st Century [Electronic resource] – Access mode : http://www.brookings.edu/articles/2000/summer_downtownredevelopment_glaeser.aspx

397. Green H. Local Financing Techniques For Capital Projects [Electronic resource] – Access mode : http://www.tn.gov/tacir/PDF_FILES/Infrastructure/InfraFinance.pdf

398. Guillen M. Comparative Economic Sociology: Blending Social Stratification, Organizational Theory, and the Sociology of Development [Electronic resource] – Access mode : <http://www-management.wharton.upenn.edu/guillen/files/caes.1.pdf>

399. Innovation Cities Top 100 Index 2011: City Rankings [Electronic resource] - Access mode : <http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-top-cities-for-innovation-2011/>

400. Masika R. Urbanisation and Urban Poverty: A Gender Analysis [Electronic resource] - Access mode : <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re54.pdf>

401. Menon J. Regional Efforts to Create an Attractive Investment Climate [Electronic resource] – Access mode : <http://www.oecd.org/dataoecd/29/35/42711974.pdf>

402. Network on Fiscal Relations Across Levels of Government [Electronic resource] // Fiscal Federalism Network Department; OECD. – Access mode: <http://www.oecd.org/ctp/federalism>

403. Oku Y. From “Global Finance” to “Local Finance” [Electronic resource] – Access mode : <http://www.nri.co.jp/english/opinion/papers/2010/pdf/np2010152.pdf>

404. Park R. The City : Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Behavior in the Urban Environment / R. Park. – The American Journal of Sociology. Vol. XX, 1996.

405. Quigley C. A Brighter Future with Cities: Review of Scientific American Special Edition [Electronic resource] – Access mode : <http://spacingvancouver.ca/2011/09/12/a-brighter-future-with-cities-review-of-scientific-american-special-edition/>

406. Sassen. S. Jlie Global City : New York, London, Tokio / S. Jlie Sassen. – New Jersey : Princeton University press., 1991.

407. Shah A. Macro Federalism and Local Finance [Electronic resource] – Access mode : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/MacroFederalismandLocalFinance.pdf>

408. Tanzi V. On Fiscal Federalism: Issues to Worry About [Electronic resource] – Access mode : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>

409. The Principal Agglomerations of the World [Electronic resource] / City Population; Population Statistics & Maps – Access mode: <http://citypopulation.de/world/Agglomerations.html>

410. UCLG Policy Paper on Local Finance Including the UCLG Support Paper [Electronic resource] – Access mode : <http://www.lux-development.lu/workshop/segou2010/docs/UCLG%20policy%20paper%20on%20local%20finance%202007.pdf>

411. Urban Trends: Urbanization and Economic Growth [Electronic resource] - Access mode : <http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/R7.pdf>

412. Urbanization in Developing Countries [Electronic resource] - Access mode : http://www.isted.com/pole-ville/urban_cooperation/coop_ch1.pdf

413. Venkatachalam P. Innovative Approaches to Municipal Infrastructure Financing [Electronic resource] – Access mode : <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP68.pdf>

414. Wirt L. Urbanism as way of life. Classical essays in urban culture / L. Wirt. – New York : Appleton Century Grofts, 1999. – 634 p.

415. World Population Prospects: The 2008 Revision and World Urbanization Prospects: The 2009 Revision [Electronic resource] / Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. – Assess mode: <http://esa.un.org/wup2009/unup/>

Додаток А

Таблиця А.1

Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2010 року

	Райони	Міста		Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
		всього	міста спец. статусу, республіканського, обласного значення				
Україна	490	459	179	118	885	10278	28471
Автономна Республіка Крим	14	16	11	3	56	243	949
Вінницька обл.	27	18	6	3	29	661	1466
Волинська обл.	16	11	4	–	22	379	1054
Дніпропетровська обл.	22	20	13	18	46	288	1435
Донецька обл.	18	52	28	21	131	253	1118
Житомирська обл.	23	11	5	2	43	579	1613
Закарпатська обл.	13	11	5	–	19	307	579
Запорізька обл.	20	14	5	7	22	263	915
Івано-Франківська обл.	14	15	5	–	24	477	765
Київська обл.	25	26	12	–	30	605	1127
Кіровоградська обл.	21	12	4	2	27	376	1003
Луганська обл.	18	37	14	4	109	206	783
Львівська обл.	20	44	9	6	34	632	1850
Миколаївська обл.	19	9	5	4	17	287	894
Одеська обл.	26	19	7	8	33	439	1127
Полтавська обл.	25	15	5	5	21	467	1815
Рівненська обл.	16	11	4	–	16	338	1000
Сумська обл.	18	15	7	2	20	384	1466
Тернопільська обл.	17	18	1	–	17	580	1023
Харківська обл.	27	17	7	9	61	381	1681
Херсонська обл.	18	9	3	3	31	259	658
Хмельницька обл.	20	13	6	–	24	568	1414
Черкаська обл.	20	16	6	2	15	525	824
Чернівецька обл.	11	11	2	3	8	252	398
Чернігівська обл.	22	16	3	2	29	525	1485
м. Київ	–	1	1	10	–	–	–
м. Севастополь (міськрада)	–	2	1	4	1	4	29

Додаток Б

Таблиця Б.1

**Систематизація науково-методичних підходів до розуміння сутності
«фінансів міста»**

Автор	Досліджувана категорія	Сутність
Морозова Т.Г. [60]	Місцеві фінанси	Сукупність грошових коштів, що використовуються на економічний і соціальний розвиток територій. Головним напрямком використання місцевих фінансів є фінансове забезпечення соціальної і частково виробничої інфраструктури
Бечко П.К. [50]	Місцеві фінанси	Система, формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами з метою виконання закріплених за ними функцій і завдань
Кириленко О.П. [56]	Місцеві фінанси	Система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань
Гапонюк В.П. [52]	Місцеві фінанси	Об'єктивна форма економічних відносин, що пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни
Рева Т.М. [62]	Місцеві фінанси	Економічні відносини, пов'язані з формуванням централізованих та децентралізованих фондів коштів і використанням їх на забезпечення соціальних потреб та економічного розвитку території
Загорський В.С. [55]	Місцеві фінанси	Система формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевим органам влади виконання покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих державною владою
Оспіщева В.І. [61]	Місцеві фінанси	Система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих
Юрій С.І., Федосова В.М. [63]	Місцеві фінанси	Система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань
Дробозна Л.А., Поляк Г.Б., Константинова Ю.Н. [53]	Місцеві фінанси	Економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих та децентралізованих фондів коштів і використанням їх на забезпечення соціальних потреб та економічного розвитку території
Леоненко П.М. [59]	Місцеві фінанси	Система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій

Автор	Досліджувана категорія	Сутність
Василик О.Д. [51]	Місцеві фінанси	Сукупність форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій
Заверуха О.Б. [54]	Місцеві фінанси	Сукупність відносин, врегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень
А.М. Бабич, Л.М. Павлова [64]	Муніципальні фінанси	Сукупність соціально-економічних відносин, що виникають при формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення
Сазонець І.Л. [67]	Місцеві фінанси; місцеві фінансові ресурси	Місцеві фінанси – це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій. Іншими словами, місцеві фінанси – це сукупність грошових коштів, які формуються й використовуються для вирішення питань місцевого значення. Місцеві фінансові ресурси – фонди коштів, що створюються і використовуються на соціальний і економічний розвиток регіонів
Кравченко В. І. [69]	Поняття місцеві фінанси є синонімом понять: фінанси місцевих органів влади, муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси територіальної громади, фінанси муніципального утворення, фінанси міста, області, району, села, селища і т. ін.	Система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Дане визначення засвідчує, що місцеві фінанси функціонують у різних формах залежно від державного і територіального устрою тієї чи іншої країни

Автор	Досліджувана категорія	Сутність
Владимиров К.М., Чуйко Н.Г., Рогальський О.Ф. [68]	Поняття місцеві фінанси є синонімом понять: фінанси місцевих органів влади, муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси громади, міста, області, району, селища	Це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих
Полякова О. А. [65]	Місцеві (муніципальні) фінанси, фінансові ресурси міста	Місцеві (муніципальні) фінанси – грошові відносини, що виникають у зв'язку з формуванням грошових доходів і надходжень, що знаходяться у розпорядженні органа місцевого самоврядування, які використовуються ним на цілі фінансування розвитку соціально-економічної інфраструктури, інших потреб і задоволення потреб населення муніципального утворення. Фінансові ресурси міста – грошові доходи, надходження і накопичення, мобілізовані у розпорядження органів міського самоуправління і використовуються ними в інтересах розвитку соціально-економічної інфраструктури, інших міських потреб та задоволення нужд населення міста
Іванова О. Б. [66]	Територіальні фінанси	Система грошових відносин, яка виникає у розподільчому процесі з приводу формування у органів публічної влади фондів фінансових ресурсів (на безповоротній основі) і їх використання на забезпечення умов розширеного відтворення і економічного розвитку територій, надання послуг населенню, що проживає в адміністративно-територіальних утвореннях, у відповідності з виконуваними органами державної влади і місцевого самоуправління функціями і закріпленими повноваженнями

Додаток В

Таблиця В.1

Порівняльна характеристика теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

Назва теорії	Період та місце виникнення	Характеристика
Теорія вільності общин	XIII-XVI ст., Англія	<ul style="list-style-type: none"> - обґрунтовується поділ адміністративних справ на такі, що є наслідком самоврядування, і на справи державні, що, у свою чергу, делеговані общинам; - община історично виникла раніше за державу; - общини не створені державою, а визнані нею; - держава існує для общин, а не общини для держави; - община за інституційною основою є рівною державі
Теорія “природного права”	Давні часи, XVII-XVIII ст. – апогей розвитку, античні країни	<p>Являє собою комплекс норм, цінностей, принципів, правил, що диктуються природою людини і незалежні від соціальних умов існування людства.</p> <p>Покладена в основу американської декларації незалежності та французької Декларації прав людини і громадянина.</p>
Громадська теорія місцевого самоврядування	1789 р., Франція	<ul style="list-style-type: none"> - органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію та визнаються самостійними самоврядними органами; - не підлегли державній владі, функціонують поза нею; - вплив держави може бути здійснений лише через законодавство. <p>Органи місцевого самоврядування – самоцінне утворення, як і держава, з власними невід’ємними природними правами</p>
Державницька теорія місцевого самоврядування	середина XIX ст., Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> - обґрунтовується процес децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та органів, які ними самостійно формуються; - органи місцевого самоврядування не мають природних самобутніх прав, повної самостійності, а володіють частковою правовою, організаційною, фінансовою самостійністю; - функції і завдання органів місцевого самоврядування цілком визначаються державою
Теорія муніципального соціалізму	1880-1890-ті роки, Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> - зосередження уваги не на державних проблемах, а на проблемах місцевого рівня; - муніципальний соціалізм – націоналізація міст, розвиток комунальної власності, соціалізація виробництва на місцевих рівнях
Теорія суспільного самоврядування (муніципального дуалізму)	друга половина XIX ст., Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> - з одного боку, інститут місцевого самоврядування знаходиться у складі державної влади, виконує її завдання у сфері політичних відносин; - з іншого боку, органи місцевого самоврядування є самостійними та незалежними щодо прийняття рішень у сфері місцевих господарських і суспільних справ

Додаток Д

Таблиця Д.1

Порівняльна характеристика структури та повноважень органів місцевого самоврядування за країнами світу

Країна	Кількість одиниць	Місцеві органи	Повноваження
Іспанія	8109 муніципалітетів (муніціпіос)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Муніципальна рада – плено – складається з радників (концехалес), які обираються населенням на 4 роки. Приймає бюджет, займається плануванням розвитку, місцевим законодавством. 2. Рада органу місцевого самоврядування – основний виконавчий орган. Складається з обраних населенням радників, призначається мером. 3. Мер очолює виконавчий орган, призначається муніципальною радою з-поміж її членів. Є головою муніципальної ради 	<p>В усіх муніципалітетах:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сміття, водопостачання, освітлення вулиць; - громадський транспорт; - контроль за якістю їжі та напоїв. <p>В муніципалітетах з населенням більше 5 000 додатково:</p> <ul style="list-style-type: none"> - громадські бібліотеки; - зелені зони та ринки <p>З населенням більше 20 000 додатково:</p> <ul style="list-style-type: none"> - соціальні послуги; - запобігання пожежам; - спорт та спортивні майданчики <p>З населенням більше 50 000 додатково:</p> <ul style="list-style-type: none"> - громадський транспорт та охорона довкілля
Італія	8000 громад (комуні)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Місцева рада та мер обираються населенням на 5 років. 2. Виконавчий комітет призначається мером 	<ul style="list-style-type: none"> - соціальний захист та економічний розвиток; - міське планування та комунальні послуги; - довкілля та культура
Литва	60 комун	<ol style="list-style-type: none"> 1. Місцева рада обирається населенням на 3 роки. Обирає мера та його заступників. 2. Виконавчий комітет діє під відповідальністю ради. Складається з мера, його заступників та виконавчого бюро. Мер обирається радою 	<ul style="list-style-type: none"> - розвиток територій; - довкілля; - початкова і середня освіта; - житло; - громадський транспорт
Франція	37000 муніципалітетів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Муніципальна рада обирається населенням на 6 років. Очолюється мером. 2. Мер та його заступники є виконавчою владою. Мер обирається радою з-поміж її членів 	<ul style="list-style-type: none"> - вибори, планування територій, довкілля; - економічний розвиток, соціальний захист; - утримання муніципальних доріг; - громадський порядок, освіта та культура

Продовж. табл. Д.1

Німеччина	14000 муніципалітетів (ге-майнден, штедте)	2 типи муніципальної організації: 1. Система ради – у всіх землях, крім Гессену. Муніципальна рада – обирається населенням на 4–6 років. Мер – на термін від 4 до 9 років. 2. Система магістрату – виконавчий орган. Члени магістрату є державними службовцями і призначаються муніципальною радою на 4 роки (Існує тільки в Гессені)	- міське планування; - водопостачання і водовідведення; - соціальна допомога; - молодь; - будівництво і утримання шкіл
Норвегія	440 комун (комуне)	Місцева рада обирається населенням на 4 роки. Обирає голову – мера та виконавчу раду, що відповідає за стратегію, управління фінанси	- початкова освіта, освіта для матерів; - охорона здоров'я та соціальний захист; - культура і дозвілля; - зв'язок, торговельний і промисловий розвиток
Польща	2500 муніципалітетів (гмін)	1. Муніципальна рада та мер обираються населенням на 4 роки. 2. Виконавча рада складається з мера, обраного населенням, і його заступників, обраних радою. 3. Голова муніципальної адміністрації – призначається радою за поданням мера	- громадський транспорт; - соціальний захист; - житло; - довкілля; - культура; - охорона здоров'я; - дошкільна і початкова освіта
Румунія	2825 сільських поселень, 208 міст, 103 муніципалітети	Місцева рада обирається населенням на 4 роки. Приймає бюджет. Мер – прімарул – обирається населенням на 4 роки. Очолює виконавчу структуру. Може делегувати свої повноваження заступникам (призначаються зпоміж членів ради)	- житло та урбанізм; - захист довкілля; - транспорт, громадський порядок; - водопостачання і водовідведення; - освіта (крім академічної); - збереження культурних пам'яток, арок та садів
Швеція	290 муніципалітетів (кому-нер)	1. Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. 2. Виконавчий комітет обирається радою	- довкілля, сміття, водопостачання; - освіта, соціальний захист, охорона здоров'я; - громадський транспорт, урбанізм, дороги

