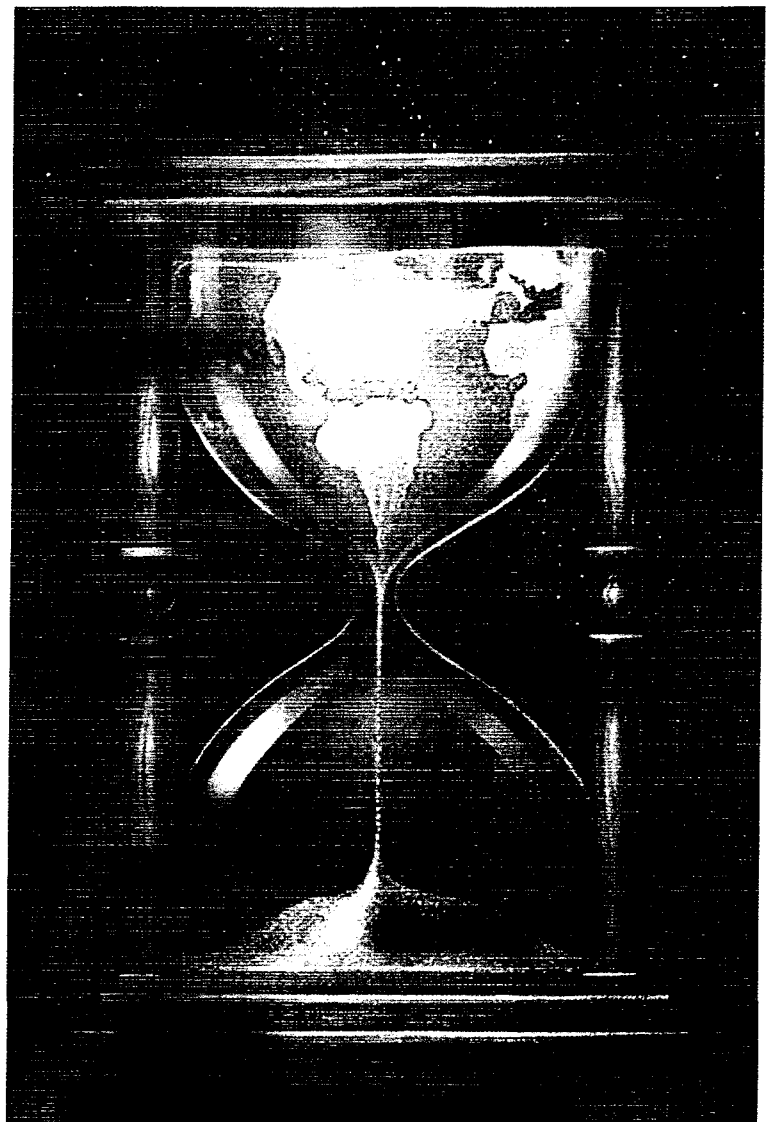


НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

# МЕНЕДЖЕР

ВІСНИК  
ДОНЕЦЬКОГО  
ДЕРЖАВНОГО  
УНІВЕРСИТЕТУ  
УПРАВЛІННЯ

1(51)'2010



## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

- |   |  |
|---|--|
| <i>Поважний Олександр Станіславович</i>   | - доктор економічних наук, професор,<br>голова редакційної колегії   |
| <i>Пілюшенко Віталій Лаврентійович</i>    | - доктор технічних наук, професор,<br>член-кореспондент НАН України,<br>заступник голови редакційної колегії |
| <i>Адамов Борис Ісайович</i>              | - доктор економічних наук, професор  |
| <i>Амоша Олександр Іванович</i>           | - доктор економічних наук, професор,<br>академік НАН України   |
| <i>Бохняж Збігнев</i>                     | - доктор економіки, професор<br>Університету Міннесота, США  |
| <i>Бурега Валерій Васильович</i>          | - доктор соціологічних наук, професор  |
| <i>Губерна Галина Костянтинівна</i>       | - доктор економічних наук, професор  |
| <i>Діденко Ніна Григорівна</i>            | - доктор наук з державного управління,<br>доцент   |
| <i>Дорофієнко В'ячеслав Володимирович</i> | - доктор економічних наук, професор  |
| <i>Ільюшенко Валентин Григорович</i>      | - доктор технічних наук, професор  |
| <i>Лобас Віталій Михайлович</i>           | - доктор наук з державного управління  |
| <i>Мазаракі Анатолій Антонович</i>        | - доктор економічних наук, професор  |
| <i>Мамутов Валентин Карлович</i>          | - доктор юридичних наук, професор,<br>академік НАН України   |
| <i>Поважний Станіслав Федорович</i>       | - доктор економічних наук, професор<br>член-кореспондент АПН України   |
| <i>Поклонський Федір Юхимович</i>         | - доктор економічних наук,<br>професор   |
| <i>Токарева Валентина Іванівна</i>        | - доктор наук з державного управління,<br>професор   |
| <i>Руделіус Вільям</i>                    | - доктор економіки, професор<br>університету Сан Томас, США  |
| <i>Червова Лідія Георгіївна</i>           | - доктор економічних наук, професор  |
| <i>Черниш Олена Іванівна</i>              | - доктор наук з державного управління,<br>професор   |
| <i>Чумаченко Микола Григорович</i>        | - доктор економічних наук, професор,<br>академік НАН України   |

### Адреса редакції:

83015, м. Донецьк, вул. Челюскінців, 163а, ДонДУУ.

Телефони: (062) 337-66-09, (062) 305-45-36, 304-12-97.

Засновник — Донецький державний університет управління.

Реєстраційне свідоцтво КВ № 14586-3557 ПР від 24.08.2008 р.

Затверджений Постановою Президії ВАК України від 10.02.2010 (№ 1-05/1)  
як фаховий з економіки та державного управління.

Точка зору редакції не завжди збігається з точкою зору авторів.

Відповідальність за точність наведених фактів, цитат, прізвищ несуть автори.

При передруці посилання на "Менеджер" обов'язкове.

Розповсюджується безкоштовно за спеціальною розсилкою.

Літературно-технічний редактор А. Наумов.

Підписано до друку 25 лютого 2010 р. Рекомендовано до опублікування рішенням

Вченої Ради ДонДУУ, протокол № 6 від 25.02.2010 р.

Надруковано у ТОВ "ТЕХНОПАК". Свідоцтво про реєстрацію ДК № 3332 від 11.12.2008 р.

ТОВ "ТЕХНОПАК", вул. Кірова, 115а, м. Донецьк, 83012. Телефон: (062) 345-92-32.

Замовлення № 15. Тираж 150 прим. Обл.-вид. арк. 20,6. Ум. друк. арк. 21,6.

Виходить один раз на квартал.

## З М І С Т

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Поважний О.С., Рекова Н.Ю. Діагностика економічного стану України як результат розвитку промислових підприємств .....	5
Батченко А.В. Напрями вдосконалення механізму іноземного інвестування в Україні .....	17
Білоусова Н.М. Теоретичні засади, особливості та соціально-економічні проблеми державного регулювання освіти .....	25
Івасенко С.В. Напрями державної політики в створенні національної інноваційної системи .....	34
Кісіль А.Н. Закордонний досвід функціонування систем недержавних пенсійних виплат .....	40
Кулікова І.О. Ринок праці в системі соціально-економічних відносин: теоретико-методологічний аспект .....	44
Паламарчук І.В., Сніжкова О.М. Проблеми інноваційного розвитку економіки України .....	51
Репін С.В. Зарубіжний і вітчизняний досвід створення і функціонування вільних економічних зон .....	54
Стойка А.В. Формування і використання місцевих бюджетів: проблема соціального забезпечення населення .....	61
Шиліна Г.М. Методичний підхід до вдосконалення управління державним боргом України .....	68
Шишло М.М. Соціально-економічна корпоратизація як процес посилення соціальної спрямованості економіки .....	74

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колесніков В.П. Взаємозв'язок історичного розвитку інформаційно-комунікативних технологій та технологій державного управління .....	81
Крапівіна Г.О., Єрескова Т.В. Теоретико-методологічні підстави інформаційно-аналітичного забезпечення професійних стандартів державного управління .....	86
Романенко К.М. Інтегративний характер маркетингу в державному управлінні .....	95

## ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОЇ І БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ

Поважний О.С., Орлова Н.С., Кравцова І.В. Забезпечення корпоративних інтересів на ринку фінансових інвестицій .....	100
Леось О.Ю. Особливості становлення та розвитку фондового ринку України в контексті зарубіжного досвіду .....	105
Смерічевський С.Ф. Порівняльна характеристика методик оцінки підприємств-позичальників банками України і західних держав .....	112
Юрченко І.А. Методи управлінського впливу для скорочення дебіторської заборгованості споживачів – юридичних осіб .....	119

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бердникова А.В. Адміністративне судочинство в Україні: історія виникнення та розвитку .....	128
Красняков Є.В. Роль цільових регіональних програм у забезпеченні розвитку вітчизняної системи освіти .....	133

## ПІДПРИЄМНИЦТВО, МЕНЕДЖМЕНТ, МАРКЕТИНГ

Пілюшенко В.А., Моїсеєнко К. Формування малих інноваційних підприємств .....	142
Адамов Б.І., Губерна Г.К., Воробйова А.О., Павлюк В.В., Рибалка О.Т. Малий бізнес: роль у подоланні кризи та необхідність поваги .....	146
Ведерникова О.А., Мудрак М.В., Чухлебів М.В. Стратегічне моделювання як процес формування кошику атрибутів .....	151
Еськов О.А., Смирнова І.І. Підвищення ролі майстра в управлінні виробництвом на підприємстві .....	156
Комашко А.В., Трофімов В.І. Вплив творчого потенціалу робітників енергетичного господарства на прибутковість підприємства .....	164
Кузін В.О., Алаб'єв В.Р. Організаційно-технічні рішення щодо вдосконалення виробничої інфраструктури на глибоких шахтах Донбасу .....	167
Овчаренко Р.В. Класифікація податкових інструментів .....	176
Сторожилова У.А., Паламарчук І.В. Шляхи підвищення ефективності залізничного транспорту .....	181
Ткачова Н.М., Аблаєва О.Ю. Оцінка ринкового стану підприємств і застосування напрямів їх реструктуризації на прикладі кондитерської галузі Донецького регіону .....	184
Шемет А.Д. Розвиток та сучасний стан інноваційних форм торгівлі в Україні .....	188

## ЕКОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНІВ

Балуєва О.В., Орлов В.І. Екологічна криза урбанізованих територій: вступ до проблеми .....	195
Велесик Т.А. Проблеми становлення та функціонування ринку меліорованих земель західного регіону України .....	201
Чечель Г.О. Еколого-економічні умови та фактори екологізації вугільної промисловості .....	205

## ПРОБЛЕМИ МЕТОДИКИ І ПРАКТИКИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ

Комар Ю.М. Навчальна книга для підготовки управлінського персоналу: оптимальність структури, технології створення, нові види .....	211
Полякова А.П. Інноватика в професійній освіті .....	217
Тарусіна Н.Е. Теоретичні засади визначення освітньо-фахового потенціалу та його роль .....	222
Шаповал С.С. Інноваційний університет: проблеми модернізації вищої освіти України .....	229

**ДОСЛІДЖЕННЯ МОЛОДИХ**

Каракай М.С. Аналіз умов та чинників, що впливають на формування та розвиток молодіжної політики в Донецькому регіоні .....	235
Канменко О.В. Податкова політика держави в системі понять теорії державного управління .....	241
Ковальова Ю.М., Лучкіна Є.В. Вплив фінансової кризи на стійкість банківської системи України .....	246
Татарянов А.В. Екологічна безпека та міжнародний еколого-економічний розвиток .....	249
Цайхет А.Ю., Гладких А.А. Про один метод рішення задачі оптимального розподілу інвестицій .....	255

**РЕЦЕНЗІЇ, ВІДГУКИ**

Гончаров В.М., Зось-Кіор М.В. Рецензія на підручник О.С. Поважного, О.М. Грінштейн, М.Г. Пабата, Г.М. Шніліної "Місцеві фінанси" .....	260
--	-----

**СО Д Е Р Ж А Н И Е****МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Поважный А.С., Рекова Н.Ю. Диагностика экономического состояния Украины как результат развития промышленных предприятий .....	5
Батченко А.В. Направления усовершенствования механизма иностранного инвестирования в Украине .....	17
Белоусова Н.М. Теоретические принципы, особенности и социально-экономические проблемы государственного регулирования образования .....	25
Ивасенко С.В. Направления государственной политики в создании национальной инновационной системы .....	34
Кисель А.Н. Зарубежный опыт функционирования систем негосударственных пенсионных выплат .....	40
Куликowa И.О. Рынок труда в системе социально-экономических отношений: теоретико-методологический аспект .....	44
Паламарчук И.В., Синикова О.М. Проблемы инновационного развития экономики Украины .....	51
Репин С.В. Зарубежный и отечественный опыт создания и функционирования свободных экономических зон .....	54
Стойка А.В. Формирование и использование местных бюджетов: проблема социального обеспечения населения .....	61
Шилина А.Н. Методический подход к усовершенствованию управления государственным долгом Украины .....	68
Шушлов М.М. Социально-экономическая корпоратизация как процесс усиления социальной направленности экономики .....	74

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Колесников Б.П. Взаимосвязь исторического развития информационно-коммуникационных технологий и технологий государственного управления .....	81
Крапивина Г.А., Ерескова Т.В. Теоретико-методологические основы информационно-аналитического обеспечения профессиональных стандартов государственного управления .....	86
Романенко Е.М. Интегративный характер маркетинга в государственном управлении .....	95

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ И БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ**

Поважный А.С., Орлова Н.С., Кравцова И.В. Обеспечение корпоративных интересов на рынке финансовых инвестиций .....	100
Леось О.Ю. Особенности становления и развития фондового рынка Украины в контексте зарубежного опыта .....	105
Смеричевский С.Ф. Сравнительная характеристика методик оценки предприятий-должников банками Украины и западных государств .....	112
Юрченко И.А. Методы управляющего воздействия для сокращения дебиторской задолженности потребителей – юридических лиц .....	119

**РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Бердникова А.В. Административное судопроизводство в Украине: история возникновения и развития .....	128
Красняков Е.В. Роль целевых региональных программ в обеспечении развития отечественной системы образования .....	133

**ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО, МЕНЕДЖМЕНТ, МАРКЕТИНГ**

Пилушенко В.А., Моисеенко К. Формирование малых инновационных предприятий .....	142
Адамов Б.И., Губерная Г.К., Воробьева Л.А., Павлюк В.В., Рыбалка А.Т. Малый бизнес: роль в преодолении кризиса и необходимость уважения .....	146
Ведерникова О.А., Мудрак М.В., Чухлебов М.В. Стратегическое моделирование как процесс формирования корзины атрибутов .....	151
Есько О.А., Смирнова И.И. Повышение роли мастера в управлении производством на предприятии .....	156
Комашко А.В., Трофимов В.И. Влияние творческого потенциала работников энергетического хозяйства на прибыльность предприятия .....	164
Кузин В.А., Алабьев В.Р. Организационно-технические решения по усовершенствованию производственной инфраструктуры на глубоких шахтах Донбасса .....	167

УДК 316.346:314.044

**ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ:  
ПРОБЛЕМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ****СТОЙКА А.В.,****к. держ. упр., доцент кафедри  
фінансів ДонДУУ**

Досліджено особливості функціонування бюджетної системи і складові формування місцевих бюджетів в Україні. Запропоновано заходи децентралізації соціальних зобов'язань відповідних бюджетів різних рівнів. Визначено проблеми забезпечення населення суспільними благами і послугами.

Исследованы особенности функционирования бюджетной системы и формирования местных бюджетов в Украине. Предложены мероприятия децентрализации социальных обязательств соответствующих бюджетов различных уровней. Определены проблемы обеспечения населения общественными благами и услугами.

Peculiar features of functioning budgetary system and constituents of forming local budgets in Ukraine are investigated. Measures of decentralization of social obligations of corresponding budgets at different levels are suggested. Problems of providing the population with social benefits and services are specified.

*Актуальність.* Із коштів місцевих бюджетів фінансуються заходи держави в галузі економіки і соціальної політики. За рахунок місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров'я, проводяться виплати із соціального захисту і соціального забезпечення сім'ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утримуються будинки-інтернати, притулки, фінансуються молодіжні програми. Місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні функціонування житлово-комунального господарства, закладів культури і спорту, засобів масової інформації, транспорту, дорожнього господарства тощо.

Як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів регіонального рівня, використовуються місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону. Доходи місцевих бюджетів мають певну законодавчу базу Конституція України [1], Закони України "Про бюджетну систему України" [2], "Про податкову службу України" [3], останні зміни до якого було внесено в 2009 році [4], "Про місцеве самоврядування в Україні" [5], останні зміни до якого було внесено в 2010 році [6] та інші нормативні акти. Водночас, сучасні науковці, а саме В.Борейко [7], О.Головінов [8], Ю.Субботович [9] та інші досліджують різні проблеми щодо місцевих бюджетів та їх ролі в соціальному забезпеченні населення. Незважаючи на наявність відповідної нормативної бази і певний науковий інтерес, до цього часу не напрацьовано чіткого механізму перерозподілу бюджетних надходжень як у Державний, так і всередині місцевих бюджетів. Такий стан справ відбивається на реалізації соціальних програм, що зумовлює актуальність тематики цієї статті та її мету, яка полягає в розробці рекомендацій щодо вдосконалення перерозподілу коштів між місцевими бюджетами. Така мета потребує розв'язання наступних завдань:

- аналіз сучасної законодавчої бази щодо місцевих бюджетів та їх наповнення;
- розробка рекомендацій щодо удосконалення реалізації соціальної спрямованості й ролі місцевих бюджетів.

*Виклад основного матеріалу статті.* Законом України "Про бюджетну систему України" (1995 р.) визначено триланкову побудову бюджетної системи, яка включає: державний бюджет України; республіканський Автономної Республіки Крим; місцеві бюджети.

До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Законом закріплено принцип включення місцевих бюджетів нижчого до місцевих бюджетів вищого рівня, який використовувався в умовах командної економіки.

Так, бюджет області відповідно до Закону “Про бюджетну систему України” об’єднує обласний бюджет і бюджети районів і міст обласного підпорядкування. Бюджет району об’єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні і сільські бюджети. Бюджет міста, яке має районний поділ, об’єднує міський бюджет і бюджети районів, що входять до його складу. Законом також визначено, що селищні і сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази. Районні міські ради визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Ухвалення в 1997 р. Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” започаткувало новий підхід щодо визначення поняття місцевих бюджетів та їхнього складу. У ст. 1 Закону зазначено, що бюджет місцевого самоврядування є планом утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування цим законом пояснюється як гарантоване державою право й реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. З огляду на те, що територіальні громади формуються з жителів міст, селищ і сіл або добровільних об’єднань жителів кількох сіл, то місцевими бюджетами слід вважати лише бюджети зазначених територіальних громад, а саме – міські (районні в містах), селищні та сільські бюджети.

Згідно з Конституцією України і Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” принципово змінюються місце і роль районних і обласних бюджетів у складі бюджетної системи України. Цими бюджетами згідно з чинним законодавством повинні акумулюватися кошти, які спрямовуються з державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, до районних та обласних бюджетів спрямовуються кошти, залучені на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Отже обласні та районні бюджети згідно із зазначеними нормативними актами не віднесені до місцевих.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з чітко визначених двох ланок – державного і місцевих бюджетів. Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу й специфіку функціонування місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів в Україні належать республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва і Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус двох міст республіканського підпорядкування Києва і Севастополя дає підставу для виокремлення їх із сукупності місцевих бюджетів України.

Характерною ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня. Законом України “Про місцеве самоврядування України” визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними й законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів.

Місцеві бюджети в кожній країні є найчисельнішою ланкою бюджетної системи. В Україні в 2005 р. кількість, становила понад 12 тисяч місцевих бюджетів у тому числі республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджетів, міські бюджети міст Києва і Севастополя, 165 бюджетів міст обласного підпорядкування, 488 районних бюджетів, 277 бюджетів міст районного підпорядкування, 104 районних бюджетів у містах, 787 селищних, 10101 сільських бюджетів [10].

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються

відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. У доходній частині місцевого бюджету, починаючи з 1998 р., повинні окремо виділятися доходи, необхідні для виконання власних повноважень, для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів. Кошти Державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами й бюджетами міст обласного підпорядкування в розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Місцеві доходи можна розділити на такі складові як власні, закріплені й регулюючі доходи. Власні й закріплені доходи – це ті види доходів, які спрямовуються до конкретного рівня місцевих бюджетів залежно від відомчої підпорядкованості господарюючого суб'єкта і з врахуванням територіальної ознаки надходження коштів. Сюди належать місцеві податки й збори, податок на промисел, плата за воду, плата за землю тощо. Регулюючі доходи – це ті доходи, які закріплюються за відповідними рівнями місцевих бюджетів згідно із законодавством, рішень відповідних загальнодержавних і місцевих органів влади і перерозподіляються між місцевими бюджетами із загальнодержавних податків і місцевих податків. До них належать податок на додану вартість, податок на прибуток, прибутковий податок громадян.

Законом України “Про бюджетну систему України” (1995 р.) зроблена спроба чітко розмежувати дохідні джерела між ланками бюджетної системи й видами бюджетів, що стало однією з позитивних характеристик цього важливого законодавчого акта. Статтями 12-15 Закону склад доходів місцевих бюджетів був представлений так, що до доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських Києва і Севастополя бюджетів належали:

-частина податку на додану вартість, яка визначається законом про Державний бюджет України на наступний рік (але не менш, ніж 20%);

-частина акцизного збору, яка визначається Законом про Державний бюджет України на наступний рік (але не менш, ніж 20%);

-податок на прибуток підприємств й організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування в розмірі, що дорівнює 70% від ставки, передбаченої чинним законодавством для відповідної категорії платників, та 100% податку на прибуток підприємств й організацій комунальної форми власності цього рівня;

-частина прибуткового податку з громадян;

-70% податку на майно підприємств і організацій усіх форм власності й підпорядкування;

-плата за землю в межах 10% від ставки оподаткування, передбаченої чинним законодавством до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і 70% – до Київського і Севастопольського міських бюджетів;

-надходження від внутрішніх позичок і грошово-речових лотерей, що проводяться за рішеннями відповідних рад народних депутатів згідно із Законами України;

-частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається Законом про державний бюджет України на наступний рік;

-відрахування дотацій і субвенцій з Державного бюджету України;

-надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

-дивіденди, одержані від акцій і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня;

-інші надходження, встановлені Законами України.

Доходи районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів Законом України "Про бюджетну систему України" визначено так:

-податок на прибуток підприємств та організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування в розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня;

-прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня;

-плата за землю до районних бюджетів у розмірах, визначених радою народних депутатів вищого рівня, та 60% — до міських бюджетів (міст обласного підпорядкування);

-податок на нерухоме майно громадян;

-місцеві податки і збори, крім винятків, передбачених законодавством України;

-частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

-надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають в комунальній власності цього рівня;

-відрахування, дотації і субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

-інші надходження.

Доходи районних у містах бюджетів включають:

-податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування в розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня;

-прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, але не менш як 50%;

-плата за землю в розмірах, визначених радою народних депутатів вищого рівня;

-місцеві податки і збори в розмірах, визначених міською радою народних депутатів, крім винятків, передбачених законодавством України;

-частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

-надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

-відрахування, дотації і субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

-інші надходження.

До складу доходів міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських бюджетів, згідно з вищезазначеним законом, включаються:

податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування в розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств і організацій комунальної власності цього рівня;

-прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня;

-плата за землю, що дорівнює 60% від ставки, передбаченої законодавством;

-місцеві податки і збори, крім винятків, передбачених законодавством України;

-частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

-надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

-відрахування, дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

-інші надходження.

Розглянувши детально склад доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією, вони поділяються на:

-податкові надходження – податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари й послуги, податки на міжнародну торгівлю й зовнішні операції, інші податки;



-неподаткові надходження – доходи від власності і підприємницької діяльності, адміністративні збори й платежі, доходи від некомерційного й побічного продажу, надходження від штрафів і фінансових санкцій, інші неподаткові надходження;

-доходи від операцій з капіталом – надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів і нематеріальних активів, податки на фінансові операції й операції з капіталом;

-державні цільові фонди – перелік фондів та їх включення до бюджетів визначається чинним законодавством;

-офіційні трансферти – від органів державного управління інших рівнів, із-за кордону, а в е державних джерел.

Із розвитку інституту місцевого самоврядування, відповідно до демократичних принципів, затверджених у Європейській хартії місцевого самоврядування, виконання соціальних зобов'язань має покладатися на органи влади, що найбільш близькі до громадян. Соціальна сфера залишається в Україні пріоритетним напрямком фінансування впродовж років. Останнім часом переважна частина видатків соціального спрямування передана для забезпечення до місцевих бюджетів.

Однак залишаються нерозподіленими й нечіткими функціональні й видаткові завдання з фінансування соціальної сфери. Крім того, сама фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, а механізм надання бюджетних трансфертів із державного бюджету не враховує об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури і обсяги надання їх населенню суспільних благ і послуг.

З метою забезпечення мінімальних соціальних стандартів в дію було введено механізм надання з державного бюджету субвенцій цільового характеру. Внаслідок введення субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів за програмами соціального захисту фактично ліквідована. Проте сама проблема залишається нерозв'язаною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватись за рахунок підприємств.

Децентралізація соціальних зобов'язань потребує відповідного фінансового забезпечення, і з цією метою пропонується вжити такі заходи:

1. Внести зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України стосовно забезпечення державних функцій – освіти, охорони здоров'я, соціального захисту й соціального забезпечення, що має відбуватися за рахунок закріплених джерел доходів і трансфертів; розробки механізму врахування підвищених потреб слабкорозвинених і депресивних регіонів у формулі розрахунку дохідної частини місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності надання їм субвенцій; розширення прав місцевих органів щодо здійснення бюджетних завдань.

2. Внести зміни до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" щодо: врахування місцевої специфіки при розробці методології визначення параметрів соціальних видатків; визначення параметрів соціального стандарту для дотаційних регіонів, основою якого має стати прожитковий мінімум; встановлення гнучкої системи змін державних соціальних стандартів, відповідно до змін економічного становища.

3. Розробити і прийняти рамкові законодавчі акти, які б унормували питання залучення приватного сектора для укладання контрактів із приватними і неприбутковими організаціями на надання місцевих послуг, що дозволить знизити витрати на надання таких послуг; укладання контрактів між різними місцевими органами на надання соціальних послуг.

Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку, яка передбачає широку автономію населення у вирішенні питань самоврядного розвитку. Одним із важливих питань є забезпечення функціонування соціальної інфраструктури з метою надання послуг соціального характеру не нижче рівня, що встановлений державою, з метою гарантування соціально-економічних і соціально-культурних прав громадян. Виходячи із положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, здійснення державних зобов'язань, як правило, повинно переважно покладатися на органи влади, що найбільш близькі до громадян – тим самим забезпечується повніше врахування інтересів кожного громадянина. Таким чином, виконання соціальних функцій однаковою мірою стосується як

центральных органів державної влади, так і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Останнім часом більшість соціальних видатків передано для фінансування на місця. У структурі зведеного бюджету 70 % видатків соціального спрямування мають фінансуватися з місцевих бюджетів. Отже повноваження місцевих органів у соціальній сфері – це не їх добродійність, а децентралізоване виконання соціальних зобов'язань центрального рівня.

Проблемами забезпечення населення суспільними благами і послугами на нинішньому етапі є:

1. Не здійснене остаточне розмежування функцій соціальної сфери між рівнями влади. Сучасний розподіл видаткових повноважень спричинений певними стереотипами щодо традиційних повноважень, які залишились незмінними під час створення нової системи. Повноваження з надання місцевими органами послуг соціального характеру закріплено в Законах України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та в Бюджетному кодексі України.

2. Не розмежовані остаточно видатки між рівнями влади. Чинний розподіл видатків сформовано більше з фінансових міркувань досягнення відповідності між доходами й видатками, а не з прагнення до ефективнішого способу їх надання. У разі належності об'єкта до комунальної власності однієї адміністративно-територіальної одиниці і його фінансування з бюджету іншого рівня може відбуватися неефективне використання коштів.

3. Передача об'єктів соціальної інфраструктури підприємств із підпорядкування цих підприємств і відомств у власність територіальних громад, що потребує значних коштів на їх утримання.

4. Із місцевих бюджетів під виглядом місцевих програм фінансуються загальнодержавні функції. У такий спосіб виділяються додаткові кошти на утримання місцевих адміністрацій, правоохоронних органів, розвиток сільського господарства.

5. Недостатня фінансова база місцевих бюджетів для виконання соціальних повноважень. У наслідок цього більша частина видатків місцевих бюджетів спрямовується в першу чергу на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. У загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %.

6. Недосконалою залишається й формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. У ній відображено спроби зберегти чинний розподіл ресурсів між галузями. Витрати місцевих бюджетів визначаються насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення й соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Не враховуються об'єктивні соціально-економічні відмінності між регіонами, які передбачають різні структури й обсяги надання їх населенню суспільних благ і послуг. Формування доходів бюджетів на основі наявних витрат, призводить до викривлення фінансових потреб регіонів. Ці витрати не включають витрат, необхідних для фінансування завдань, які не розв'язуються через брак коштів.

Щороку в Законах “Про Державний бюджет України” затверджується субвенція з Державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах, у т. ч. на капітальний ремонт сільських шкіл, розвиток її реконструкцію централізованих систем водопостачання і водовідведення, на впровадження заходів, спрямованих на зменшення витрат з виробництва, передачі й споживання теплової енергії й субвенція на газифікацію населених пунктів. У 2006 році ці суми становили відповідно 1 млрд. грн. та 450 тис. грн. У Державному бюджеті України на 2007 р. сума субвенцій, які надаються з державного місцевим бюджетам, збільшена в 1,4 разу й складає 2020 млн. грн. Продовжуючи загальнодержавну стратегію з підвищення соціальної значущості бюджетів усіх рівнів, у бюджеті 2007 р. значна частка коштів передбачалася на видатки за державними програмами соціального захисту [10].

Зазначене збільшення зумовило зростання обсягу трансфертного вирівнювання з державного бюджету в 2008 р. на 2,7 мільярда гривень (на 46,4%) порівняно з 2004 р. Ці гроші буде спрямовано на підвищення інвестування в людський капітал, тобто соціальну

сферу, що є пріоритетним завданням держави – збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я. На підвищення мінімальної заробітної плати до 262 гривень на місяць до регіонів із держбюджету заплановано спрямувати 3,3 мільярда гривень. На забезпечення медикаментами установ охорони здоров'я та освіти в областях із державного бюджету буде надано 150 мільйонів гривень. На забезпечення продуктами харчування навчальних і лікувально-профілактичних закладів – 296,1 мільйона.

Крім того, відбувається істотне зростання обсягів субвенцій із державного бюджету місцевим на реалізацію видатків соціального захисту (пільг, субсидій, допомог) – приріст становить майже 704 мільйони гривень. Зокрема, збільшено обсяги субвенції на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам із дитинства й дітям-інвалідам на 211,5 мільйона гривень, у тому числі малозабезпеченим сім'ям для непрацевзданих осіб й інвалідів – на 10%, інвалідам із дитинства і дітям-інвалідам – на 50%. Видатки субвенцій на фінансування пільг і субсидій мають зрости на 377 мільйонів гривень. Обсяг субвенцій на надання інших пільг, зокрема – на компенсацію пільгового проїзду зріс на 142,9 мільйона гривень, або на 21%. Передбачено субвенцію на аварійні об'єкти ЖКГ – 900 мільйонів гривень. Така ж сума (900 мільйонів гривень) – обсяг субвенції на заходи щодо запобігання аваріям і техногенним катастрофам. Передбачено також затвердити порядок надання субвенцій на умовах співфінансування із місцевих бюджетів і розподіл її за об'єктами, при цьому передбачивши не менше 30% на програми розвитку села, а 110 мільйонів гривень – на заходи Загальнодержавної програми розвитку малих міст і депресивних територій [10].

Унаслідок введення субвенцій цільового характеру заборгованість із місцевих бюджетів за програмами соціального захисту була практично ліквідована. Проте сама проблема залишилася невирішеною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватись за рахунок підприємств, що надають відповідні послуги. Крім того, не виконуються окремі законодавчі акти з надання пільг. У сфері фінансування соціальних пільг на сьогодні 25 Законів України передбачають надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, але фактично фінансуються лише пільги, які надаються відповідно до малої кількості їх, які фінансуються з державного чи місцевого бюджетів. Решта пільг оплачується комунальними службами.

Негативним в запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми, оскільки їх фінансує держава. Недостатньо стимулів до економії коштів і підвищення ефективності соціального захисту. Місцевим органам влади вигідно за рахунок коштів Державного бюджету підвищувати добробут мешканців, вони зацікавлені у їх статистично "низьких" доходах і відповідно в отриманні ними допомоги, тобто, вони не зацікавлені у встановленні реального майнового стану громадян. Такий стан справ викривлює звітність, робить неефективним надання субвенцій, негативно впливає на ефективність соціального захисту й боротьбу із бідністю.

*Висновки.* Чинний принцип визначення розміру фінансових дотацій регіонам, які потребують додаткових субсидій, призводить до розпорошення коштів між багатьма державними й господарськими суб'єктами та їх неефективного використання. Залишається постійна загроза дестабілізації ситуації із відповідними соціальними і фінансовими наслідками. Внаслідок нестачі фінансових ресурсів не вдається послідовно вирішувати питання реформування житлово-комунального господарства, розширення сфери надання послуг соціального характеру.

#### Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. - N 30.
2. Закон України "Про бюджетну систему України" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. - № 16.
3. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР).- 1991. – № 6.
4. Закон України про внесення змін до Закону України "Про державну податкову службу в Україні" № 1334-VI (1334-17) від 15.05.2009 // ВВР. – 2009. - № 38.

5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України (ВВР).- 1997. - № 24.
6. Закон України про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 1825-VI ( 1825-17 ) від 21.01.2010 // ВВР. – 2010. - N 10.
7. Борейко В. Напрями посилення регулюючої функції податків з громадян // В.Борейко/ Економіка України. - 2009. – № 1. - С. 50-57.
8. Головінов О.М. Держава в ринковому середовищі: питання теорії: Монографія. – Донецьк, 2007. – Розділ 4. – Підрозділ 4.3.
9. Субботович Ю.Л. Податок із доходів фізичних осіб у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів // Ю.Л.Субботович/ Економіка АПК. - 2009. – № 4. - С. 78-82.
10. Доходи місцевих бюджетів // [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Міністерства фінансів України: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/>. - Дата доступу: 03.04.2010.

УДК 336.27

## МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ УКРАЇНИ

ШИЛІНА Г.М.,  
асистент кафедри фінансів ДонДУУ

Розглянуто сутність поняття управління державним боргом, тенденції розвитку державного боргу України, виявлено проблеми, стримуючі ефективне управління державним боргом та обґрунтовано методичні підходи до вдосконалення боргової політики в системі державного управління.

Рассмотрена сущность понятия управления государственным долгом, тенденции развития государственного долга Украины, выявлены проблемы, которые замедляют эффективное управление государственным долгом и обоснованы методические подходы по усовершенствованию долговой политики в системе государственного управления.

The essence of concept of management by a public debt, tendencies of development of a public debt of Ukraine is considered, problems which slow down efficient control a public debt are revealed and methodical approaches on improvement of the debt are proved.

*Постановка проблеми у загальному вигляді. Зв'язок з науковими та практичними завданнями.* Світовий досвід показує, що національна безпека держави характеризується, перш за все, станом економіки країни, її фінансової системи. Тому питання фінансової безпеки є в теперішній час пріоритетним завданням розвитку України. Проблема належної підтримки фінансової безпеки держави є найактуальнішою, оскільки зачіпає всі галузі національного господарства, усі прошарки населення, усе суспільство і державу в цілому.

Необхідним критерієм, що характеризує фінансову безпеку, є рівень боргової безпеки держави, тобто рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень й оптимального співвідношення між ними, достатнього для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує втратою суверенітету та руйнуванням вітчизняної фінансової системи. Це, перш за все, пов'язано з тим, що державний борг є інструментом державного регулювання економіки.

Від характеру вирішення боргової проблеми залежить бюджетна дієздатність України, стан її валютних резервів, а отже - стабільність національної валюти, рівень процентних