



13. Петечел О.Ю. Формування злочинних груп неповнолітніх: психологічний аспект / О.Ю. Петечел // Актуальні проблеми держави і права. – К., 2010. – С. 611–615.

14. Яницька Н.В. Групова корисливо-насильницька злочинність молоді та її попередження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Н.В. Яницька ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2000. – 19 с.

15. Кваша О.О. Поняття колективного злочину, колективної злочинної діяльності колективного суб'єкта в юридичній науці / О.О. Кваша // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 270–274.

16. Мельников А.М. Кримінальна відповідальність за вчинення злочину групою осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / А.М. Мельников. – К. : Б.в., 2004. – 18 с.

17. Профілактика злочинів : [підручник] / [О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Джужі. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.

18. Прутяний С.О. Кримінологічна характеристика та попередження професійної злочинності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / С.О. Прутяний ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.

19. Батиргареева В.С. Кримінологічні засади запобігання рецидивній злочинності в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / В.С. Батиргареева ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 47 с.

## ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ

Анна МУНЬКО,

аспирант кафедры экономики и региональной экономической политики Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Summary

The article deals with the functions of local governments on the local finances management as well as the basic principles of their implementation. The study of functions and policies carried out in the context of decentralization of public administration. Principles of local government in local financial management are determined in the context of the higher responsibility for territories development resource support. The content of functions based on tasks is disclosed. The matrix of local governments functions in the local finances management is creation.

**Key words:** local finances, local government, decentralization, functions, principles, resource support, local budgets.

### Аннотация

В статье рассматриваются функции органов местного самоуправления по управлению местными финансами, а также основные принципы их реализации. Изучение функций и принципов осуществляется в контексте децентрализации государственного управления. Раскрыто содержание функций исходя из задач, которые органам местного самоуправления необходимо решить для достижения финансовой самодостаточности. Сформировано матрицу функций органов местного самоуправления по управлению местными финансами, которая позволяет определить их взаимосвязь и взаимообусловленность.

**Ключевые слова:** местные финансы, органы местного самоуправления, децентрализация, функции, принципы, ресурсное обеспечение, местные бюджеты.

**Постановка проблемы.** Украина, как и большинство стран мира, находится на стадии реформирования местного самоуправления, которое обусловлено мировыми тенденциями к децентрализации государственного управления. 1 апреля 2014 г. Кабинет Министров Украины одобрил Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Концепцией среди основных способов реализации реформы предусмотрено разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на основе децентрализации власти [6]. Следует отметить, что децентрализация во всех её формах повышает уровень самостоятельности органов местного самоуправления в решении проблемы ресурсного обеспечения развития муниципальных образований и существенно изменяет их роль в управлении местными финансами. Из посредников между органами исполнительной власти и населением по вопросам фор-

мирования, распределения и использования финансовых ресурсов органы местного самоуправления становятся ответственными за его наполнение, достаточность для ресурсного обеспечения развития территорий и рациональное использование.

Это требует изменения состава и содержания функций органов местного в решении проблемы финансового обеспечения, обновления принципов их деятельности, приобретения должностными лицами новых компетенций по управлению местными финансами в условиях децентрализации.

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что существующий набор функций органов местного управления и принципов их осуществления формировался в течение десятилетий в условиях высокого уровня централизации власти и не дает им возможности эффективно управлять финансовыми ресурсами. Соответственно, как функции, так и принципы требуют уточнения с учетом базовых аспектов децентрализации.



Это, в свою очередь, создаст функциональную основу для формирования необходимой ресурсной базы на уровне местного самоуправления.

Существующий состав функций органов местного самоуправления по управлению местными финансами свидетельствует об их определенной обособленности от их задач по увеличению объема финансовых ресурсов, развитию и воспроизводству источников их создания, достижению финансовой самодостаточности.

Вопросы ресурсного обеспечения развития муниципальных образований, управления их финансовым потенциалом по отдельным его составляющим основательно исследуются такими украинскими учеными сферы государственного управления, как Е. Бобровская, Ю. Шаров, Н. Латынин, Ю. Молодожен, Т. Безверхнюк, Т. Крушельницкая, В. Толкованов, В. Ольшанский и др. Большое внимание на аспектах управления местными финансами сосредоточено в трудах зарубежных ученых, в частности профильных специалистов Всемирного Банка (Р.К. Венкатешварен, Х. Гарзон, М. Копаний, Л. Шройдер, И. Рубин, А. Шах, К.В. Льюис, К. Турмаер и др.).

Необходимо отметить, что преимущественное большинство комплексных исследований системы управления местными финансами осуществлено учеными-экономистами. К тому же, они, прежде всего, рассматривали функции местных финансов в условиях рыночной экономики, в том числе формирование денежных фондов; перераспределение денежных фондов; стимулирование финансовых потоков (по В. Голуб); регулятивная, контрольная, распределительная и стабилизационная функции (по А. Грачевой); стимул (по А. Кириленко) [1, с. 1–5]. При этом существенно меньше внимания уделяется непосредственно функциям органов местного самоуправления по управлению местными финансами. Кроме того, после активизации реформы местного самоуправления в Украине существующая теоретическая база по данному вопросу требует пересмотра и обновления в современных условиях.

**Целью статьи** является определение функций органов местного самоуправления по управлению местными финансами, принципов их реализации

в контексте децентрализации власти. Новизна работы заключается в том, что представленный набор функций и принципов учитывает основные задачи органов местного самоуправления по обеспечению финансовой самодостаточности муниципального образования, которые они должны решить в условиях децентрализации.

**Изложение основного материала исследования.** Следует отметить, что функция означает вид деятельности. Поэтому в ходе проведения исследований следует разграничить понимание функций финансов и функций органов местного самоуправления. Первые – скорее отражают их назначение, другие – определяют содержание деятельности органов местного самоуправления в процессах управления. По нашему мнению, понятие функции для категории «финансы» не является достаточно обоснованным. Финансы – это объект в процессах управления. Изучение существующих научных наработок показало, что к функциям местных финансов чаще всего относят следующие: перераспределение ВВП; фискальную функцию; обеспечение публичных услуг и экономического роста; агентскую функцию, связанную с выполнением полномочий, делегированных центральной властью [3]; распределительную функцию, которая проявляется в распределении валового продукта территории; контрольная функция проявляется через многоаспектную деятельность местных органов власти в процессе финансового планирования, контроля за выполнением доходов и расходов местных бюджетов; регулятивная функция финансов связана с вмешательством органов местного самоуправления через финансы (расходы, налоги, кредит) в процесс воспроизводства; стабилизационная функция заключается в том, чтобы обеспечить для всех хозяйствующих субъектов стабильные условия в экономических и социальных отношениях [1, с. 5]; стимуляционная функция предполагает создание таких условий, при которых органы местного самоуправления становятся непосредственно заинтересованными в увеличении объемов доходов бюджетов, эффективным использовании финансовых ресурсов [4, с. 19].

Определение содержания деятель-

ности органов местного самоуправления в условиях децентрализации, роли местных финансов требует углубленного анализа их трансформаций. Основные функции органов местного самоуправления в общем виде закреплены в ст. 143 Конституции Украины [2], а их детализация представлена в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» [5], отраслевом законодательстве и других правовых актах.

Функции органов местного самоуправления, в том числе и закрепленные в законодательных актах, определяются целями, задачами и направлениями их деятельности. Более конкретное содержание функций устанавливается:

- по сферам деятельности (управление социально-экономическим и духовным развитием, управление муниципальной собственностью, управление инфраструктурными подсистемами и др.);
- по формам деятельности (нормотворческие, учредительные, контрольные);
- по объектам деятельности (по направлениям воздействия на объект и субъект);
- по субъектам деятельности;
- по средствам и способам осуществления функций;
- по месту и роли в реализации процессов управления (общие и специальные).

При необходимости для обеспечения качества реализации могут быть и другие способы систематизации функций.

Основной интеграционной задачей органов местного самоуправления в контексте децентрализации становится поддержка финансовой самодостаточности муниципального образования и способности выполнения собственных полномочий. Изменения в среде формирования финансового потенциала – это сложный интегрированный процесс создания достаточной и надежной финансовой основы жизнедеятельности и развития муниципального образования. Он проектируется в соответствии с действующим законодательством при участии субъектов управления местными финансами в определенный период времени по конкретным направлениям их деятельности.

Существенно, что построение си-



Таблица 1

**Функции и задачи органов местного самоуправления по управлению местными финансами**

Название функции	Содержание функции	Задачи органов местного самоуправления по реализации функции
<b>Общие функции</b>		
прогнозирование	Определение перспектив развития источников финансовых ресурсов и направлений их использования на длительный период	Формирование прогнозов социально-экономического развития; эффективное прогнозирование местных бюджетов; определение направлений развития финансового потенциала
планирование	Конкретизация целей развития финансового потенциала муниципального образования на определенный период, определение задач, методов и инструментов их достижения, сроков реализации, выявление ресурсов	Разработка и внедрение региональных программ улучшения системы управления местными финансами; разработка муниципальных программ повышения эффективности управления местными финансами; внедрение современных инструментов бюджетного планирования
организация	Установление взаимосвязей между субъектами системы управления местных финансов	Создание организационно-функциональной системы управления местными финансами с учетом принципов децентрализации
мотивация	Стимулирование субъектов системы местных финансов к реализации задач по развитию финансового потенциала региона	Применение инструментов стимулирования субъектов отношений в системе управления местными финансами для активизации их деятельности; создание мотивационного механизма для привлечения новых участников к созданию финансовых ресурсов
учет	Обеспечение процесса управления местными финансами достоверной, полной и своевременной информацией с целью принятия решений для достижения целей управления	Совершенствование систем учета источников создания финансовых ресурсов, в том числе муниципальных активов; публичный аудит, бюджетный контроллинг, аудит бюджетных программ; обеспечение оперативного обмена информацией
контроль и координация	Осуществление своевременного и эффективного управленческого воздействия органами местного самоуправления в системе управления местными финансами для достижения поставленных целей	Создание эффективных механизмов контроля над процессом формирования, распределения и использования финансовых ресурсов; обеспечение непрерывности процесса координации функциональных связей в системе управления местными финансами и контроль над эффективностью их реализации
регулирование	Установление общих правил для участников процесса управления местными финансами и их корректировки в зависимости от изменений	Внедрение единого подхода к управлению местными финансами; формирование принципов управления; разработка модели системы управления местными финансами
оценивание результатов	Обеспечение тщательного и своевременного анализа хода процесса управления местными финансами для оценивания его результативности и выявления недостатков в системе управления	Формирование системы стоимостного оценивания финансового потенциала; разработка методики оценки фактического состояния финансовых ресурсов органами местного самоуправления; обеспечение своевременного внесения корректив в решения на основе полученных результатов оценки
<b>Специальные функции</b>		
анализ состояния и структуры муниципальных активов	Организация процесса количественного и качественного анализа муниципальных активов, их структуры	Совершенствование систем учета и оценки стоимости, структуры и состояния муниципальных активов; формирование рабочей группы по их управлению; идентификация проблем и создание плана действий по повышению эффективности управления активами
анализ фискальных источников	Организация процесса анализа источников налоговых поступлений с целью выявления их незадействованного потенциала и поиска новых фискальных источников в финансовом потенциале муниципального образования	Формирование системы показателей для оценки налоговых поступлений в местные бюджеты; организация процессов анализа фискальных источников за участниками и их задачами; обеспечение своевременности получения результатов анализа для принятия (корректировки) управленческих решений



консолидация и распределение финансовых ресурсов	Координация объединения финансовых ресурсов из разных источников и оптимального их размещения между субъектами и объектами системы управления местными финансами	Повышение эффективности планирования местных бюджетов; обеспечение целевого использования финансовых ресурсов; разработка мероприятий по наращиванию объемов финансовых ресурсов и созданию новых источников их образования
бюджетирование доходов, расходов и инвестиций	Составление планов, которые содержат оценку возможностей для достижения заданного уровня доходов, расходов и инвестиций	Внедрение инновационных инструментов бюджетирования; учета приоритетных целей развития региона в процессе бюджетирования
нормативная	Обеспечение нормативно-правового поля функционирования системы управления местными финансами	Закрепление основных положений по управлению местными финансами в нормативно-правовых документах (статуты, должностные инструкции, программы, стратегии)
фискальная	Максимальная мобилизация финансовых ресурсов из налоговых источников	Внедрение инструментов фискального регулирования (льготные режимы налогообложения, гибкие ставки, налоговые каникулы)
формирование финансовых потоков	Организация движения финансовых ресурсов в процессе формирования и использования бюджетных средств участниками процесса управления местными финансами	Структурирование финансовых потоков в соответствии с природой их образования; обеспечение оптимальной структуры и направления потоков согласно целям развития муниципального образования и нормативно-правовых документов
контроль движения финансовых потоков	Своевременное и эффективное управленческое воздействие на движение финансовых потоков обеспечения максимального объема исходного финансового потока в начале нового цикла	Обеспечение организованности и согласованности элементов управления финансовыми потоками; регламентирование их движения; создание условий гибкости и адаптивности потоков к изменениям; фиксация движения потока; стоимостная оценка
обеспечение условий для саморазвития и самовосстановления финансов	Создание новых источников финансовых ресурсов и вывод их в состояние непрерывного продуктивного производственного цикла	Разработка и внедрение инструментов управления местными финансами, направленных на поддержку циклов создания финансовых ресурсов
мотивация организаций к разработке проектов развития	Формирование механизмов мотивационного воздействия на исследовательские и проектные организации для привлечения их к разработке и реализации проектов развития территорий	Создание совокупности финансовых и нефинансовых стимулов для исследовательских, проектных и научных организаций с целью их привлечения к процессам разработки и реализации проектов развития территорий
Организация муниципально-частного партнерства	Стимулирование частного сектора к участию в развитии муниципального образования через создание вариативности механизмов муниципально-частного партнерства	Формирование эффективных механизмов муниципально-частного партнерства; использование мотивационных инструментов для привлечения частного партнера к сотрудничеству
отбор, финансирование и сопровождение проектов	Обеспечение отбора качественных проектов, направленных на решение приоритетных вопросов, предоставление необходимой финансовой поддержки, их реализация	Разработка системы критериев отбора проектов развития; формирование инструментов их финансовой поддержки; создание или привлечение эффективных менеджеров для управленческого сопровождения проектов
оценивание результатов проектов	Обеспечение анализа реализации проектов, оценивание их результативности и выявление недостатков для оперативного устранения	Разработка системы показателей оценки результатов от реализации проектов; организация процесса; обеспечение своевременности предоставления и использования полученной информации
привлечение дополнительного капитала	Поиск альтернативных источников привлечения финансовых ресурсов	Поиск альтернативных источников наполнения местных бюджетов; привлечение заемного капитала, инвестиций, грантов; создание целевых фондов; управление муниципальными активами
другие функции по необходимости	Содержание функций определяется целями, для достижения которых они создаются	Задачи органов местного самоуправления по реализации функций определяются их содержанием

Прим.: разработано автором



системы управления местными финансами должно базироваться не только на изменении содержания задач и функций органов местного самоуправления в данной сфере, но и на содержательных, институциональных, структурных, профессиональных и кадровых аспектах преобразований, изменении взглядов органов местного самоуправления и населения на финансовый потенциал муниципального образования, на изменении экономического поведения субъектов хозяйствования. Указанные процессы должен найти проявление в содержании задач, прежде всего, органов местного самоуправления про реализации общих и специальных функций (таблица 1).

Определение взаимосвязей между функциями органов местного само-

управления по управлению местными финансами предлагается осуществлять с использованием матрицы (таблица 2).

Матричное моделирование функций органов местного самоуправления в условиях децентрализации позволит построить организационно-функциональные модели управления местными финансами, создать новые организационные формы и схемы влияния на финансовые потоки и осуществить пересмотр механизмов управления. Необходимыми становятся обновление моделей структурных подразделений, в которых будут осуществляться введенные функции, разработка положений об этих подразделениях, распределение должностных обязанностей, построение связей и создание основы для

системы управления финансами.

Кроме того, необходимым становится обновление принципов осуществления функций органов местного самоуправления по управлению местными финансами и имплементации в состав функций.

С целью максимально эффективного осуществления функций органами местного самоуправления предлагается выделить следующие основные принципы их деятельности:

- самообеспечения (повышение способности территории к производству достаточного объема финансовых ресурсов для финансирования развития муниципального образования);
- научности (научное обоснование и поддержка процессов построения системы управления местными фи-

Таблица 2

Матрица функций органов местного самоуправления по ресурсному обеспечению

Функции	Общие функции							
	прогнозирование	планирование	организация	мотивация	учет	контроль и координация	регулирование	оценивание результатов
Специальные функции								
анализ качества и структуры муниципальных активов		+	+	+	+	+	+	+
анализ фискальных источников		+			+	+		
консолидация финансовых ресурсов			+		+	+	+	
распределение финансовых ресурсов	+	+	+		+	+		
бюджетирование доходов, расходов и инвестиций	+	+	+		+	+		+
нормативная функция					+		+	
фискальная функция			+	+	+	+		
формирование финансовых потоков	+	+	+				+	
контроль движения финансовых потоков		+			+	+		+
обеспечение условий для саморазвития и самовосстановления финансов	+	+	+	+		+	+	
стимулирование исследовательских и проектных организаций к разработке и внедрению проектов развития			+	+				
отбор и управленческое сопровождение проектов развития								
финансирование проектов развития			+	+		+	+	
оценивание результатов внедрения проектов развития								
привлечение дополнительного капитала			+	+	+	+		+
организация муниципально-частного партнерства	+	+	+		+	+		+
другие функции при необходимости	+	+						+

Прим.: разработано автором





нансами с учетом действующего законодательства, современных методов управления в контексте децентрализации);

– комплексности (единовременный учёт организационных, экономических, социальных и других факторов влияния на показатели формирования, распределения и использования финансовых ресурсов);

– согласованности (уточнение показателей финансовых потоков по всем источникам и составляющим финансовых ресурсов с субъектами системы управления местными финансами);

– адаптивности (учет и планирование условий для создания возможности системы быстро реагировать на изменения в среде формирования финансового потенциала, приобретать новые возможности наращивания и рационального использования финансовых ресурсов);

– стабильности (установление границ действия норм расходования финансовых ресурсов и условий целесообразности их просмотра, своевременное принятие мер при отклонении от норм);

– приоритетности (первоочерёдное в обеспечении финансовыми ресурсами для наиболее приоритетных направлений развития муниципального образования);

– пополняемости (поиск дополнительных источников образования финансовых ресурсов и комбинаций их рационального сочетания);

– институционального партнерства (привлечение к сотрудничеству как можно большего количества субъектов для производства финансовых ресурсов территории);

– соблюдения обязанностей (определение, разграничение, соблюдение обязанностей органов местного управления в управлении местными финансами);

– пропорциональности (оптимизация уровня зависимости местных бюджетов от трансфертов с государственного бюджета);

– саморегулирования (наличие полномочий для изменения и регулирования параметров финансовых потоков и процессов их прохождения);

– саморазвития (способность системы управления самостоятельно создавать условия для увеличения объёмов

финансовых ресурсов).

**Выводы.** Состав и содержание функций имеет тенденцию к изменчивости и автоматически влияет на необходимость корректировки организационной структуры системы управления. Соответственно, весомым результатом рассмотрения функций органов местного самоуправления является использование их для организационного построения системы управления местными финансами в условиях децентрализации государственного управления. Предложенный функционально-матричный способ анализа и упорядочения функций органов местного самоуправления позволяет построить и обосновать содержательно-структурные и организационные модели управления местными финансами, определить полномочия органов местного самоуправления и их ответственность за формирование и использование финансового потенциала территории. Вместе с тем это дает возможности очертить круг наиболее существенных исходных условий, требований и принципов деятельности органов местного самоуправления в сфере ресурсного обеспечения развития территорий.

#### Список использованной литературы:

1. Клімова С.М. Функції фінансів: сучасний стан та перспективи розвитку / С.М. Клімова // Теорія та практика державного управління : збір. наук. пр. / редкол. : О.Ю. Амосов (голов. ред.) та ін. – Х. : ХарРіДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (28). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/3/08.pdf>.

2. Конституція України : Закон України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Круш П.В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : [підруч.] / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К. : Центр учб. л-ри, 2011. – 320 с.

4. Місцеві фінанси: [підруч.] / [О.П. Кириленко, О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк, В.В. Коствецький, О.І. Тулай] ; за ред. О.П. Ки-

риленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z970280.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html).

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.