

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ФІНАНСОВИЙ ІНСТИТУТ
ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

На правах рукопису

КРАВЧЕНКО ВАСИЛЬ ІВАНОВИЧ

УДК 336.1/5(477)

Місцеві фінанси України

08.04.01. – Фінанси, грошовий обіг і кредит

+ 08.10.02

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора економічних наук

Київ - 1997

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Київському університеті
Науково-дослідному фінансовому інституту
України

ЛННБ України ім.В.Стефаника



00743514 (O)

Науковий консультант доктор економічних наук, професор
Василик Остап Дмитрович,
Адміністрація Президента України,
науковий консультант Президента України з питань
фінансової політики,
Київський університет імені Тараса Шевченка
завідувач кафедри фінансів, грошового обігу та
кредиту

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор, академік НАН
України
Чухно Анатолій Андрійович,
Київський університет імені Тараса Шевченка,
завідувач кафедри економічної теорії та господарської
практики

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки
і техніки України
Федосов Віктор Михайлович,
Київський Національний економічний університет,
завідувач кафедри фінансів

доктор економічних наук, професор
Савлук Михайло Іванович,
Українська фінансово-банківська школа, директор

Провідна установа Інститут економіки НАН України,
відділ фінансово-кредитного регулювання

Захист відбудеться «10» лютого 1998 р. о 14.00 годині на засіданні
спеціалізованої Вченої ради Д 26.001.12 Київського університету імені Тараса
Шевченка за адресою: 252022, м. Київ, вул. Васильківська 90-а, ауд. 704

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Київського університету імені
Тараса Шевченка, м. Київ, вул. Володимирська, 58, к.10

Автореферат розіслано «29» грудня 1997 р.

Учений секретар
спеціалізованої Вченої ради,
к.е.н.

О.І.Жилінська

Загальна характеристика роботи

Після набуття Україною суверенітету розпочався процес становлення національної фінансової системи. Важливою ознакою цього процесу стало відродження місцевих фінансів як складової фінансових систем усіх цивілізованих держав. Це пов'язано із зміною концепції організації державної влади, розподілом її на законодавчу, виконавчу і судову. Це обумовлено становленням в державі інституту місцевого самоврядування, розмежуванням функцій та завдань виконавчої влади по вертикалі.

Відродження місцевих фінансів супроводжується появою комплексу теоретичних проблем, необхідність розв'язання яких обумовлює формування нової, самостійної галузі фінансової науки. Ця наука є системою знань про місцеві фінанси. Розробка теорії місцевих фінансів з урахуванням нових фінансових явищ в Україні та в країнах сучасної Європи є актуальною проблемою фінансової науки. Важливим з теоретичного погляду є виявлення закономірностей та особливостей становлення в Україні місцевих фінансових інститутів, внутрішніх міжурядових фінансових відносин, державної регіональної фінансової політики і фінансового вирівнювання, системи управління місцевими фінансами. Ухвалення 1996 р. Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи, приєднання України до Європейської Хартії про місцеве самоврядування визначили необхідність практичного вирішення цих проблем, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах. Все це обумовило актуальність обраної автором теми дисертаційної роботи.

Проблема, яка стала темою дисертаційного дослідження, у вітчизняній літературі та у виданнях країн ближнього зарубіжжя залишається не розробленою. В українській науковій літературі вона розглядається автором вперше.

Проблематика місцевих фінансів починає цікавити дослідників з другої половини XIX ст. після становлення в багатьох країнах інституту місцевого самоврядування, автономії регіонів, департаментів, штатів, земель та інших територіальних одиниць. У царській Росії ці проблеми вивчалися І.Х.Озеровим, А.Свірщевським, А.Лебедевим, П.Гензелем, В.Веселовським та іншими вченими. У 20-ті рр. в СРСР за часів НЕПу розробка теорії місцевих фінансів була продовжена. Великий внесок у це зробили В.М.Твердохлебов, М.А.Сірінов, Ф.А.Смирнов, Е.Д.Чернеховський та ін. У 30-ті рр. розвиток теорії місцевих фінансів в СРСР було припинено. Внаслідок деформацій фінансової системи місцеві фінанси були ліквідовані і не визнавалися до початку 90-х рр. Лише на теренах Західної України у 30-ті рр. проблеми фінансів місцевого самоврядування були предметом досліджень українських вчених В.Целевича та Х.Лебідь-Юрчика. У 50-ті рр. певний внесок у дослідження місцевих фінансів розвинутих зарубіжних країн зробив російський вчений К.Я.Чижов. У 70-80-ті рр. значні

результати з проблематики місцевих фінансів зарубіжних країн одержали російські економісти Л.П.Павлова та Д.Г.Чернік. Розробкою проблематики місцевих бюджетів, які є складовою місцевих фінансів, у 70-80-ті рр. займалися російські вчені М.В.Васильєва та Н.А.Ширкевич.

Окремі аспекти місцевих фінансів у кінці 80-х на початку 90-х рр. вивчалися українськими економістами та фінансистами В.М.Федосовим, О.Д.Василиком, юристом Л.К.Вороновою, практичними працівниками фінансової системи України І.Салом, М.Деркачем, М.Паботом, І.Луїною та іншими авторами. Починаючи з 90-х рр., деякі проблеми, що безпосередньо стосуються місцевих фінансів, міжбюджетних взаємовідносин, фінансового вирівнювання стають предметом дискусій, які ведуть російські економісти, зокрема О.Богачова, С.Н.Хурсевич, А.Г.Ігудін, М.І.Ходорович, Є.Аксьонова, І.Бусигіна, В.Пансков, А.Лавров та ін.

Проблематика місцевих фінансів активно досліджується зарубіжними фахівцями. Це, зокрема, французькі вчені Жак Зіллер, Франсуа Копе, Франсуа Верниєр, Жан Поль Годме, Ален Делькамп, Жан-Клод Немері, швейцарські спеціалісти Ремі Жак'є, Бернард Дарлон, спеціалісти з Великобританії Біл Тейлор, Джон Оуенс, Ейлін Харлоф, Гай Холліс, Девід Кінг, з Нідерландів – Карін Плоккер, німецькі фахівці Ута Шумахер, Хорст Ріссе, Вольфганг Гізевіус, Йост-Дітріх Буш, Роберт Граберт, Зігмар Кунас, шведські дослідники Ларс Мейєр, Курт Рібердаль, Серен Хегтрут, Кай Кронваль, Карін Рюдебек, італійський дослідник Массімо Бальдуці, американські фахівці Джеррі Хіві, Белгавен Пресс, Едвард Сонс, австралійський вчений Петер Пернталер, фахівець з Бельгії Марк Утендаль.

Місцеві фінанси вивчаються окремими спеціалістами країн Східної Європи. Серед них польські вчені Чеслава Рудска-Лоренц, Ельжбета Чайна-Дух, Тереза Дембовська-Романовська, Томаш Дибовські. Слід також відзначити спеціалістів з цих питань Анвара Шаха (Світовий Банк) і Джона Лотца (Рада Європи) та ін.

Виконана дисертаційна робота є базовою для розробки комплексної наукової проблеми «Фінансове забезпечення місцевого самоврядування», яка досліджується під керівництвом автора у Науково-дослідному фінансовому інституті при Міністерстві фінансів України на замовлення Президента України згідно з Розпорядженням Президента України від 24 січня 1997 р. «Про наукові дослідження з питань економічної та соціальної політики на замовлення Президента України». Тема роботи також є складовою програми досліджень, над якою працює НДФІ на замовлення Міністерства фінансів України.

Метою дослідження є виявлення сутності, ролі та закономірностей становлення і розвитку місцевих фінансів як самостійної складової фінансової

системи держави, розробка основ теорії місцевих фінансів України. Для досягнення цієї мети автор поставив перед собою такі завдання:

- розробити основні теоретичні положення щодо визначення природи та причин існування місцевих фінансів як окремої складової фінансової системи держави, встановити об'єктивні причини відродження в Україні на початку 90-х рр. місцевих фінансів та їх взаємозв'язок з державними фінансами;
- обґрунтувати зміст понять “місцеві фінанси” та “фінанси місцевих органів влади”;
- сформулювати основні положення про місцеві фінанси як окрему галузь фінансової науки;
- визначити роль місцевих фінансів в економічній системі держави;
- розробити теоретичні положення про територіальну громаду як носія місцевого самоврядування та суб'єкта економічної і фінансової діяльності;
- визначити сутність, основи та показники фінансової автономії місцевих органів влади України;
- розробити пропозиції щодо переходу України до міжнародних стандартів організації місцевих фінансів;
- виявити тенденції становлення системи місцевих фінансових інститутів в Україні та роль інституціоналізації місцевих фінансів;
- розробити положення щодо становлення в Україні системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин;
- визначити зміст, цілі та завдання державної регіональної фінансової політики в Україні;
- розробити систему управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування;
- узагальнити позитивний зарубіжний досвід організації місцевих фінансів та сформулювати пропозиції щодо можливостей його адаптації та використання в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні і практичні проблеми формування місцевих фінансів в Україні, вибору їх моделі та шляхів становлення в процесі побудови фінансової системи держави.

Об'єктом дослідження є місцеві фінанси України та зарубіжних країн.

Методологія дослідження базується на системних методах дослідження, методах аналізу і синтезу, конкретного і абстрактного, що обумовлено децентралізацією інформаційної бази. Використано історичний і логічний методи виявлення закономірностей розвитку місцевих фінансів. Основні поняття сформульовано на основі методу наукової абстракції. Тенденції розвитку місцевих фінансів виявлено за допомогою методу порівняльних характеристик.

В роботі використано понятійний апарат з практики України і розвинутих зарубіжних країн, що дозволило запропонувати основні напрямки розвитку такого апарату у вітчизняній фінансовій науці.

Місцеві фінанси досліджуються в динаміці на основі діалектичного методу.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі акти з питань місцевого самоврядування і місцевих фінансів дореволюційного періоду та епохи НЕПу в колишніх СРСР і УСРР, новітні закони та статuti територіальних утворень зарубіжних країн, інформаційні матеріали Комітету місцевих та регіональних органів влади Ради Європи, аналітичні дослідження Агентства міжнародного розвитку США, Світового банку та інших міжнародних організацій. Використано Європейську Хартію про місцеве самоврядування, Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування, Декларацію про принципи місцевого самоврядування країн СНД, Європейську Хартію міст, Європейську Декларацію прав міст, Доповідь Комітету місцевих і регіональних органів влади Ради Європи та Конгресу органів місцевої і регіональної влади Європи на Конференції Європейських міністрів у справах місцевого самоврядування в Лісабоні 1996 р. Використано інформацію, зібрану автором в органах місцевого самоврядування під час відряджень до зарубіжних країн та регіонів України, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації України, аналітичні матеріали Координаційної Ради з питань місцевого самоврядування при Президентові України, Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, Секретаріату Верховної Ради України, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України, видання Програми сприяння Парламентові України, Асоціації міст України. Проаналізовано монографічну літературу та енциклопедичні видання дореволюційного періоду, 20-х рр., окремі радянські видання 50-х – початку 90-х рр., а також монографічні дослідження та статті зарубіжних авторів.

Наукова новизна одержаних результатів. Вперше отримано нові науково обгрунтовані результати, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему – становлення та розвитку місцевих фінансів як складової фінансової системи України. Особистий внесок автора полягає у таких конкретних результатах:

– визначено сутність місцевих фінансів як системи формування, розподілу та використання грошових ресурсів територіальними громадами та місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань, структура якої включає такі взаємопов'язані елементи: видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти і об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи, а також між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави. Доведено об'єктивну необхідність і закономірність існування місцевих фінансів як окремої, самостійної складової, що формується в процесі створення фінансової системи України і обумовлена наявністю

особливих місцевих інтересів, розмежуванням функцій і завдань органів державної влади і місцевого самоврядування, усуненням деформацій фінансової системи, породжених командно-адміністративними методами управління, які призвели до ліквідації місцевих фінансів у 30-ті рр.;

– розроблено основи теорії місцевих фінансів, що започаткувало нову галузь фінансової науки – місцеві фінанси як систему знань про місцеві інтереси; розподіл функцій та завдань органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері надання громадських послуг; роль місцевих фінансів в економічній системі держави як інструментів перерозподілу ВВП, комунального (муніципального) регулювання соціально-економічного розвитку, надання громадських послуг, забезпечення економічного зростання та фіскальних функцій; роль і функції територіальної громади як носія місцевого самоврядування, суб'єкта економічної і фінансової діяльності та низової адміністративно-територіальної одиниці, що у межах власних повноважень забезпечує реалізацію основних соціально-економічних потреб її членів і є вмонтованим стабілізатором соціально-економічного ладу; фінансову автономію територіальних громад, показники її кількісного виміру; систему місцевих фінансових інститутів; внутрішні міжурядові фінансові відносини; концептуальні основи державної регіональної фінансової політики і фінансове вирівнювання; систему управління місцевими фінансами;

– вперше запропоновано і застосовано інституціональний підхід до виявлення трендів розвитку місцевих фінансів України, внаслідок чого встановлено тенденції розвитку системи місцевих фінансових інститутів, формування в її структурі громадських послуг, самостійних місцевих бюджетів, позабюджетних, валютних та інших цільових фондів, місцевих податків і зборів, комунальної форми власності, комунального кредиту, фінансів комунальних підприємств та комунальних платежів, доведено вирішальну роль інституціоналізації місцевих фінансів в процесі їх становлення;

– визначено поняття, сутність та об'єктивну необхідність формування в Україні системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Сформульовано концепції бюджетного унітаризму, бюджетного федералізму, субсидарності, які є основою побудови моделей міжурядових фінансових відносин. Обґрунтовано модель побудови міжурядових фінансових відносин в Україні на основі концепції бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами концепції бюджетного федералізму. Розроблено систему інструментів організації та запропоновано шляхи реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні як центрального елементу міжурядових фінансових відносин з метою стабілізації і зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів, створення нової системи бюджетних трансфертів, вирівнювальних дотацій, субсидій на фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, інвестиційних субвенцій;

— визначено зміст, основні цілі та завдання державної регіональної фінансової політики як інструменту зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територіальних громад, забезпечення єдиних стандартів якості життя в межах усієї країни. Введено в українську науку та визначено сутність понять «вертикальні» і «горизонтальні» фінансові дисбаланси та «фінансове вирівнювання», доведено об'єктивну необхідність подолання цих дисбалансів за допомогою системи заходів фінансового вирівнювання, потреба якого обумовлена нерівномірністю територіального розміщення продуктивних сил, диференціацією податкової бази територій та обсягів доходів і витрат місцевих органів влади. Розроблено концепцію системи фінансового вирівнювання для України. Визначено сутність понять та введено показники: «податкоспроможність територіальної громади», «середня податкоспроможність територіальної громади», «ВПП (валовий податковий продукт)», «державні соціальні стандарти» для оцінки фінансового стану територій та забезпечення єдиних стандартів якості життя через фінансове вирівнювання;

— визначено роль і зміст, розроблено структуру системи управління місцевими фінансами в процесі становлення та розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування, що дозволило виробити пропозиції щодо визначення і розмежування компетенції виконавчої влади і місцевого самоврядування в галузі фінансів, формування власних фінансових органів територіальних громад, планування, переходу до касового виконання місцевих бюджетів системою комунальних банків, контролю та аудиту;

— розроблено пропозиції щодо переходу України до міжнародних стандартів організації місцевих фінансів, які передбачають право органів місцевого самоврядування в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними засобами; визначення фінансових засобів органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенцій; формування хоча б частини фінансових ресурсів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків і зборів; забезпечення гнучкості і різноманітності фінансових систем, які формують фінансові засоби органів місцевого самоврядування; запровадження процедур фінансового вирівнювання для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування, коригування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування; здійснення перерозподілу коштів між органами місцевого самоврядування на основі процедур погодження; виділення органам місцевого самоврядування субсидій, по можливості незв'язаних і нецільових, що не обмежуватиме свободу дій місцевого самоврядування у власній сфері компетенції; надання органам місцевого самоврядування доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу з метою фінансування інвестицій.

Основні результати, що виносяться на захист:

1. Сукупність положень про сутність, причини появи та роль місцевих фінансів як складової фінансової системи держави.
2. Основи теорії місцевих фінансів як галузі фінансової науки.
3. Інституціональна структура і роль інституціоналізації місцевих фінансів.
4. Обґрунтування моделі побудови внутрішніх міжурядових фінансових відносин в Україні.
5. Концепція державної регіональної фінансової політики.
6. Система управління місцевими фінансами в умовах становлення та розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування.
7. Пропозиції щодо переходу України до міжнародних стандартів організації місцевих фінансів.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані автором результати розвивають концепцію організації державної влади і місцевого самоврядування, фінансової системи країни, сприятимуть становленню і розвитку місцевих фінансів України.

Наукові розробки виконані автором в межах проблематики, яка досліджується на замовлення Президента України. Результати наукових досліджень використані Робочою групою Верховної Ради України в процесі підготовки тексту Конституції України. Вони використовуються Координаційною Радою з питань місцевого самоврядування при Президентові України, Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, Робочою групою Кабінету Міністрів України з координації заходів по реалізації в м. Ірпені українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, Міністерством фінансів України, Асоціацією міст України, Київською обласною державною адміністрацією, Ірпінською міською Радою, в процесі викладання спецкурсів в Київському інституті банківської справи. Результати дослідження використовуються робочою групою по розробці Податкового Кодексу України, затвердженою Розпорядженням Президента України, членом якої є автор, використані в процесі розробки Закону України "Про місцеве самоврядування", над яким автор працював як член робочої групи згідно з Розпорядженням Глави Адміністрації Президента України. Автор використав результати власних досліджень, очолюючи творчі колективи по розробці проектів Законів України "Про місцеві податки і збори", "Про право комунальної власності", при розробці проектів Концепцій "Про комунальну власність в Україні", "Про розвиток Міністерства фінансів України", "Про державну регіональну економічну політику України".

Висновки та пропозиції автора використано у виступі Президента України на науково-практичній конференції "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" в листопаді 1992 р., в щорічній Економічній доповіді Президента

України Верховній Раді України 1996 р., у виступі Президента України на звітно-виборчих зборах Асоціації міст України у січні 1997 р. при підготовці 1990 р. "Основних заходів щодо переходу Житомирської області на ринкові методи господарювання", при здійсненні автором наукового керівництва відповідною Робочою групою Житомирського облвиконкому та в інших установах. Про практичне використання результатів свідчать довідки. Їх реквізити: довідка Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи № 1197 від 8 жовтня 1997 р., довідка Координаційної Ради з питань місцевого самоврядування при Президентові України № 2-1/97 від 7 жовтня 1997 р., довідка Кабінету Міністрів України № 14-2713/96 від 14 жовтня 1997 р., довідка Міністерства фінансів України № 19-10/475 від 14 жовтня 1997 р., довідка Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України № 10/223-01 від 10 жовтня 1997 р., довідка Асоціації міст України № 3-130 від 13 жовтня 1997 р., довідка Київської обласної державної адміністрації № 45-п від 10 жовтня 1997 р., довідка Київського інституту банківської справи № 15 від 21 жовтня 1997 р., довідка Ірпінської міської Ради № 477 від 10 жовтня 1997 р. та ін.

Апробація роботи. Основні теоретичні та методологічні положення дослідження доповідались у 1990-1997-х рр. на більш ніж 30 міжнародних та загальнодержавних науково-практичних конференціях, міжнародних семінарах у Швеції, Швейцарії, Франції, Канаді, Польщі. Автор є членом Координаційної Ради з питань місцевого самоврядування при Президентові України, членом Правління Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, членом Державної Комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, заступником керівника Робочої групи Кабінету Міністрів України з координації заходів по реалізації в м. Ірпені українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування, членом Робочої групи по розробці Податкового кодексу України, фінансовим експертом Асоціації міст України, бере участь в роботі ряду Комісій з питань розробки та вдосконалення фінансового законодавства.

Основні результати дисертації опубліковано у двох одноосібних монографіях, одній колективній монографії, двох колективних підручниках, науковій доповіді, у 4 брошурах та більш ніж у 45 статтях, концепціях, проектах законів та тезах загальним обсягом авторського матеріалу понад 70 умовних друкованих аркушів.

Дисертаційна робота складається зі Вступу, 5 розділів, 22 підрозділів, Висновків, Списку використаних джерел (484 одиниці) та 27 Додатків. Її загальний обсяг – 390 сторінок.

Структура дисертаційної роботи:

Вступ

Розділ 1. Основи теорії місцевих фінансів

- 1.1. Учення про місцеві фінанси
- 1.2. Місцеві фінанси в економічній системі держави
- 1.3. Територіальна громада як суб'єкт економічної і фінансової діяльності
- 1.4. Основи фінансової автономії місцевих органів влади
- 1.5. Порівняльний аналіз міжнародних стандартів організації місцевих фінансів

Розділ 2. Становлення системи місцевих фінансових інститутів в Україні

- 2.1. Структура системи місцевих фінансових інститутів
- 2.2. Становлення системи самостійних місцевих бюджетів
- 2.3. Формування позабюджетних, валютних та інших цільових фондів місцевих органів влади
- 2.4. Розвиток місцевих податків і зборів
- 2.5. Становлення інституту комунальної власності
- 2.6. Розвиток комунального кредиту
- 2.7. Формування фінансів комунальних підприємств та комунальних платежів

Розділ 3. Внутрішні міждержавні фінансові відносини в Україні

- 3.1. Об'єктивна необхідність розмежування функцій і завдань центральних і місцевих органів влади та їх партнерства в сфері надання громадських послуг
- 3.2. Формування української моделі міждержавних фінансових відносин
- 3.3. Інструменти організації міжбюджетних взаємовідносин
- 3.4. Тенденції розвитку системи трансфертів

Розділ 4. Державна регіональна фінансова політика та фінансове вирівнювання в Україні

- 4.1. Цілі та завдання державної регіональної фінансової політики
- 4.2. Вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси і об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання
- 4.3. Форми та методи фінансового вирівнювання

Розділ 5. Управління місцевими фінансами в Україні

- 5.1. Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів
- 5.2. Місцеві фінансові органи та їх функції
- 5.3. Організація касового виконання місцевих бюджетів, контролю і аудиту в органах місцевого самоврядування

Висновки

Список використаних джерел

Додатки

Основний зміст роботи

У першому розділі роботи обґрунтовано положення, які формують основи теорії місцевих фінансів. Теорія місцевих фінансів бере свої витоки з учення

про місцеві фінанси, яке виникло в другій половині XIX ст., отримало свій подальший розвиток у 20-ті рр. і було відкинуте разом з ліквідацією місцевих фінансів у 30-ті рр., в колишніх СРСР і УСРР. У той період це було учення про «місцеве фінансове господарство», «фінансове господарство одиниць місцевого самоврядування», «господарство місцевих спілок», «сукупність видатків, що покладені на місцеві органи і сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення». Поняття «місцеві фінанси» виникло на протигагу поняттю «державні фінанси».

Теорія місцевих фінансів автором розробляється на основі положень учення про місцеві фінанси, узагальнення сучасної зарубіжної і вітчизняної практики функціонування місцевих фінансів. Місцеві фінанси є окремою галуззю фінансової науки. Як наука місцеві фінанси – це система знань про місцеві інтереси, розподіл функцій і завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання громадських послуг, роль місцевих фінансів в економічній системі держави, функції територіальної громади як суб'єкта економічної і фінансової діяльності, фінансову автономію територіальної громади, міжнародні стандарти організації місцевих фінансів, місцеві фінансові інститути, внутрішні міжурядові фінансові відносини, державну регіональну фінансову політику і фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами. Місцеві фінанси – це складна система. Науковцями XIX – початку XX ст. сутність цього явища зводилась до «місцевого фінансового господарства», в 50–80-х рр. – до «економічних відносин, за посередництвом яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій» в капіталістичних країнах, в 90-х рр. – до «системи економічних відносин», «системи, за допомогою якої адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси, необхідні для виконання своїх функцій». Автор, на відміну від своїх попередників, обґрунтовує таке визначення місцевих фінансів. *Місцеві фінанси – це система формування, розподілу та використання грошових ресурсів територіальними громадами та місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих, що включає до своєї структури видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти і об'єкти системи, фінансові взаємовідносини між суб'єктами системи, місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави в цілому.* Терміни «місцеві фінанси» і «фінанси місцевих органів влади» є синонімами. Місцеві фінанси існують не в усіх країнах. Вони є лише там, де держава визнає право на існування автономних місцевих органів влади і відокремлює функції та завдання, що покладаються на ці органи. Там, де держава бере функції управління на місцях у свої руки, домінують лише державні фінанси. У колишньому СРСР і в Українській РСР, починаючи з

30-х рр. і до 1990 р. місцеві фінанси не існували і теоретично не визнавалися, що було наслідком деформацій фінансової системи, обумовлених командно-адміністративними методами управління. В тогочасній літературі цей інститут у практичному плані досліджувався як складова фінансових систем так званих буржуазних держав і країн «третього світу». В кінці 80-х — на початку 90-х рр. спочатку в СРСР, а згодом в нових незалежних державах, включаючи Україну, розпочинається процес відродження місцевих фінансів як самостійної складової фінансової системи держави. Зміст, характер і обсяги місцевих фінансів визначаються функціями і завданнями, які покладаються на місцеву владу, їх розподілом між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

Стосовно функцій місцевих органів влади і відповідно меж між завданнями центральної і місцевої влади сформувалося три основні теорії. Перша теорія — це теорія «природних прав общини», згідно з якою місцеві органи влади на зразок общини мають природні функції незалежно від волі держави, власну невід'ємну компетенцію, не підпорядковані державній владі і знаходяться поза межами цієї влади. На діаметрально протилежних позиціях ґрунтується «державна теорія місцевого самоврядування», згідно з якою місцеві органи влади є органами державного управління і створені для виконання функцій державної влади на місцевому рівні, не мають власних функцій, компетенції і є лише агентами центральної влади. Синтезує вказані теорії теорія «громадського самоврядування» або «господарського самоврядування», за якою місцеві органи влади мають власну, природну компетенцію лише в сфері неполітичних, «громадсько-господарських» або так званих «місцевих справ». В сфері політичних відносин місцеве самоврядування знаходиться в структурі державної влади і виступає її агентом на місцевому рівні. Сучасна система місцевих органів влади в більшості зарубіжних країн і в Україні базується на принципах, близьких до громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення в Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

З наявністю власних функцій і завдань, які забезпечують місцеві органи влади в громадсько-господарській сфері, пов'язані об'єктивні причини існування місцевих фінансів як самостійної складової фінансової системи держави. Причини існування місцевих фінансів коріняться ще в громаді, яка виникла раніше держави і мала власні місцеві інтереси. Наявність особливих місцевих інтересів є об'єктивною основою функцій і завдань місцевих органів влади, які покликані забезпечувати ці інтереси. Місцеві фінанси мають об'єктивний характер. Місцеві інтереси не співпадають із суспільними інтересами в цілому і, таким чином, не можуть бути реалізовані через державні фінанси. Якщо причиною існування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною існування місцевих фінансів є поява територіальних колективів, об'єднаних місцевими інтересами, відокремлення їх функцій і завдань від функцій і завдань дер-

жавної влади. Процес становлення територіальних громад, визначення функцій та завдань місцевого самоврядування в Україні ще не завершився і місцеві фінанси перебувають у стадії формування.

Головним структурним елементом місцевих фінансів є видатки, які визначаються функціями та завданнями, що покладаються на місцеві органи влади. Видатки місцевого самоврядування поділяються на дві функціональні групи – для виконання власних функцій і ті, що пов'язані з виконанням делегованих функцій державної влади. Видатки для виконання власних функцій поділяються на обов'язкові та факультативні. Обов'язкові видатки покликані забезпечити єдині стандарти життя в межах усієї держави. Факультативні видатки здійснюються місцевим самоврядуванням на власний розсуд. Перелік делегованих функцій у законодавчому порядку в унітарних державах визначає центральна влада, у федеративних – регіональна. В Україні він визначений Законом «Про місцеве самоврядування». Для виконання делегованих функцій державна влада передає місцевому самоврядуванню відповідні фінансові ресурси. Відповідно до економічного призначення видатки місцевої влади поділяються на поточні або адміністративні і капітальні або інвестиційні. Наявність обумовлених функціями і завданнями місцевих органів влади видатків визначає об'єктивну необхідність існування їх доходів. За джерелами доходи місцевих органів влади поділяються на податкові, неподаткові (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, від господарської діяльності цих органів), залучені на ринку позичкового капіталу, а також трансферти від центральної влади і органів влади вищого територіального рівня. За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на власні, передані і запозичені.

Структурним елементом місцевих фінансів є способи формування доходів. У способах формування доходів є певні закономірності, обумовлені характером та особливостями економічної системи, що домінує на тому чи іншому етапі розвитку, в тій чи іншій країні. Основним способом формування доходів місцевих органів влади у більшості розвинутих країн є місцеві податки і збори. Важливими способами є комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи комунальних (муніципальних) підприємств, банківські кредити та комунальні (муніципальні позики), трансферти. В Україні основним способом формування доходів місцевих органів влади залишаються відрахування від регульованих доходів (податків). Перехід до застосування сучасних способів формування доходів місцевих органів влади в Україні є об'єктивним процесом, який розпочався на початку 90-х рр.

Ключову роль у становленні місцевих фінансів відіграє їх інституціалізація. Під інститутами в системі місцевих фінансів слід розуміти сукупність норм права, звичаїв, традицій, а також організаційних структур. В Україні на початку 90-х рр. з'явилися і розвиваються такі місцеві фінансові інститути, як громадсь-

кі послуги, самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальні платежі, комунальний кредит, фінанси комунальних підприємств, поточні видатки та видатки розвитку, бюджет розвитку, поточний бюджет та ін.

Становлення місцевих фінансів в Україні є процесом появи і розвитку особливої системи економічних відносин між рівнями влади, а також між окремими ланками в системі місцевих фінансів. Триває процес становлення нових суб'єктів цих відносин. Головним суб'єктом таких відносин є територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Це територіальні громади села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, територіальні громади міста, селища. Це сільська, селищна та міська Ради та їх виконавчі органи, сільський, селищний та міський голова, обласна і районна Ради. Суб'єктом цих відносин є держава в особі обласної, Київської і Севастопольської міської, районної, районної у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та інших органів. Суб'єкти цих відносин – Автономна Республіка Крим, Верховна Рада і Рада Міністрів автономії та інші юридичні і фізичні особи. Об'єктом цих відносин є фінансові ресурси, що формуються, розподіляються і перерозподіляються вказаними суб'єктами у фондовій та нефондовій формах.

Місцеві фінанси відіграють значну роль в економічній системі держави. Вони є інструментом перерозподілу ВВП. Показниками оцінки цієї ролі є частка муніципальних витрат у ВВП і частка муніципальних витрат у сукупних державних витратах. Найвища частка муніципальних витрат у ВВП у Швеції – 25,5%, Данії – 19,9, Норвегії – 18,9, Угорщині – 19, Фінляндії – 18, Литві – 13,1%. В Україні, за розрахунками автора, сукупні видатки міст, сіл та селищ 1995 р. склали 8% ВВП. Частка муніципальних витрат у сукупних державних витратах у Норвегії складає 60%, Литві – 58,8, Угорщині – 53,7, Швеції – 36, Данії – 31,3%. В Україні цей показник 1995 р. був 17,4%. Виявилася тенденція зростання частки місцевих бюджетів України у 1991–1995 рр. у ВВП. Якщо 1991 р. вона складала 10,3%, то 1995 р. досягла 18%. Показник збільшився в 1,75 рази. 1996 р. частка місцевих бюджетів у ВВП склала 14,6%. Забезпечуючи перерозподіл ВВП, місцеві фінанси є інструментом регулювання економічного і соціального розвитку. Поряд з державним існує комунальне (муніципальне) регулювання цього розвитку. Фінанси місцевих органів влади є важливим фіскальним інструментом. Існує як державний фіска, так і фіска місцевих органів влади. В Україні цей інструмент задіяний дуже слабо. 1996 р. за рахунок місцевих податків і зборів сформовано 3% доходів місцевих бюджетів. Фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення громадських послуг. Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою завдання та відповідальність за надан-

ня громадських послуг. 1995 р. за рахунок місцевих бюджетів в Україні профінансовано 83,5% усіх видатків зведеного бюджету на соціальний захист населення, 81,8 – на соціально-культурну сферу, 74,8 – на освіту, 66,8 – на культуру і засоби масової інформації, 92,1 – на охорону здоров'я, 66,3 – на молодіжні програми, фізичну культуру і спорт, 96,5% – на житлово-комунальне господарство. Велика роль комунального сектора у забезпеченні зайнятості населення. 1995 р. тут було зайнято 17% усього активного населення і 24,6% – у суспільному секторі. Україна має особливості у сфері надання громадських послуг. Значна їх частина надається підприємствами, колективними господарствами та іншими господарськими структурами. Триває процес передачі цих функцій місцевій владі, що при відставанні процесу становлення її фінансів призводить до руйнації соціальної сфери. Фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення економічного зростання. В Україні цей інструмент поки що використовується дуже слабо. Частка інвестиційних витрат місцевих бюджетів склала 1995 р. 3,4% або 0,61% ВВП. Місцеві фінанси є інструментом реалізації делегованих функцій у сфері громадської безпеки, охорони правопорядку, дотримання законності, державного нагляду і державної реєстрації. Незавершеність процесу формування місцевих фінансів в Україні є однією з причин недієвості всієї системи державного регулювання економіки України.

Складовою теорії місцевих фінансів є сукупність положень про територіальну громаду як суб'єкт економічної і фінансової діяльності, що є носієм місцевого самоврядування (місцевою владою) та низовою адміністративно-територіальною одиницею. Територіальна громада – це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають спільні інтереси і визначений законом правовий статус суб'єкта місцевого самоврядування. Автором обгрунтовано функції територіальної громади як власника рухомого і нерухомого майна, землі, лісів, водоймищ, надр та інших природних ресурсів, коштів місцевих бюджетів, позабюджетних, валютних, цільових та інших фондів грошових ресурсів, як суб'єкта господарювання і підприємницької діяльності в сфері надання громадських послуг, фінансово-кредитних та інших цивільно-правових відносин в частині набуття і відчуження майнових прав, входження у зобов'язання, ведення процесів, встановлення примусових та добровільних зборів зі своїх членів для задоволення спільних потреб, створення власних підприємств, організацій та фінансово-кредитних установ, надання та отримання кредитів, випуску позик. Обгрунтовано обмеження щодо економічної і фінансової діяльності територіальних громад, зокрема щодо частини майна комунальної власності, яке перебуває у режимі виключно громадського користування і не може бути об'єктом купівлі-продажу, державних гарантій недоторканості майна та коштів громади, заборони створення територіальною громадою господарських товариств з додатковою відповідальністю, повних та командитних

товариств, банкрутств територіальних громад. Визначено, що територіальна громада не несе відповідальності за зобов'язаннями держави і, навпаки, держава – за зобов'язаннями громади. Запропоновано надати територіальній громаді статус муніципальної корпорації. Для більшості країн характерним є множинність форм організації фінансово-господарської діяльності територіальних колективів, що забезпечує стабільність місцевих фінансів. Формування територіальних громад – це важливий напрямок трансформаційних реформ в Україні. Територіальна громада є вмонтованим стабілізатором усього соціально-економічного ладу. Саме тут люди задовольняють основні потреби, реалізують свої соціально-економічні і значною мірою політичні права. Автор пропонує формувати територіальні громади з оптимальною мінімальною чисельністю населення в 5-6 тис.чол., що забезпечить їм достатню власну фінансову базу.

Складовою теорії фінансів місцевих органів влади є розроблена автором сукупність положень про основи фінансової автономії місцевих органів влади. Фінансова автономія місцевих органів влади – це їх фінансова незалежність в межах, достатніх для виконання покладених на ці органи функцій. Фінансова автономія місцевих органів влади визначається системою прав і показників. Це права на самостійну розробку, затвердження та виконання місцевого бюджету; податкової ініціативи (право встановлення місцевих податків і зборів); утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів; створення комунальних банків та інших власних фінансово-кредитних установ; залучення кредитних ресурсів, надання кредитів, випуску позик, встановлення тарифів і цін на продукцію та послуги комунальних підприємств, запровадження адміністративних штрафів; участь у капіталі і доходах господарських товариств; користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, прибутками комунальних підприємств тощо. Це показники питомої ваги видатків на реалізацію власних повноважень, обов'язкових видатків, видатків для забезпечення делегованих повноважень, власних доходів, власних і переданих (закріплених) доходів, доходів від місцевих податків і зборів і незв'язаних субсидій. Це ступінь залежності від окремих дохідних джерел. Це коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці. З питанням фінансової автономії місцевих органів влади пов'язана проблема визначення природи місцевих фінансів, їх взаємозв'язку з державними фінансами. Фінанси місцевих органів влади не включаються до складу державних фінансів, але державні та місцеві фінанси мають публічний характер і обслуговують суспільні потреби. Місцеві фінанси обслуговують локальні суспільні потреби, державні – потреби всієї нації. Місцеві і державні фінанси взаємодіють, тісно взаємопов'язані, проникають одне в одне, але не отожднюються.

Важливим чинником формування місцевих фінансів України є міжнародне право, що визначає міжнародні стандарти їх організації. Україна 1996 р. приєд-

налася до Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів є складовою теорії місцевих фінансів. Автор здійснив порівняльний аналіз таких стандартів. У сукупності акти міжнародного права передбачають права місцевого самоврядування на достатні власні ресурси відповідно до завдань і компетенції, на вибір систем місцевого фінансування, на фінансову допомогу з боку держави, на доступ до ринку позичкового капіталу, на фінансове вирівнювання.

У другому розділі роботи розроблено структуру системи місцевих фінансових інститутів України, що включає самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальну форму власності, фінанси комунальних підприємств, комунальні платежі та громадські послуги. Виявлено вирішальну роль інституціоналізації місцевих фінансів в процесі їх становлення, тенденції формування системи місцевих фінансових інститутів.

З початку 90-х рр. в Україні триває процес становлення системи самостійних місцевих бюджетів, їх видатків і доходів. Автор обґрунтовує необхідність відмови від поняття «бюджетна система», що сформувалося в 30-ті рр. і відображало сукупність усіх бюджетів, що входили до складу Державного (Союзного) бюджету, і запровадження поняття «система місцевих бюджетів», яке відображає сукупність самостійних бюджетів. Наявність системи самостійних місцевих бюджетів є закономірністю функціонування місцевих фінансів. Основи самостійності місцевих бюджетів складають власні та закріплені доходи. Необхідно розрізнити поняття «власні» і «закріплені» доходи. Власні доходи – це доходи, які формуються на території, підвідомчій місцевому органу влади і на основі його власних рішень. Закріплені доходи – це доходи, які закріплюються за місцевими бюджетами рішеннями центральної влади. Доведено необхідність стабілізації закріплених доходів місцевих органів влади, значного збільшення частки власних і закріплених доходів у місцевих бюджетах, відмови від поняття «регульовані доходи», домінування яких суперечить завданням формування в Україні системи самостійних місцевих бюджетів. Перелік видатків кожного рівня системи місцевих бюджетів, включаючи обласні і районні, слід визначити законодавчо, що є об'єктивною передумовою становлення місцевих фінансів. Запропоновано для практичного використання такі поняття, як «приєднані» і «додаткові» бюджети.

В 90-ті рр. з'явився фінансовий інститут позабюджетних, валютних та цільових фондів, який дозволив місцевим органам влади вирішувати локальні, соціальні та економічні проблеми, спираючись на власну ініціативу. Практика застосування цих фондів у 1991–1996 рр. довела їх обмежені можливості порівняно з місцевими бюджетами, але подібні фонди дали змогу за умов відсутності реальної самостійності місцевих бюджетів зробити місцеві фінанси більш гнуч-

кими. Запропоновано розширення можливостей цього інституту, створення страхових фондів місцевої влади для забезпечення гарантій повернення нею отриманих кредитів, гарантійних фондів для гарантування банківських позик фізичним та юридичним особам, територіальних фондів конверсії для фінансування реконструкції регіонів, які спеціалізуються на добувних галузях економіки.

Ключовим інститутом в системі місцевих фінансів є місцеві податки і збори, за рахунок яких формується основна частина доходів місцевих органів влади (30-70%), що є закономірністю для більшості країн. Існує дві основні теорії місцевого оподаткування, які сформувалися в кінці XIX ст. Теорія поворотної послуги визначає місцеві податки і збори як плату за послуги місцевої влади громадянам, що проживають на підвідомчій їй території. Інша – не розрізняє природу державних та місцевих податків і зборів як обов'язкових платежів громадян державі. Починаючи з 30-х і до 90-х рр., в Україні домінувало тлумачення місцевих податків як різновиду державних. На початку 90-х рр. в Україні визнається право місцевого самоврядування на власні місцеві податки і збори. Автор обґрунтовує необхідність перегляду існуючої в Україні концепції місцевого оподаткування, збільшення частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів та у податковій системі держави взагалі за рахунок віднесення до місцевих: податку на нерухоме майно фізичних осіб, податку на нерухоме майно юридичних осіб, податку на землю, прибуткового податку з громадян, запровадження місцевих акцизів.

Невід'ємний атрибут місцевого самоврядування – інститут комунальної (муніципальної) власності, що є закономірністю функціонування місцевих фінансів. До ухвалення Конституції України 1996 р. комунальна власність розглядалася як форма державної власності, що позбавляло місцеве самоврядування власних фінансів. Автором визначено природу комунальної власності як корпоративної, що перебуває у користуванні, володінні та розпорядженні територіальної громади, склад її об'єктів, обмеження щодо передачі до комунальної власності об'єктів, діяльність яких не пов'язана з наданням громадських послуг, комерціалізації діяльності комунальних підприємств і закладів, умов та особливостей їх приватизації, необхідності збереження економічних основ місцевого самоврядування, заборони скорочення переліку та зменшення рівня громадських послуг, що надаються громадою. Обґрунтовано порядок розпорядження коштами місцевого бюджету, цільових, валютних та позабюджетних фондів на основі права оперативного управління міським, сільським та селищним головою. Доведено необхідність запровадження власності області та району як економічної основи самоврядування цих територіальних одиниць.

З початку 90-х р. в Україні пробиває дорогу тенденція формування інституту комунального кредиту у двох основних формах: місцевих позик та комунальних банківських кредитів. Наявність інституту комунального кредиту є за-

кономірністю функціонування місцевих фінансів. Комунальний кредит не слід ототожнювати з державним. У першому випадку позичальником є територіальна громада, у другому – держава. Комунальний кредит у розвинутих зарубіжних країнах – головне джерело фінансування комунальних (муніципальних) інвестиційних програм. Автором відзначається взаємозв'язок рівня боргу територіальних колективів і рівня розвитку інфраструктури відповідних населених пунктів. Обґрунтовано пропозиції щодо розвитку форм комунального кредиту в Україні, зокрема облігаційних позик, безоблігаційних позик, комунального банківського кредиту, комерційного комунального банківського кредиту, комунального кредиту державних банків, взаємного комунального кредиту, жиро кредиту, створення сітки комунальних банків на чолі з Центральним банком комунального кредиту.

В Україні формується інститут фінансів комунальних підприємств та комунальних платежів, що є закономірністю розвитку місцевих фінансів. Комунальні підприємства в Україні ведуть самостійні фінансові баланси. Їх рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування. Більшість установ і закладів, що перебувають у цій власності, є самостійними юридичними особами і фінансуються за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів. Ресурси комунальних підприємств у зарубіжних країнах за своїми обсягами є більшими, ніж відповідні місцеві бюджети. Функціонування фінансів комунальних підприємств потребує врегулювання в окремому правовому акті про комунальні підприємства. Поступово формується система комунальних платежів. Право здійснювати власну тарифну політику отримали лише окремі органи місцевого самоврядування. Розвиток цього інституту має супроводжуватися пошуками оптимальної моделі комерціалізації громадських послуг та діяльності комунальних підприємств. Це визначається соціальними факторами.

У третьому розділі обґрунтовано сутність та доведено об'єктивну необхідність формування внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що є складовою процесу становлення місцевих фінансів.

Термін «внутрішні міжурядові відносини» означає відносини між рівнями влади по вертикалі та по горизонталі в сфері фінансів, кожен з яких має власну адміністрацію (уряд). Міжурядові фінансові відносини виникають у процесі спільної діяльності різних рівнів влади по виконанню покладених на них функцій. Основою міжурядових фінансових відносин є розмежування функцій і завдань виконавчої влади та місцевого самоврядування і їх партнерство в сфері надання громадських послуг. За радянської моделі організації влади міжурядові фінансові відносини були відсутні, оскільки місцеві органи влади на той час були лише агентами центральної влади і не мали автономії. Ідеологія діяльності держави і місцевого самоврядування як інститутів, що забезпечують громадські послуги, в Україні лише формується. Запроваджено інститут делегованих повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, але функції та завдання

центральных і місцевих органів влади остаточно не визначені і не розмежовані. У взаємовідносинах між ними домінує принцип підпорядкованості і командування, який є рудиментом попередньої системи організації влади, що і нині визначає практику сукупних державних витрат замість правового регулювання і партнерства. Громадські послуги — це послуги, що надаються органами державної влади і місцевого самоврядування громадянам в межах забезпечення функцій і обов'язків, які на них покладені. Автором розроблено комплекс положень щодо становлення в Україні інституту громадських послуг та організації їх надання. Об'єктивною потребою є відмова від багатоканальної системи фінансування бюджетних галузей, розмежування сукупних державних витрат на витрати центральних і місцевих органів влади, а також витрат між рівнями місцевої влади на забезпечення гарантованих Конституцією України соціальних прав громадян. На територіальні громади України слід покласти такі обов'язкові громадські послуги як медична допомога, початкова та середня освіта, соціальний захист, дороги, надання дозволів на будівництво та руйнацію, місцеве планування, утилізація сміття та відходів, постачання питної води, пожежна охорона. За умови створення відповідної матеріально-технічної бази до обов'язкових можуть бути віднесені забезпечення очистки стоків, бібліотечні послуги, охорона довкілля. Ці послуги додатково можуть надавати територіальні громади з чисельністю населення понад 10 тис.чол. Має бути створено механізм фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню шляхом запровадження в щорічних законах «Про Державний бюджет України» розділу «Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади» і надання територіальним громадам цільових субсидій. Сучасна практика організації міжурядових фінансових відносин в розвинутих зарубіжних країнах базується на основі концепцій «бюджетного унітаризму», «бюджетного федералізму» та «субсидарності». Автор обґрунтовує необхідність побудови в Україні таких відносин на основі концепції бюджетного унітаризму в поєднанні з окремими елементами бюджетного федералізму, зокрема розмежування видатків та доходів різних рівнів влади, закріплення на стабільній основі часток загальнодержавних податків, що надходять до місцевих бюджетів і Державного бюджету, проведення консультацій органів місцевого самоврядування з центральною владою з фінансових питань, створення на загальнодержавному рівні структур, які репрезентують інтереси місцевої влади. Головним елементом міжурядових фінансових відносин є міжбюджетні взаємовідносини як форма взаємозв'язків між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України. Система міжбюджетних взаємовідносин в Україні поєднує в собі як інструменти, що склалися в бюджетній практиці колишніх СРСР і УРСР, так і ті, що запроваджені після 1991 р. Основними інструментами організації міжбюджетних взаємовідносин є власні та закріплені доходи місцевих ор-

ганів влади, регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів, дотації, субсидії, субвенції, внески адміністративно-територіальних одиниць до Державного бюджету України, бюджетні позички, міжбюджетні взаєморозрахунки. Конституція України передбачила такі інструменти як кошти Державного бюджету на формування обласних і районних бюджетів, кошти місцевих бюджетів, які залучаються до обласних і районних бюджетів на договірних засадах, кошти обласних і районних бюджетів для розподілу між територіальними громадами. Домінування в системі міжбюджетних взаємовідносин таких інструментів як регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, міжбюджетні взаєморозрахунки є фактором, що дестабілізує фінансову систему держави, загострює суперечності між рівнями влади по вертикалі. Формування національної моделі міжбюджетних взаємовідносин вимагає врахування зарубіжного досвіду. На думку автора, існує три моделі таких відносин. *Перша модель* базується на повному розмежуванні окремих податків між різними адміністративними рівнями і закріпленні їх за ними у законодавчому порядку. *Друга* – на фіксованому законодавством розподілі часток основних податків між різними рівнями влади і закріпленні за ними цих часток. Для *третьої моделі* характерне застосування різними рівнями влади спільної бази оподаткування. Основними інструментами організації міжбюджетних взаємовідносин у розвинутих країнах є розподіл окремих видів податків між рівнями влади, пайова участь різних рівнів влади у розподілі окремих податків на стабільній, довгостроковій основі, спільна база оподаткування для різних рівнів влади, загальні і спеціальні трансферти. Автор обґрунтовує необхідність відмови в Україні від таких інструментів організації міжбюджетних взаємовідносин як регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, міжбюджетні взаєморозрахунки, побудови нової їх системи на основі власних і закріплених на довгостроковій основі доходів, розподілених на тривалий період спільних податках, внесках окремих територій та громад до Державного бюджету та трансфертних фондів, бюджетних позичках, трансфертах. Головною ознакою міжкурядових фінансових відносин є організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого. Основним інструментом такого переміщення ресурсів в зарубіжних країнах є трансферти. В Україні йде становлення власної системи трансфертів – дотацій, субсидій, субвенцій. Досвід 1991–1996 рр. засвідчив, що основною формою трансфертів були дотації і субвенції. Субвенції за своїм змістом також були дотаціями. Трансферти не відігравали суттєвої ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів. 1996 р. дотацію отримували 7,5 тис. місцевих бюджетів, але частка дотацій склала в їх доходах лише 7,5%. Основним дохідним джерелом цих бюджетів були відрахування від регульованих доходів. Автором розроблено нову класифікацію трансфертів для України та визначено їх економічний зміст. Дотацією запропоновано вважати

ресурси, що передаються безповоротно з Державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів територіальних громад для забезпечення фінансового вирівнювання. Субсидії – це кошти, що передаються для фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню і мають цільовий характер. Субвенції – це кошти, що передаються до бюджетів розвитку місцевого самоврядування, мають цільовий характер і підлягають поверненню в разі нецільового використання.

У четвертому розділі роботи визначено зміст, цілі та завдання державної регіональної фінансової політики, розроблено основи її концепції, виявлено вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси, встановлено суть і доведено об'єктивну необхідність фінансового вирівнювання, розроблено форми та методи фінансового вирівнювання.

Державна регіональна фінансова політика є системою заходів, які здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в регіонах та в територіальних громадах. Основними цілями державної регіональної фінансової політики є зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих територій, надання фінансової допомоги фінансово слабким територіям, забезпечення єдиних державних стандартів якості життя в межах усієї країни, подолання відставання розвитку малих міст, селищ та сіл, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та ін. Згадані цілі можуть бути досягнуті шляхом розв'язання низки завдань, зокрема через створення правових, організаційних та економічних механізмів реалізації державної регіональної фінансової політики. Україні слід шукати шляхи приєднання до заходів регіональної фінансової політики, які здійснюються в рамках Європейського Союзу. Однією з основних цілей державної регіональної фінансової політики є подолання вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів і фінансове вирівнювання. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірним розміщенням продуктивних сил, податкової бази, наявністю вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів, з одного боку, потребами забезпечення єдиних стандартів громадських послуг в межах всієї країни, з іншого. Під вертикальними фіскальними дисбалансами слід розуміти невідповідність обсягів фінансових ресурсів регіонального чи місцевого органу влади обсягам завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між рівнями влади щодо надання громадських послуг. Горизонтальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність обсягів фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, що на них покладаються, і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня. Це дисбаланс між так званими «бідними» і «багатими» територіями. Держава здійснює заходи щодо подолання фіскальних дисбалансів в рамках політики фінансового вирівнювання. Фінансове вирівню-

вання – це перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих рівнів влади і тих територій, які не мають достатніх власних ресурсів для виконання покладених на них функцій і забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів, що здійснюється у двох формах – по вертикалі і горизонталі. Державні мінімальні соціальні стандарти – це гарантований державою рівень громадських послуг на душу населення, що забезпечується за рахунок бюджетних коштів у межах усієї країни. В практиці України поняттю «фінансове вирівнювання» частково відповідає поняття «бюджетне регулювання». Існуюча система бюджетного регулювання виявилася неспроможною зупинити процеси наростання горизонтальних фіскальних дисбалансів в Україні. Нежиттєздатним виявився показник «нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя», який мав слугувати об'єктивним критерієм в системі бюджетного регулювання. Некоректним є показник «мінімальних соціальних потреб». З метою створення в Україні сучасної системи фінансового вирівнювання автором запропоновано запровадити показник ВПП (валового податкового продукту), який є вартісною величиною сукупних податкових надходжень в межах держави. Рівень горизонтальних фіскальних дисбалансів слід розраховувати на основі величини цього продукту на душу населення в межах окремої адміністративної одиниці. Розрив між найбагатшою і найбіднішою територією за цим показником в Україні 1996 р. зріс до 6,93 разів. Автором розроблено концепцію системи фінансового вирівнювання для України. Вона передбачає закріплення за кожним рівнем влади функцій і обов'язків, наділення кожного рівня влади власними та закріпленими доходами, включаючи фіксовані частки загальнодержавних податків, запровадження показників податкоспроможності територіальної громади та середньої податкоспроможності територіальної громади, створення фондів фінансового вирівнювання як на центральному, так і на регіональному рівнях, що формуються за рахунок частини державних податків та внесків територій з високою податкоспроможністю, визначення і затвердження єдиних державних мінімальних соціальних стандартів, запровадження національної формули фінансового вирівнювання.

У п'ятому розділі розроблено систему управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування, яка включає компетенцію місцевих органів влади в галузі фінансів, місцеві фінансові органи та їх функції, організацію касового виконання місцевих бюджетів, контроль та аудит рахунків і фінансових операцій місцевого самоврядування.

Обґрунтовано необхідність розмежування компетенції місцевого самоврядування і виконавчої влади, різних рівнів місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих органів територіальних громад в галузі фінансів. Система місцевих фінансових органів включає органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Доведено необхідність формування власних фінансових органів територіальних громад, які не входять до складу органів виконавчої влади, та за-

проведення права державного нагляду за законністю діяльності фінансових органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Запропоновано утворити в структурі Мінфіну України спеціальний підрозділ по взаємодії з органами місцевого самоврядування. Доведено, що основною функцією місцевих фінансових органів є фінансове планування, роль і значення якого в Україні мають бути підвищені, а його система відновлена на основі нових методів. Обґрунтовано необхідність переходу до довгострокового і середньострокового (п'ятирічного) фінансового планування розвитку територій, включаючи розробку інвестиційних та інших соціально-економічних програм на основі програмно-цільового методу, розведення у часі фінансового року органів місцевого самоврядування та фінансового року центрального уряду. Доведено необхідність запровадження спеціальних процедур державного контролю і аудиту рахунків та результатів фінансово-господарської діяльності органів місцевого самоврядування в умовах становлення їх фінансової автономії, доцільність збереження банківської системи касового виконання місцевих бюджетів, перебудови існуючої організації касової справи в місцевих органах влади, переходу до касового виконання місцевих бюджетів спеціально утвореними комунальними банками, засновниками яких будуть органи місцевого самоврядування.

Висновки

Проведене в дисертації дослідження проблем місцевих фінансів дозволяє зробити такі основні висновки та пропозиції:

1. В українській науковій літературі відсутні комплексні дослідження місцевих фінансів через те, що до 90-х рр. місцеві фінанси в УРСР не існували і теоретично не визначалися як складова фінансової системи. Автором вперше у вітчизняній науці розв'язано важливу проблему – виявлено закономірність існування у фінансовій системі сучасної правової держави місцевих фінансів як самостійної, об'єктивно-необхідної складової. Місцеві фінанси в колишніх СРСР і УРСР було ліквідовано в 30-ті рр. внаслідок деформацій фінансової системи, обумовлених командно-адміністративними методами управління. На початку 90-х рр. в Україні склалися об'єктивні передумови для відродження місцевих фінансів в процесі становлення національних фінансів, обумовлені заснуванням інституту місцевого самоврядування, розмежуванням функцій і завдань державної влади і місцевого самоврядування, подоланням деформацій фінансової системи.

2. На відміну від однобічних поглядів на сутність місцевих фінансів, які сформувалися в XIX ст. та в 20–80-ті рр. XX ст. в колишніх СРСР і УРСР, а також поглядів на це явище в сучасних зарубіжних виданнях, автор визначає місцеві фінанси як складну систему, в структурі якої є низка взаємопов'язаних елементів: видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти і об'єкти системи, відносини між суб'єктами системи і між системою та іншими ланками фінансів держави в цілому. Місцеві фінанси є систе-

мою формування розподілу і використання територіальними громадами та місцевими органами влади грошових ресурсів для виконання покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих.

3. Існує об'єктивна потреба розвитку теорії місцевих фінансів України, основи якої розроблені автором, що започатковує нову галузь фінансової науки – місцеві фінанси. Як наука місцеві фінанси – це система знань про місцеві інтереси; розподіл функцій та завдань органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері надання громадських послуг; роль місцевих фінансів в економічній системі держави як інструменту перерозподілу ВВП, комунального (муніципального) регулювання соціально-економічного розвитку, надання громадських послуг, забезпечення економічного зростання та фіскальних функцій; роль і функції територіальної громади як носія місцевого самоврядування, суб'єкта економічної і фінансової діяльності та низової адміністративно-територіальної одиниці, що в межах власних повноважень забезпечує реалізацію основних соціально-економічних потреб її членів і, відповідно, є стабілізатором соціально-економічного ладу; фінансову автономію територіальних громад та показники її кількісного виміру; систему місцевих фінансових інститутів; внутрішні міждержавні фінансові відносини; основи державної регіональної фінансової політики і фінансове вирівнювання; систему управління місцевими фінансами. Розробка автором основ теорії місцевих фінансів України відкриває новий перспективний напрямок наукових досліджень, який матиме важливе практичне значення, пов'язане з формуванням фінансової системи держави якісно нового змісту і структури, із значно більшими можливостями забезпечити розширене відтворення фінансових ресурсів та вищий рівень життя людей.

4. Важливе значення для практики побудови місцевих фінансів в Україні, створення для цього необхідних передумов мають висновки автора щодо вирішальної ролі інституціоналізації місцевих фінансів. Під інституціоналізацією місцевих фінансів слід розуміти їх організаційне та правове закріплення, становлення відповідних норм, традицій і культурних звичаїв. Розроблена автором інституціональна структура місцевих фінансів України включає інститути: громадських послуг; самостійних місцевих бюджетів; комунальної форми власності; позабюджетних, валютних та цільових фондів місцевого самоврядування; місцевих податків і зборів; комунального кредиту; фінансів комунальних підприємств; комунальних платежів. В Україні спостерігається тенденція відставання процесу інституціоналізації місцевих фінансів від процесу розширення функцій і завдань місцевих органів влади, що веде до загострення соціальних та економічних проблем, які постають перед місцевою владою. Прискорення інституціоналізації місцевих фінансів має стати важливим чинником подолання соціально-економічної кризи в Україні.

5. Значну роль для визначення напрямків реформування системи фінансових відносин в державі має відігравати введене автором в українську науку та обгрунтоване ним поняття «внутрішніх міжурядових фінансових відносин», становлення яких обумовлено появою в Україні місцевих фінансів. Під внутрішніми міжурядовими фінансовими відносинами слід розуміти відносини, що виникають між рівнями виконавчої влади, виконавчою владою і місцевим самоврядуванням як по вертикалі, так і по горизонталі, кожен з яких має власні функції і завдання, власні органи управління (уряд). Міжурядові фінансові відносини можуть мати різні моделі, які базуються на концепціях бюджетного унітаризму, бюджетного федералізму та субсидарності. З урахуванням історичних реалій України, її унітарного державного устрою, потреб зміцнення місцевого самоврядування, підвищення ролі регіонів в державі автор обгрунтував доцільність побудови міжурядових фінансових відносин на засадах концепції бюджетного унітаризму в поєднанні з окремими елементами концепції бюджетного федералізму. Центральним елементом міжурядових фінансових відносин є міжбюджетні взаємовідносини. Нинішня система міжбюджетних взаємовідносин в Україні здебільшого дісталася їй у спадок від колишнього СРСР і потребує докорінного реформування шляхом відмови від старих та запровадження нових інструментів їх організації. Доцільно відмовитись від таких інструментів як регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, міжбюджетні взаєморозрахунки. Одним з найбільш важливих інструментів організації міжбюджетних взаємовідносин в розвинутих країнах є система трансфертів. Система трансфертів є інструментом переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого, в першу чергу від центральної до місцевої влади. В нинішній практиці України існує чотири основні форми трансфертів. Це – дотації, субсидії, субвенції та міжбюджетні взаєморозрахунки. В державі не створено правового механізму надання трансфертів. Частка дотацій і субвенцій з Державного бюджету України в доходах місцевих бюджетів залишається незначною. Вона поступається частці доходів від регульованих доходів та від міжбюджетних взаєморозрахунків. Міжбюджетні взаєморозрахунки є формою трансфертів, яка в Україні не регулюється жодним правовим актом. Подальший розвиток міжбюджетних взаємовідносин в Україні має бути пов'язаний з підвищенням ролі трансфертів в системі міжбюджетних взаємовідносин. Доцільно законодавчо встановити порядок надання таких форм трансфертів як дотації, субсидії та субвенції. Автором розроблено нову їх систему. Дотації слід використовувати як інструмент фінансового вирівнювання і спрямовувати до поточних місцевих бюджетів. Субсидії мають стати інструментом фінансування делегованих повноважень виконавчої влади і спрямовуватися до місцевих поточних бюджетів. Субвенціям доцільно надати інвестиційний характер і спрямовувати їх до місцевих бюджетів розвитку. Система трансфертів має стати головною формою міжбюджетних взаємовідно-

син. Доцільно, щоб основна їх частина надавалася у незв'язаній формі, як це й передбачено Європейською Хартією про місцеве самоврядування. Нова система міжбюджетних взаємовідносин в Україні має базуватися на основі власних та закріплених доходів різних рівнів влади, розподілених на стабільних засадах спільних податків різних рівнів влади, внесків територій (громад) до Державного бюджету та регіональних фондів фінансового вирівнювання, дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів, бюджетних позичок.

6. Автором розв'язано проблему, формування державної регіональної фінансової політики України, яка є важливим інструментом державного управління соціально-економічними процесами і головним елементом регіональної політики в цілому. В Україні концепція державної регіональної фінансової політики знаходиться в стадії розробки. Не визначеними залишаються її основні цілі. Важливе теоретичне і прикладне значення мають розроблені автором концептуальні основи державної регіональної фінансової політики. Ця політика є системою державних заходів щодо управління процесом створення, розподілу та перерозподілу фондів грошових ресурсів в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Вона має систему цілей та завдань. Основною метою державної регіональної фінансової політики є зближення рівнів розвитку окремих територій, забезпечення єдиних стандартів якості життя в межах всієї країни, надання систематичної фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх власних фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань. Основними завданнями державної регіональної фінансової політики в Україні є створення її правової бази, здійснення класифікації територій і визначення тих, які потребують фінансової допомоги з боку центральної влади; запровадження таких організаційних механізмів як територіальне фінансове планування і програмування, спеціальні фінансові режими, надання територіям особливого економічного статусу, створення фондів регіонального розвитку, утворення на загальнодержавному рівні об'єднань місцевих органів влади, які репрезентують інтереси територій. Однією з основних цілей державної регіональної фінансової політики є подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансове вирівнювання. Під вертикальними фіскальними дисбалансами розуміють невідповідність обсягів фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади по вертикалі обсягам завдань і обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральними, регіональними і місцевими органами влади в сфері надання громадських послуг. Під горизонтальними фіскальними дисбалансами розуміють невідповідність обсягів фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягам завдань, що покладаються на органи влади цього рівня і можуть забезпечуватися іншими територіальними одиницями цього ж рівня. Фінансове вирівнювання – це система інструментів та заходів для усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових

ресурсів по вертикалі системи бюджетів і по горизонталі між територіальними одиницями. В Україні масштаби вертикальних фіскальних дисбалансів поки що не можуть бути виявлені повністю через те, що здебільшого нерозмежованими залишаються функції та завдання різних рівнів влади по вертикалі. Вертикальні фіскальні дисбаланси в Україні проявляються після розмежування функцій і завдань різних рівнів влади. Горизонтальні фіскальні дисбаланси в державі мають тенденцію до зростання, яка виразно проявилася у 1991–1996 рр. Нинішня система регулювання доходів бюджетів в Україні дісталася їй у спадок від радянських часів і виявилася неспроможною забезпечити подолання існуючих фіскальних дисбалансів. Ця система не базується на об'єктивних критеріях. Замість існуючої системи регулювання доходів слід запровадити сучасну систему фінансового вирівнювання. Об'єктивними причинами необхідності запровадження системи фінансового вирівнювання в Україні є нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка обумовлює диференціацію податкової бази регіонів та територіальних громад, обсягів витрат місцевої влади в сфері надання громадських послуг, необхідність забезпечення гарантованих Конституцією України єдиних стандартів громадських послуг, потреби передачі на місцевий рівень частини видатків центральної влади для підвищення ефективності їх здійснення, а також потреби компенсації додаткових витрат місцевої влади, обумовлених так званими зовнішніми ефектами. Некоректним є застосування таких показників як «норматив мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя» та «мінімальні соціальні потреби», запроваджених у законодавство України з метою регулювання доходів бюджетів. Ці показники не можуть використовуватися в практиці фінансового вирівнювання. На основі узагальнення позитивного зарубіжного досвіду автором вперше в українській науковій літературі обґрунтовано модель системи, форми та методи фінансового вирівнювання для України, а також кількісні показники, які слід з цією метою використовувати. Практична реалізація цієї моделі з використанням економіко-математичних методів надасть можливість реформувати існуючу систему регулювання доходів бюджетів, отже створить економічний механізм для переведення міжбюджетних взаємовідносин у правове русло. Передувати запровадженню системи фінансового вирівнювання має, по-перше, визначення для кожного рівня влади властивих йому функцій і завдань. По-друге, закріплення за кожним рівнем влади власних доходів та квот від загальнодержавних податків. По-третє, мають бути запроваджені показники податкоспроможності територіальної громади та середньої податкоспроможності територіальної громади в цілому по Україні. Податкоспроможність територіальної громади – це обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними (закріпленими) податками на душу населення в межах адміністративно-територіальної одиниці (міста, селища, села (об'єднання сіл)). Середня податкоспроможність територіальної громади означає обсяг доходів в

масштабах України, який може бути об'єктом оподаткування комунальними (закріпленими за громадами) податками на душу населення. З метою здійснення заходів фінансового вирівнювання слід запровадити показник ВПП (валового податкового продукту) в Україні як вартісної величини сукупних податкових надходжень. Слід встановити порядок, за яким територіальні громади з рівнем податкоспроможності меншим, ніж 95 відсотків від середньої податкоспроможності по Україні, одержуватимуть фінансову підтримку з метою збільшення їх доходів до вказаного рівня. Територіальні громади з рівнем податкоспроможності 115 і більше відсотків від середньої своїми внесками формуватимуть фонди ресурсів для надання допомоги так званим "бідними" громадам. Система фінансового вирівнювання в Україні має включати два рівні – центральний та регіональний. Необхідно утворити центральний та регіональні фонди фінансового вирівнювання. Центральний фонд фінансового вирівнювання має формуватися за рахунок загальнодержавних доходів, регіональні – за рахунок внесків "багатих" громад. За рахунок Центрального фонду доцільно здійснювати вертикальне і горизонтальне вирівнювання по відношенню до обласних бюджетів та республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, а також міських бюджетів міст Києва та Севастополя. За рахунок регіональних фондів, об'єднаних єдиною системою, слід забезпечити горизонтальне вирівнювання між територіальними громадами. Ці критерії слід покласти в основу багатфакторної математичної моделі вирівнювання доходів і видатків різних рівнів влади.

7. Важливими для теорії і практики є висновки автора щодо необхідності створення нової системи управління місцевими фінансами в умовах становлення та розвитку фінансової автономії місцевих органів влади. Їх практичне використання дозволить реформувати існуючу систему управління фінансами України, без чого неможливе становлення і розвиток місцевих фінансів. Основними елементами системи управління місцевими фінансами є компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів, місцеві фінансові органи, функції та завдання, які покладаються на ці органи, фінансовий контроль і аудит, організація касового виконання місцевих бюджетів. В Україні процес визначення компетенції місцевих органів влади в галузі фінансів, зокрема складання, затвердження і виконання місцевого бюджету, утворення позабюджетних цільових, резервних і валютних фондів, встановлення місцевих податків і зборів, комунальних платежів, в бюджетному процесі ще не завершено. В стадії формування знаходиться система місцевих фінансових органів. Необхідно утворити власні фінансові органи територіальних громад, які б не входили до складу фінансових органів виконавчої влади. Основною функцією фінансових органів місцевого самоврядування має стати фінансове планування – перспективне, п'ятирічне та річне, яке має бути запроваджено в державі. Доцільно забезпечити перехід до касового виконання місцевих бюджетів системою комунальних банків, засновниками яких мають

бути органи місцевого самоврядування. Слід утворити Центральний інвестиційний банк комунального кредиту. Розширення фінансової автономії територіальних громад потребує запровадження спеціальних процедур державного фінансового контролю і аудиту, їх рахунків та фінансових операцій, створення системи внутрішнього і зовнішнього контролю і аудиту фінансів місцевого самоврядування.

8. Україна як член Ради Європи приєдналася і ратифікувала Європейську Хартію про місцеве самоврядування, що накладає на неї зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Автором розроблено пропозиції щодо переходу держави до міжнародних стандартів організації місцевих фінансів, практична реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності усієї фінансової системи держави. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів передбачають право місцевого самоврядування в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними засобами; визначати фінансові засоби відповідно до компетенції; формувати хоча б частину фінансових ресурсів за рахунок місцевих податків і зборів; забезпечувати гнучкість і різноманітність фінансових систем, що формують фінансові засоби, мати доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу з метою фінансування інвестицій, а також передбачають запровадження процедур фінансового вирівнювання для захисту фінансово слабких територій, коригування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування; здійснення перерозподілу коштів між органами місцевого самоврядування на підставі процедур погодження; виділення їм субсидій, по можливості незв'язаних і нецільових, що не обмежуватиме свободу дій у власній сфері компетенції.

9. Проведене дослідження дозволяє сформулювати пропозиції щодо створення правових основ місцевих фінансів України. Мають бути розроблені та ухвалені Закони "Про місцеві державні адміністрації", "Про територіальний устрій", "Про право комунальної власності", "Про місцеві податки і збори", "Про комунальні підприємства", "Про господарську діяльність територіальних громад", "Про фінанси місцевого самоврядування", "Про фінансове вирівнювання", "Про комунальний кредит та комунальні цінні папери", "Про державний бюджет і бюджетні процедури", «Про загальні засади організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин в Україні», «Про загальні принципи використання трансфертів, надання дотацій, субсидій і субвенцій з Державного бюджету України», Комунальний, Містобудівний, Цивільний кодекси України. Слід внести зміни до банківського законодавства в частині надання права органам місцевого самоврядування створювати власні фінансово-кредитні установи, до земельного, лісового кодексу, кодексу про надра в частині визначення особливостей здійснення права комунальної власності на землю, ліси, водойми, надра, природні та інші ресурси. Необхідно затвердити Концепцію державної регіональної

фінансової політики України, у зв'язку з приєднанням держави до Європейської Хартії про місцеве самоврядування внести зміни до законодавства, зокрема щодо організації місцевих фінансів на основі міжнародних стандартів. Положення та результати, що обґрунтовані в дисертації, можуть стати теоретичною основою для проведення в Україні муніципальної реформи.

10. Здійснений аналіз місцевих фінансів України дозволяє сформулювати низку нових наукових проблем, які мають важливе теоретичне та прикладне значення, але виходять за межі дисертаційного дослідження. Це проблеми та шляхи формування фінансової системи України, якісно нової природи і структури, обумовленої наявністю в ній місцевих фінансів, визначення нової природи державних фінансів України як системи, зі складу якої виведені місцеві фінанси, взаємодії державних та місцевих фінансів, місцевих фінансів та інших структурних складових фінансової системи України, розв'язання суперечностей між місцевими та суспільними інтересами в цілому, розробки моделей їх погодження. Розроблені автором основи теорії місцевих фінансів можуть стати базою для подальших досліджень шляхів становлення та розвитку місцевих фінансів в Україні. Це стосується шляхів формування територіальних громад, вибору їх оптимальних розмірів та подальшого обґрунтування завдань цього інституту, вибору моделей організації місцевих фінансів та міжбюджетних взаємовідносин, механізмів функціонування самостійних місцевих бюджетів, розвитку системи місцевого оподаткування, комунального кредиту, комунальних платежів, фінансів комунальних підприємств та інших місцевих фінансових інститутів, розподілу функцій і завдань державної влади і місцевого самоврядування в сфері надання громадських послуг, розробки математичних моделей та формули фінансового вирішення, структури та переліку державних мінімальних соціальних стандартів, розподілу податкових повноважень держави і територіальних громад, забезпечення доступу органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу та механізмів регулювання їх боргу, ефективної організації фінансів комунальних підприємств, фінансово-кредитних установ місцевого самоврядування та ін.

11. Доцільним є запровадження у вищих навчальних закладах України на економічних спеціальностях навчального курсу «Місцеві фінанси України».

12. Достовірність отриманих автором результатів підтверджується впровадженням багатьох авторських пропозицій в практику, використанням їх в законодавстві України.

Список опублікованих автором праць по темі дисертації

М о н о г р а ф і ї

1. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики. — Київ: НДФІ, 1997 (16 ум.друк.арк)
2. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Монографія /НІСД.— К., 1996 (13.02 ум.друк.арк.).
3. Бутко І.П., Давидов Р.К., Кравченко В.І. та ін. Місцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції/ Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні. — К., 1994 (9,3 ум.друк.арк.). Авт.матеріал 1,63 ум.друк.арк.

П і д р у ч н и к и

4. Основи економічної теорії. Політекономічний аспект: Підручник/ Г.Н.Климко, В.П.Нестеренко, Л.О.Каніщенко, А.А.Чухно, В.І.Кравченко та ін. За ред. Г.Н.Климка, В.П.Нестеренка.— К: Вища школа, 1994 (29,4 ум.друк.арк). Авт.матеріал 0,7 ум.друк.арк.
5. Основи економічної теорії. Політекономічний аспект: Підручник/ Г.Н.Климко, В.П.Нестеренко, Л.О.Каніщенко, А.А.Чухно, В.І.Кравченко та ін. За ред. Г.Н.Климка, В.П.Нестеренка. 2-е видання, перероб. і доп.— К: Вища школа — Знання, 1997 (46,5 ум.друк.арк). Авт.матеріал 0,8 ум.друк.арк.

Н а у к о в і д о п о в і д і

6. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. Наукова доповідь/Національний інститут стратегічних досліджень. — Київ, 1995 (10,46 ум.друк.арк).

Б р о ш у р и

7. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основні поняття і терміни. — К: НДФІ, 1996 (2,67 ум.друк. арк).
8. Кравченко В.І., Мартін Г.Г., Пухтинський М.О. Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м.Ірпені. — Україна-Швеція, 1997 (1 ум.друк.арк.). Авт.матеріал 0,9 ум.друк.арк.

С т а т т і

9. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні. //Вісник Української Академії державного управління при Президентові України.— 1996.— № 2 (0,7 ум.друк.арк.).
10. Кравченко В.І. Трудное возрождение республик в миниатюре. //Народный депутат.— М., 1991.— № 17 (0,5 ум.друк.арк.).
11. Кравченко В.І. Шведський соціалізм починається з комуни //Фінанси України.— 1996.— № 3-4 (0,5 ум.друк.арк.).
12. Кравченко В.І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні// Фінанси України.— 1995.— № 1 (0,4 ум.друк.арк.).

13. Кравченко В.І. Словник фінансових термінів // Фінанси України.— 1996.— №1, №6, №8, №9, №10, №11, №12, 1997 — №3 (1,9 ум.друк.арк.).

14. Кравченко В.І. Законодавче забезпечення фінансування місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України.— Вип. 1-2 (14-15).— Київ.— 1996.— 0,4 ум.друк.арк.

15. Кравченко В.І. Економічний механізм управління територіями: Матеріали науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні», 26-27 листопада 1992 р., К., 1993 (0,4 ум.друк.арк.).

16. Кравченко В.І. Зміцнення фінансів місцевих органів влади і регіональна соціальна політика. Економіка України та шляхи її подальшого реформування: Матеріали Всеукраїнської наради економістів, Київ, 1996 (0,15 ум.друк.арк.).

17. Кравченко В.І. Учення про місцеві фінанси // Наукові праці НДФІ.— 1997.— Вип. 4 (1 ум.друк.арк.).

18. Кравченко В.І. Соціально-економічні проблеми міст та шляхи їх розв'язання // Місцеве та регіональне самоврядування України.— 1994.— Вип. 4 (0,5 ум.друк.арк.).

19. Кравченко В.І. Чому місцеві фінанси співають романси? / Місцеве самоврядування.— 1996.— №1 (0,5 ум.друк.арк.).

Концепції. Проекти законів

20. Кравченко В.І. (керівник колективу), Грицьак І.А., Ковтюх В.М., Пухтинський М.О., Тентюк М.О. Концепція комунальної власності в Україні // Місцеве самоврядування.— 1997.— № 1-2 (1 ум.друк.арк.).

21. Кравченко В. (керівник колективу), Василик О., Пухтинський М., Пітчик М., Безсмертний Р. Про місцеві податки і збори в Україні. Проект закону України // Місцеве самоврядування.— 1997.— № 3-4 (0,7 ум.друк.арк.).

22. Кравченко В.І.(керівник колективу), Василик О.Д., Черняк В.К., Шокун В.В., Гейдор І.І., Єременко О.К. Концепція розвитку Міністерства фінансів України / Під заг.ред. П'ятаченка Г.О. // Фінанси України.— 1997.— № 3 (1 ум.друк.арк.).

Методичні видання

23. Кравченко В.І. Региональные формы хозрасчета.— Житомир, 1990 (1,2 ум.друк.арк.).

24. Кравченко В.І. Проблемы местного самоуправления и местного хозяйства. Спецкурс. Проспект.— Житомир, 1990 (0,8 ум.друк.арк.).

Всього по темі дисертації опубліковано понад 55 робіт загальним обсягом авторського матеріалу більш ніж 70 ум.друк.арк.

А Н О Т А Ц І Я

Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.04.01. — Фінанси, грошовий обіг і кредит — Київський університет імені Тараса Шевченка, Київ, 1997.

В дисертації доведено об'єктивну необхідність і закономірність формування місцевих фінансів в процесі створення фінансової системи України. Розроблено основи нової галузі фінансової науки — системи знань про місцеві фінанси. Встановлено, що місцеві фінанси є системою, яка включає видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти і об'єкти системи, фінансові відносини. Запропоновано шляхи переходу України до міжнародних стандартів організації місцевих фінансів, що підвищить ефективність фінансової системи держави. Основні результати дослідження впроваджуються органами влади, в законодавстві України.

Ключові слова - місцеві фінанси, фінансова система, територіальна громада, місцеві фінансові інститути, внутрішні міжурядові фінансові відносини, фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами.

А Н Н О Т А Ц И Я

Кравченко В.И. Местные финансы Украины. Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора экономических наук по специальности 08.04.01.— Финансы, денежное обращение и кредит — Киевский университет имени Тараса Шевченко, Киев, 1997.

В диссертации доказана объективная необходимость и закономерность формирования местных финансов в процессе создания финансовой системы Украины. Разработаны основы новой отрасли финансовой науки — системы знаний о местных финансах. Установлено, что местные финансы являются системой, которая включает расходы, доходы, способы формирования доходов, местные финансовые институты, субъекты и объекты системы, финансовые отношения. Предложены пути перехода Украины к международным стандартам организации местных финансов, что повысит эффективность финансовой системы государства. Основные результаты исследования внедряются органами власти, в законодательстве Украины.

Ключевые слова — местные финансы, финансовая система, территориальная громада, местные финансовые институты, внутренние межправительственные финансовые отношения, финансовое выравнивание, управление местными финансами.

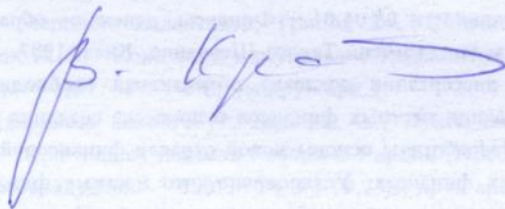
ANNO TATION

V.I. Kravchenko. Local Finances of Ukraine. Manuscript.

Thesis for a doctor's degree by speciality 08. 04. 01. - Finances, currency circulation and credit - Kyiv Taras Shevchenko National University, Kyiv, 1997.

The thesis proves an objective necessity and appropriateness of the local finances formation in the process of Ukraine's financial system creation. Local finances have been determined to be a system which includes expenditures, revenues, ways of forming revenues, local financial institutions, subjects and objects of the system, financial relations. The new branch of the financial science foundations have been elaborated which are the foundations of the system of knowledge on local finances. Certain ways for Ukraine's transition to the international standards of managing local finances which enhance the state's financial system effectiveness have been suggested. The basic results of the research are being inculcated by the authorities and the Ukrainian legislation.

Key words: local finances, financial system, area community, local financial institutions, domestic intergovernmental financial relations, financial equalization, local finances management.



Підп. до друку 17.12.97. Формат 60х84/16. Офс. друк.
Ум.-друк. арк. 2,09. Наклад 100 прим. Зам. № 7-293.

Друкарня НаукМА. 254070, Київ-070, вул Сковороди, 2

43137

AB 39.181