

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Разом із здобуттям незалежності перед Україною постало важливе завдання – створення власної фінансової і бюджетної систем, а в даний час – їх подальше вдосконалення. Вирішення цього завдання вимагає переосмислення природи бюджету взагалі і місцевих бюджетів зокрема, визначення їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування доходної бази і напрямів витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин. В умовах переходу до ринку зростає значення місцевих бюджетів у проведенні економічної і регіональної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення, що також потребує відповідного теоретичного обґрунтування і практичного вивчення.

Актуальність теми. Стратегічні цілі та пріоритети національного розвитку передбачають побудову демократичного суспільства, однією з вихідних підвалин якого є місцеве самоврядування. Починаючи з 1990 р. в Україні відбувається складний і багатоплановий процес відродження інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування визнаний одним із найважливіших напрямків державної політики.

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Незначними залишаються власні доходи і, зокрема, місцеві податки і збори, а також надходження від підприємств і організацій, що належать до місцевого господарства. Постійно зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, подальшого вдосконалення потребує порядок розрахунку бюджетних трансфертів. Серйозною перешкодою на шляху зміцнення місцевих бюджетів стала нестабільність законодавства, неузгодженість і суперечливість окремих його положень. У зв'язку з цим виняткової актуальності набувають теоретичні і практичні проблеми функціонування місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин, здійснення місцевого оподаткування.

Проблематика місцевих бюджетів займає важливе місце в дослідженнях зарубіжних вчених. Теоретичні витоки сучасних уявлень про природу і функції бюджетів місцевих адміністрацій, засади міжурядових відносин, сутність, роль і завдання місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання, бюджетних трансфертів знаходимо у працях корифеїв фінансової науки: А.Вагнера, Р.Гнейста, К.Рау, Л.Штейна; сучасних західних науковців: Р.Аграноффа, Дж.Аронсона, Ш.Бланкарта, Р.Джекмена, Р.Майсгрейва, Ю.Немеца, У.Оутса, М.Перлмана, Г.Райта, П.Рассела, Ч.Тібо, К.Фостера, Дж.Хіллі, С.Чапкової, А.Шаха та інших. В даний час питання місцевих бюджетів знаходяться в центрі уваги багатьох

фахівців, зокрема, вони порушуються у працях вітчизняних вчених О.Василика, В.Гейця, М.Долішного, Б.Кваснюка, Т.Ковальчука, В.Кравченка, В.Лагутіна, І.Луїної, В.Опаріна, В.Федосова, Н.Чумаченка, А.Чухна, С.Юрія. Зміст праць вказаних і багатьох інших науковців проаналізований і узагальнений автором при роботі над дисертацією, окремі положення були доповнені і розвинуті з врахуванням змін, які відбулися протягом останніх років.

Але варто відзначити, що більшість робіт вітчизняних вчених стосуються визначеного кола питань або лише окремих аспектів бюджетної практики. В той же час динаміка зрушень в економічній системі нашої держави вимагає проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних із функціонуванням місцевих бюджетів, вивчення власного історичного досвіду, практики ринкових країн з метою її застосування в Україні, глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо формування і використання коштів місцевих бюджетів України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка за комплексною темою “Теорія та практика соціально-економічного розвитку України в умовах ринкових перетворень”, підрозділ “Розвиток фінансової системи України як фактор економічного зростання”, шифр 01 БФ 040-01, в межах якої обгрунтовано групування областей за рівнем економічного потенціалу і на цій основі – визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Дисертаційне дослідження є також складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів Тернопільської академії народного господарства “Удосконалення фінансових відносин в умовах становлення економіки ринкового типу”, державний реєстраційний номер 0101 U 002355, в межах якої розроблено розділ щодо формування доходної бази місцевих бюджетів.

Мета дисертаційного дослідження полягає у виявленні сутності, закономірностей становлення і розвитку місцевих бюджетів, їх ролі в економічній системі держави в умовах переходу до ринку. Поставлена мета зумовила вирішення таких основних завдань:

- визначити економічну сутність місцевих бюджетів, виявити закономірності їх функціонування в умовах трансформації вітчизняної економіки;
- обгрунтувати основні теоретичні положення щодо ролі місцевих бюджетів у забезпеченні економічного розвитку, фінансової стабільності та підвищення добробуту громадян;
- дослідити основні тенденції розподілу ресурсів бюджетної системи України, обгрунтувати шляхи його оптимізації;
- проаналізувати й оцінити чинну практику формування і використання коштів місцевих бюджетів, обгрунтувати напрями її вдосконалення;
- виявити основну суперечність місцевих бюджетів та шляхи її розв'язання;
- проаналізувати основні тенденції розвитку міжбюджетних відносин, бюджетного регулювання і обгрунтувати методологічні засади їх здійснення;

- визначити сутність фінансового вирівнювання, сформулювати основні концептуальні засади його проведення;
- виявити чинники, які впливають на рівні середньодушових видатків з місцевих бюджетів для врахування їх у фінансовому вирівнюванні;
- обґрунтувати основну мету державної регіональної політики та механізм її досягнення за допомогою місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин;
- розрахувати та згрупувати інтегральні показники соціально-економічного розвитку регіонів з метою фінансового вирівнювання;
- дослідити взаємозв'язок місцевого господарства з процесом формування доходів місцевих бюджетів, обґрунтувати напрями посилення впливу місцевої влади на функціонування об'єктів комунальної власності;
- визначити основні тенденції розвитку місцевих бюджетів України і виділити його основні етапи.

Об'єктом дисертаційного дослідження є бюджетна система України та її складові.

Предметом дисертаційного дослідження є економічні відносини з приводу формування і використання коштів місцевих бюджетів на сучасному етапі ринкової трансформації та становлення демократичних засад в Україні.

Методологія та методика дослідження базується на діалектичному і системному підході, у відповідності до якого фінансова, бюджетна і податкова системи розглядаються у нерозривному зв'язку і розвитку. Для досягнення поставленої в роботі мети використовувалися методи аналізу і синтезу, індукції і дедукції, економіко-математичні і статистичні методи. При обґрунтуванні категоріального апарату був застосований метод наукових абстракцій. Визначення основних засад функціонування місцевих бюджетів проведено згідно вимог балансового моделювання. З'ясування процесів алокації і розподілу бюджетних ресурсів здійснювалося на основі економічних рядів динаміки. Дослідження середньодушових видатків місцевих бюджетів проведено з використанням кореляційного аналізу. Ретроспективний аналіз розвитку місцевих бюджетів України здійснений із застосуванням методу екстраполяції історичного досвіду на реалії сьогодення. У роботі широко використовується графічний метод.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчі та нормативно-правові акти з питань фінансів, бюджету, оподаткування; звітні дані Міністерства фінансів України і Державного казначейства України; статистичні матеріали Державного комітету статистики України; аналітичні матеріали Групи фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету; матеріали, опубліковані в рамках Програми сприяння парламенту України. Під час дослідження вивчалися праці провідних зарубіжних та вітчизняних вчених і практиків з широкого спектру економічних і фінансових проблем.

Наукова новизна одержаних результатів. У дисертаційній роботі проведено комплексне дослідження проблем формування і використання коштів місцевих бюджетів, їх ролі в економічній системі держави періоду ринкової трансформації, що дозволило одержати теоретичні і практичні результати, які характеризують новизну дослідження і особистий внесок автора, зокрема:

– дано теоретичне обґрунтування суті місцевих бюджетів, виходячи з їх ролі в умовах ринкової трансформації національної економіки як особливих фондів фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об'єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад суспільства; як надійних важелів впливу держави на її економічний розвиток, фінансову стабільність і добробут громадян;

– відстежено і теоретично обґрунтовано процес еволюції місцевих бюджетів на українських землях від часу виникнення перших земських бюджетів у другій половині XIX століття і до сучасних місцевих бюджетів незалежної України, на основі цього запропонована періодизація їх розвитку з виділенням п'яти етапів;

– обґрунтовано роль місцевих бюджетів в умовах ринкової трансформації як фінансових гарантів існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які недоцільно і неефективно задовольняти за рахунок державного бюджету, зокрема показано вплив місцевих бюджетів на фінансову стабільність і фінансову безпеку держави, рівень суспільного добробуту і доходи населення;

– виявлено основну суперечність місцевих бюджетів, що полягає у невідповідності обсягу власних і закріплених законодавством доходних джерел тим завданням, які в сучасних умовах стоять перед органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано шляхи розв'язання основної суперечності через: забезпечення стабільності бюджетного законодавства, вдосконалення структури доходів у напрямку збільшення частки власних, реформування місцевого оподаткування, посилення стимулів додаткового надходження доходів, забезпечення виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування за рахунок власних доходів;

– розвинуто теоретичну концепцію реформування міжбюджетних відносин в Україні у частині виявлення передумов їх виникнення, змісту і завдань бюджетного регулювання та напрямів його проведення, сутності і вихідних засад фінансового вирівнювання; сформульовано визначення окремих бюджетних термінів як необхідної передумови впорядкування бюджетного законодавства;

– розкрито основні тенденції міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання, що дозволило розробити методологічні підходи до визначення обсягів дотацій вирівнювання і механізму надання цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

– виявлено і проаналізовано чинники, які здійснюють найбільший вплив на рівень середньодушових видатків з місцевих бюджетів України, а саме: вироблена валова додана вартість і податковий потенціал територій, що дало змогу обґрунтувати доцільність врахування показників валової доданої вартості в розрахунку на душу населення у фінансовому вирівнюванні. Встановлено основні причини регіональних відмінностей середньодушових видатків, що полягають, зокрема, у невизначеності цілей фінансового вирівнювання, відсутності протягом тривалого часу науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання, нераціональному розташуванні мережі бюджетних установ тощо;

– визначено тенденції формування доходної бази місцевих бюджетів та взаємозалежність функціонування місцевого господарства і місцевих бюджетів, виявлено роль надходжень від власності та підприємницької діяльності органів місцевого самоврядування у наповненні місцевих бюджетів, що дало змогу обґрунтувати висновок щодо необхідності посилення впливу місцевої влади на місцеве господарство, зокрема, за допомогою бюджету розвитку, а також шляхом вдосконалення структури видаткової частини місцевих бюджетів;

– підтверджено доцільність спрямування державної регіональної політики на подолання відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, на основі чого виявлено чинники, які слід враховувати при визначенні економічного і фінансового потенціалу регіонів, у відповідності до них – критерії віднесення територій до депресивних. Розраховано інтегральні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, проведено їх групування для розподілу обсягів бюджетних трансфертів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані в процесі вдосконалення бюджетної і податкової систем України, міжбюджетних відносин і механізму бюджетного регулювання, реформування місцевого оподаткування, при обґрунтуванні цілей і завдань державної регіональної політики, загальнодержавних і локальних програм підтримки та розвитку місцевого господарства.

Окремі теоретичні положення дисертаційного дослідження використані при підготовці Бюджетного кодексу України (довідка № 06-9/9-470 від 7.11.2001 р.). Здобувач є науковим консультантом комісії з питань планування, бюджету і контролю за приватизацією Тернопільської міської ради. Обґрунтовані в роботі висновки і пропозиції знайшли практичне втілення під час проведення бюджетних слухань у 1999-2001 роках, підготовці рішень міської ради щодо запровадження місцевих податків і зборів, при розробці проектів бюджетів міста Тернополя (довідка № 1704/01 від 3.12.2001 р.) і Луцька (довідка № 360 від 18.10.2001 р.), місцевих бюджетів Тернопільської області (довідка № 50 від 22.01.2002 р.).

Впровадження результатів дисертаційного дослідження було здійснено автором у навчальному процесі при викладанні курсів “Теорія фінансів” на кафедрі фінансів Тернопільської академії народного господарства (довідка № 124-02/817 від 5.11.2001 р.); професійно-орієнтованих модулів “Управління фінансово-економічними системами”, “Фінанси місцевого самоврядування” і “Актуальні проблеми теорії і практики фінансів” в магістратурі Тернопільської академії народного господарства (довідка № 126-13/788 від 29.10.2001 р.); курсів “Фінанси”, “Бюджетна система”, “Податкова система” в Інституті післядипломної освіти Тернопільської академії народного господарства (довідка № 124-02/818 від 5.11.2001 р.); курсу “Державні фінанси” на кафедрі фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка; курсів “Теорія фінансів” в Тернопільському інституті економіки і підприємництва, Економіко-правничому інституті м. Чернівці та Запорізькому інституті економіки та інформаційних технологій.

Особистий внесок здобувача полягає в обґрунтуванні сутності місцевих бюджетів та їх ролі в період ринкової трансформації національної економіки, концептуальних засад організації міжбюджетних відносин, реформування місцевого оподаткування, вдосконалення формування і використання коштів місцевих бюджетів, здійснення фінансового вирівнювання. Наукові положення, розробки, висновки і рекомендації, які виносяться на захист, одержані автором самостійно. Особистий внесок у працях, опублікованих у співавторстві, наведено окремо у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження доповідались на міжнародних і вітчизняних науково-теоретичних і науково-практичних конференціях, а саме: “Молода Україна – нові можливості” (Тернопіль, 1994 р.), “Роль фінансово-кредитної системи у стимулюванні економічного зростання в Україні” (Луцьк, червень 1999 р.), “Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (Приклад України)” (Київ, листопад 1999 р.), “Україна на порозі ХХІ століття: економіка, державність” (Вінниця, березень 2000 р.), “Регіоналізація економіки і здійснення адміністративної реформи в Україні” (Дніпродзержинськ, травень 2000 р.), “Актуальні проблеми фінансів, грошового обігу та кредиту” (Київ, вересень 2000 р.), “Економічна безпека держав (на прикладі України)” (Київ, жовтень 2000 р.), “Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання” (Луцьк, травень 2001 р.), “Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв’язання” (Київ, травень 2001 р.), “Фінанси, грошовий обіг та кредит в забезпеченні суспільного добробуту” (Київ, жовтень 2001 р.).

Результати дисертаційного дослідження розглядались на засіданні Вченої ради економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка у лютому 2000 р. Основні положення дисертації неодноразово обговорювались на засіданні кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Публікації. Основні результати дослідження опубліковано у монографії “Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика)” (20,16 друк. арк.), одноосібному навчальному посібнику “Фінанси” (7 друк. арк.), в колективному навчальному посібнику “Бюджетна система України” (авторський матеріал – 1 друк. арк.), у 34 статтях у наукових журналах, збірниках наукових праць, матеріалах і тезах конференцій загальним обсягом авторського матеріалу понад 40 друк. арк., з них 25 статей – у фахових виданнях.

Обсяг і структура роботи. Дисертація складається зі вступу, 5 розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Обсяг дисертації – 463 сторінки друкованого тексту, в тому числі 37 таблиць і 26 рисунків, які займають 40 сторінок, 35 додатків – 41 сторінку. Список використаних літературних джерел містить 450 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У першому розділі “Теоретичні засади і еволюція місцевих бюджетів” розкрито економічну природу бюджету, відзначено, що бюджет сформувався в результаті тривалого історичного процесу еволюції людського суспільства, трансформації натурального господарства в грошово-мінове, виникнення і розвитку держави. В сучасних умовах бюджет представляє собою складне явище, без якого жодна економічна система функціонувати не може. Об’єктивність бюджету зумовлена існуванням держави, а також тим, що завжди виникає необхідність перерозподілу валового внутрішнього продукту між сферами діяльності, територіями країни внаслідок нерівномірності їхнього розвитку, між окремими верствами населення з метою підтримки найбільш незахищених категорій.

У роботі відзначено, що місцеві бюджети сформувались разом із виникненням інституту місцевого самоврядування, вони присутні як у федеративних, так і в унітарних державах; на їх функціонування значний вплив має не лише державний устрій країни, але й національні особливості організації місцевого управління. Теоретично обґрунтовано і відстежено процес становлення і розвитку місцевих бюджетів України, що дало змогу виділити наступні етапи: 1) період виникнення і оформлення перших земських бюджетів – від кріпосної реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.; 2) період законодавчої регламентації і відновлення місцевих фінансів і місцевих бюджетів у радянській державі – 1918-1930 рр.; 3) період зміцнення командних методів господарювання, обмеження прав місцевих рад, збільшення залежності місцевих бюджетів від державного бюджету – 1930-1959 рр.; 4) період розвитку демократичних засад суспільного життя, піднесення ролі місцевих рад, зміцнення місцевих бюджетів – 1959-1990 рр.; 5) відновлення інституту місцевого самоврядування в незалежній Україні, законодавче врегулювання функціонування місцевих бюджетів – триває з 1990 р. дотепер.

Дослідженням було проаналізовано різноманітні підходи до трактування природи як державного, так місцевих бюджетів, чинну бюджетну практику, механізми впливу місцевих бюджетів на процеси суспільного життя. Це дало підставу зробити висновок, що в період ринкової трансформації місцеві бюджети слід розглядати, перш за все, як особливі фонди фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об’єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад суспільного життя. Крім того, на сучасному етапі місцеві бюджети стали надійним важелем впливу держави на її економічний розвиток, фінансову стабільність і добробут громадян.

У дисертації відзначено тенденцію неухильного зростання обсягів місцевих бюджетів багатьох розвинутих ринкових країн, яка зумовлена децентралізацією влади і регіоналізацією економічних та соціальних процесів, розширенням кола завдань місцевої влади і підвищенням її ролі у відтворенні робочої сили, здійсненні соціальних та економічних програм, вирішенні екологічних проблем тощо. Вказані процеси вплинули як на збільшення фінансових ресурсів,

акумульованих у місцевих бюджетах, так і на пріоритети у витрачання бюджетних коштів. Зростання обсягів місцевих бюджетів супроводжувалось збільшенням їх частки у валовому внутрішньому продукті багатьох європейських країн, а також посиленням ролі місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків.

У процесі дослідження встановлено, що формування доходів місцевих бюджетів розвинених ринкових країн відбувається за рахунок податкових, неподаткових надходжень і грантів. Серед податкових надходжень домінують місцеві податки, до складу яких віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також велика кількість різноманітних податків, які відображають політику місцевої влади. В останні роки спостерігається значне зростання ролі грантів у формуванні доходів місцевих бюджетів, які надаються центральним урядом місцевому самоврядуванню, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності. При цьому перевага віддається не цільовим субвенціям, а незв'язаним субсидіям, які не обмежують самостійність органів місцевого самоврядування. Серед неподаткових надходжень найбільш вагомими є доходи від підприємницької діяльності та майна, орендна плата, штрафи, кошти від випуску місцевих позик.

На витрачання коштів місцевих бюджетів ринкових країн, що виявлено у роботі, вирішальний вплив мають розподіл повноважень між центральним урядом і місцевим самоврядуванням, загальнонаціональні цілі та пріоритети суспільного розвитку, бюджетна політика центрального уряду і місцевої влади. Склад і динаміка видатків місцевих бюджетів розвинених європейських країн та США засвідчує їх чітко окреслену соціальну спрямованість, домінування видатків на утримання закладів освіти, охорони здоров'я, виплату допомог по соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення. Досить значними є видатки, пов'язані з наданням локальних послуг, витрати на житлове будівництво та створення комунальних зручностей, утримання муніципального транспорту і зв'язку, охорону громадського правопорядку.

У другому розділі “Місцеві бюджети в бюджетній системі України” досліджено систему місцевих бюджетів, їх роль у бюджетній системі України, особливості розподілу бюджетних ресурсів, тенденції формування доходів та пріоритети у витрачання бюджетних коштів.

У дисертації виявлено, що унітарний устрій нашої держави зумовлює особливе значення місцевих бюджетів у складі бюджетної системи. У близько 12 тисячах місцевих бюджетів різноманітних видів (рис. 1) зосереджено майже 1/3 бюджетних ресурсів країни; у 2000 р. це відповідно складало 29,1% доходів і 35,3% видатків зведеного бюджету України. Проте, починаючи з другої половини 1990-х років, визначилась негативна тенденція поступового зменшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, а також у валовому внутрішньому продукті, що відображено даними таблиці 1 і засвідчує посилення централізації економіки, зосередження все більшої частини фінансових і, в тому числі, бюджетних ресурсів на рівні держави. Це суперечить світовій практиці, не відповідає сучасним функціям і завданням органів місцевого самоврядування.



Рис. 1. Місцеві бюджети в складі бюджетної системи України.

У дослідженні було визначено суперечливі тенденції функціонування місцевих бюджетів та зроблено висновок, що значною мірою вони зумовлені недоліками чинної бюджетної практики, характерними ознаками якої стали нестабільність і неузгодженість законодавства, постійна зміна складу доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів, нестабільність міжбюджетних відносин і неефективність бюджетного регулювання, нераціональна структура доходної частини місцевих бюджетів. Щорічні зміни доходної бази місцевих бюджетів знеможливили проведення перспективного бюджетного планування і визначення політики місцевих органів самоврядування на тривалу перспективу.

Таблиця 1

Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України *

(млн. грн.)

Роки	Доходи місцевих бюджетів	Видатки місцевих бюджетів	Валовий внутрішній продукт	Доходи місцевих бюджетів у % до ВВП	Видатки місцевих бюджетів у % до ВВП
1992	5,8	7,3	50,3	11,5	14,5
1993	238	226	1483	16,0	15,2
1994	1803	1911	12038	15,0	15,9
1995	8642	9547	54516	15,9	17,5
1996	10952	11761	81519	13,4	14,4
1997	12138	13690	93365	13,0	14,7
1998	13211	15019	102593	12,9	14,6
1999	13152	15816	127126	10,3	12,4
2000	11875	14688	172952	6,9	8,5

* Складено і розраховано автором за даними Держкомстату України та Міністерства фінансів України.

На основі проведеного аналізу чинного законодавства виявлено його суттєвий недолік – відсутність тлумачення багатьох термінів, пов'язаних із формуванням місцевих бюджетів, що ускладнює практичне застосування окремих законодавчих норм, їх суперечливе трактування, зокрема, це стосується понять “власні доходи”, “закріплені доходи”, “регуляційні доходи”. З метою впорядкування бюджетної термінології як необхідної передумови вдосконалення бюджетного законодавства обґрунтовано наступні концептуальні підходи.

Власними доходами місцевих бюджетів запропоновано вважати доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, що приймають місцеві органи самоврядування; тобто, це – доходи, які одночасно відповідають наступним вимогам: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, яка повністю їх контролює і використовує на свій розсуд. Закріплені доходи місцевих бюджетів – це доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині. За своєю природою, це – загальнодержавні податки, збори або доходи. Регуляційними доходами місцевих бюджетів є загальнодержавні доходи, що передаються у місцеві бюджети; вони розподіляються у певній пропорції між окремими видами місцевих бюджетів з метою їх збалансування.

Проведене дослідження практики формування доходної бази місцевих бюджетів України виявило, що більше половини їх доходів утворюється за рахунок податкових надходжень (див. табл. 2), найважливішими з яких є прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та плата за землю. Власні і закріплені доходи складають лише 1/5 частину сукупних доходів місцевих бюджетів, невеликою залишається питома вага місцевих податків і зборів (3-4%). Одночасно високою є частка бюджетних трансфертів і регуляційних податків; надходження від об'єктів, на які розповсюджується право комунальної власності, також не відіграють відчутної фіскальної ролі.

Таблиця 2

Структура доходних джерел місцевих бюджетів України *

(%)

Групи доходів	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Податкові надходження	48,9	68,4	60,0	53,9	53,4
Неподаткові надходження	1,4	2,6	2,7	2,7	3,4
Доходи від операцій з капіталом	0,01	0,005	0,04	0,04	0,1
Цільові фонди	0,004	0,003	6,0	8,1	0,1
Офіційні трансферти	49,7	29,0	31,3	35,3	43,0
Усього	100	100	100	100	100

* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

У другій половині 1990-х років відбулися зрушення в структурі доходних джерел місцевих бюджетів, зросла питома вага дотацій і субвенцій загалом з 29% у 1995 р. до 43% у 2000 р. і в тому числі у сільських бюджетах з 42,3% у 1992 р. до

50,9% у 2000 р. Крім того, відбувалося неухильне збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів, спричинені невеликою часткою власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів, заглибили протиріччя по вертикалі бюджетної системи, призвели до протистояння державних органів влади і місцевого самоврядування.

У роботі обґрунтовано висновок, що діючий порядок формування місцевих бюджетів потребує докорінної переорієнтації відповідно до потреб зміцнення місцевого самоврядування. Адже в сучасних умовах доходи місцевих бюджетів стали головним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Завдання, які вирішує місцева влада, з року в рік ускладнюються. Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади, а також необхідність здійснення контролю за їх виконанням вимагає принципово іншої побудови доходної і видаткової частин місцевих бюджетів, у порівнянні з тією, яка використовувалась у нашій країні впродовж тривалого часу. Особливої уваги потребує зміцнення доходної бази бюджетів територіальних громад – міст, селищ, сіл та їх об'єднань, які складають основу системи місцевих бюджетів.

Проведений аналіз показав, що видатки місцевих бюджетів відображають винятково важливу їх роль у соціально-економічному житті суспільства. Структура видатків місцевих бюджетів за роки існування незалежної України відображає їх соціальну спрямованість, що підтверджують дані таблиці 3. Таке цільове використання коштів є закономірним, адже місцеві органи самоврядування покликані вирішувати локальні проблеми, які безпосередньо пов'язані з наданням різноманітних суспільних, в тому числі соціальних послуг, піднесенням рівня добробуту населення, створенням необхідних умов для його життєдіяльності.

Таблиця 3

Структура видатків місцевих бюджетів України *

Групи видатків	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Державне управління	1,3	3,1	2,7	3,1	4,6
Освіта	21,9	23,8	22,8	21,9	27,6
Охорона здоров'я	23,1	25,1	21,8	21,8	26,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	31,9	29,1	17,2	13,7	15,3
Культура, мистецтво, засоби масової інформації, фізкультура і спорт	3,1	3,6	2,9	2,0	4,2
Розвиток економіки	15,7	12,4	25,8	25,1	15,0
Інші	3,0	2,9	6,8	12,4	7,2
Усього	100	100	100	100	100

* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Проте, що було виявлено дослідженням, абсолютні розміри коштів, які виділяються з місцевих бюджетів на утримання соціально-культурних об'єктів і на

соціальні виплати, є недостатніми для задоволення потреб населення. Матеріальна база бюджетних організацій, особливо тих, які не надають платних послуг, знаходиться у занедбаному стані, потребує капітального ремонту і оновлення значна частина основних засобів невиробничого призначення. Фінансування бюджетних організацій в останні роки здійснювалось переважно в частині оплати праці і нарахувань на заробітну плату, для багатьох установ розповсюдженим явищем стали заборгованість по оплаті праці і комунальним послугам. Недостатньо коштів виділяється на розвиток охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, покращення матеріальної бази загальноосвітніх шкіл.

У дисертації проаналізовано розподіл бюджетних ресурсів, показано специфіку формування доходів та особливості використання коштів місцевих бюджетів різних видів, на підставі чого обґрунтовано висновок, що загалом у місцевих бюджетах необхідно залишати не менш, ніж 50% коштів, що збираються у вигляді податків та інших обов'язкових платежів на території місцевого самоврядування. Лише таким чином можна забезпечити реальну фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, досягти зацікавленості у збільшенні бюджетних надходжень.

У третьому розділі “Міжбюджетні відносини і місцеві бюджети” визначено теоретичні засади і практичні аспекти міжбюджетних відносин, обґрунтовано їх об'єктивні передумови та найважливіші складові, узагальнено завдання бюджетного регулювання, дана характеристика методів його здійснення.

У роботі показано, що взаємовідносини, які виникають між бюджетами різних рівнів та видів, супроводжуються рухом бюджетних ресурсів, основними формами якого є: бюджетні трансферти, взаємозаліки та взаєморозрахунки, об'єднання коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів і програм. Механізм організації міжбюджетних відносин базується на визначеному у законодавстві поділі повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування, гарантії з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування, чинному порядку розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами бюджетів, фінансовій підтримці місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Центральне місце у міжбюджетних відносинах займають процедури бюджетного регулювання, основними завданнями якого є: досягнення відповідності між видатками і доходами усіх бюджетів, забезпечення рівномірності у надходженні доходів, створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів, забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів, перерозподіл бюджетних ресурсів між “багатими” і “бідними” у фінансовому відношенні територіями, ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації доходів, здійснення фінансового вирівнювання.

Дослідження усього комплексу проблем, пов'язаних з проведенням бюджетного регулювання, дало підставу сформулювати висновок, що його варто розглядати не лише як збалансування бюджетів чи перерозподіл бюджетних ресурсів, а як діяльність народногосподарського і, навіть, політичного значення, в процесі якої втілюються загальнодержавні завдання по створенню необхідних умов для економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращенню добробуту населення, усуненню розбіжностей в рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішуються національні проблеми.

У дисертації дано теоретичне обґрунтування напрямів бюджетного регулювання, відзначено, що вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення такого завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків. Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування, що полягає у здійсненні фінансового вирівнювання в територіальному розрізі. Причому воно повинно проводитися окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Сутність фінансового вирівнювання, що доведено у дослідженні, полягає у наближенні витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідації значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій. В умовах відсутності розроблених і законодавчо визначених державних соціальних гарантій метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення до середнього рівня, який склався по країні.

У роботі обґрунтовано вихідні постулати фінансового вирівнювання, зокрема: врахування об'єктивно існуючих особливостей і розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій; визначення критеріїв і переліку депресивних територій; вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення однакових можливостей для функціонування усіх територіальних громад; визначення ступеня вирівнювання доходів для встановлення зацікавленості у збільшенні доходних джерел; вирівнювання видатків місцевих бюджетів для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні.

Результати проведеного аналізу свідчать, що в даний час відбувається посилення регіональної диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів – основної характеристики результативності механізму фінансового вирівнювання, що є підтвердженням неефективної політики щодо його здійснення. Так, за 1996-2000 роки, як видно з даних таблиці 4, відмінності у розмірах середньодушових видатків не тільки не були ліквідовані чи послаблені, але відбулося їх подальше поглиблення. Амплітуда коливань граничних значень

залишається досить значною, розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями збільшуються: у 1996 році дане співвідношення складало 1,9 рази, а в 2000 році – 3,6 рази. Зросли показники, які характеризують ступінь диференціації середньодушових видатків: середнє квадратичне відхилення збільшилось протягом даного періоду у 3,6 рази, розмах варіації – у 4,3 рази, коефіцієнт варіації – у 2 рази.

Таблиця 4

Видатки місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення *

(грн.)

Показники	Роки:				
	1996	1997	1998	1999	2000
Мінімальне значення	181	213	220	201	277
Максимальне значення	352	411	547	523	1010
У середньому по країні	232	262	288	312	403
Середнє квадратичне відхилення	36,3	50,4	76,7	77,2	129,2
Розмах варіації	171	198	327	322	733
Коефіцієнт варіації, %	15,7	19,2	26,6	24,8	32,1

* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Нерівномірність у задоволенні місцевих потреб більш яскраво відображають середньодушові видатки місцевих бюджетів за основними розділами функціональної класифікації; особливо це стосується тих, які мають соціальний характер, зокрема, у розрізі однотипних територіальних формувань. Так, у 2000 р. видатки місцевих бюджетів на освіту в розрахунку на одного жителя в середньому по країні складала 88 грн., одночасно в Луганській області – 68 грн., а в м. Києві – 158 грн. Видатки на охорону здоров'я в середньому становили 79 грн./чол. і коливалися від 58 грн./чол. в Чернівецькій області до 132 грн./чол. в столиці; на соціальний захист і соціальне забезпечення населення – відповідно 97 грн./чол., при мінімальному рівні – 60 грн./чол. і максимальному – 215 грн./чол. Досить значні відмінності існують у фінансуванні закладів культури, мистецтва, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства.

Найбільший діапазон коливань рівнів середньодушових видатків за загальним фондом місцевих бюджетів у 2000 р. спостерігався в містах з населенням 20-100 тис. чол.: від 94 до 910 грн./чол., тобто розбіжності між граничними значеннями досягли майже 10 разів. У вказаній групі міст існують значні відмінності у фінансуванні освіти і охорони здоров'я; середньодушові видатки за означеними напрямками відрізняються у 3-6 разів. Крім того, великі розбіжності значень середньодушових видатків на освіту є з бюджетів районів, де проживає 30-55 тис. чол. і понад 75 тис. чол.; на охорону здоров'я – в районах з населенням 55-75 тис. чол. Проте найбільшою диференціацією характеризуються видатки на утримання житлово-комунального господарства. Так, наприклад, з бюджетів районів з чисельністю населення до 30 тис. чол. такі видатки в розрахунку на одного жителя коливалися у 2000 р. від 0 до 163 грн.

Таким чином, потреби населення задовольняються по-різному в залежності від території проживання, в той час як Конституція України гарантує усім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки в старості та ін. Кошти, які виділяються з державного бюджету у формі дотацій та субвенцій, використовуються не для проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб органів місцевого самоврядування.

Для вироблення ефективної політики і механізму фінансового вирівнювання було виявлено причини територіальних відмінностей розмірів середньодушових видатків місцевих бюджетів. На основі кореляційного аналізу в дисертації досліджено вплив наступних факторів: рівня економічного розвитку, структури виробленої вартості, податкового потенціалу, обсягів наданих офіційних трансфертів.

Кожна однофакторна модель була складена на основі оціночного рівняння:

$$Y = \hat{\alpha} + \hat{\beta}x$$

де Y – результативна ознака (середньодушові видатки місцевих бюджетів);

$\hat{\alpha}$ і $\hat{\beta}$ – параметри, які знаходяться в результаті розв'язання системи рівнянь;

x – факторна ознака.

Система рівнянь, сформована на основі методу найменших квадратів, була представлена наступним чином:

$$\begin{cases} \hat{\alpha}n + \hat{\beta}\sum x_i = \sum y_i \\ \hat{\alpha}\sum x_i + \hat{\beta}\sum x_i^2 = \sum x_i y_i \end{cases}$$

Розрахунок коефіцієнтів кореляції показав, що найбільший вплив на рівень видатків місцевих бюджетів мають розміри валової доданої вартості, створеної в регіоні у розрахунку на душу населення, а також обсяги власних, закріплених і регуляційних доходів, які акумулюються у місцевих бюджетах. Це дало можливість обґрунтувати пропозицію щодо необхідності врахування зазначених показників у механізмі фінансового вирівнювання.

У дослідженні з'ясовано, що, окрім вищезазначених чинників, регіональні відмінності середньодушових видатків місцевих бюджетів спричинені загалом нестабільністю та неузгодженістю бюджетного законодавства; щорічними змінами у складі доходів і видатків бюджетів; невизначеністю цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання; відсутністю протягом тривалого часу стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання; нераціональним розташуванням мережі бюджетних установ; непослідовною політикою щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність; відсутністю зацікавленості у додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькими тенденціями у витрачання коштів.

Подолання даних недоліків сприятиме формуванню ефективного механізму міжбюджетних відносин.

За результатами аналізу чинного порядку надання бюджетних трансфертів відзначено, що поряд із позитивними зрушеннями, які відбулися за останні два роки, залишається низка невирішених проблем. Зокрема, формульний порядок розрахунків доходів для визначення розмірів дотацій вирівнювання не поширюється на бюджети міст районного значення, селищ і сіл; досить обмеженими залишаються можливості селищних і сільських рад щодо збільшення доходної бази відповідних бюджетів; застосовувана методика визначення рівня податкоспроможності територій не дозволяє об'єктивно оцінити їх податкову силу; нормативи видатків виступають не інструментом нормативного планування, а є важелем для здійснення перерозподільчих процесів, вони не відображають регіональну специфіку; централізованим залишається порядок визначення основних груп видатків місцевих бюджетів.

У четвертому розділі “Місцеві бюджети і місцеві фінанси” розглянуто теоретичні і практичні проблеми місцевих фінансів, одним з найбільш важливих інститутів яких визначено місцеві бюджети; з'ясовано суть фінансової незалежності місцевого самоврядування і роль місцевих бюджетів у її забезпеченні; проаналізовано практику місцевого оподаткування в Україні, на цій основі обґрунтовано необхідність і напрями її реформування.

Дослідження показало, що основна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в сучасних умовах формується за рахунок доходів місцевих бюджетів. Починаючи з другої половини 1990-х років відбувалося поступове обмеження функціонування окремих місцевих фінансових інститутів (позабюджетних, валютних фондів місцевих рад, місцевих позик, місцевих грошово-речових лотерей), а окремі з них не набули розвитку взагалі, зокрема, комунальний кредит. Склалося становище, при якому прояв категорії місцевих фінансів у територіально визначених межах найчастіше репрезентується лише відносинами формування і використання коштів місцевих бюджетів.

У дисертації обґрунтовано висновок, що процеси, які відбуваються в Україні, суперечать загальносвітовим тенденціям, перш за все, це стосується обмеження прав органів місцевого самоврядування у формуванні позабюджетних фондів, додатковому залученні коштів та самостійному їх використанні. Ускладнення завдань, які вирішує держава в сучасному світі та розвиток її регуляторної функції, закономірно сприяли поширенню позабюджетної діяльності центральних урядів розвинених ринкових країн та місцевої влади, появі та неухильному збільшенню кількості спеціальних фондів різноманітного призначення, які створюють додаткові джерела для фінансування потреб органів влади. Намагання централізувати усі фінансові ресурси на місцевому рівні в складі місцевих бюджетів, а, особливо, з урахуванням переведення їх на казначейське обслуговування, не можуть мати позитивних наслідків і суперечать принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

У роботі виявлено, що розширення прав органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося зміцненням місцевих

бюджетів і передачею їм доходних джерел, достатніх для виконання нових функцій і завдань. Виникло протиріччя у функціонуванні місцевих бюджетів, яке вимагає найшвидшого вирішення, оскільки відсутність міцної фінансової бази, мізерність власних доходів, залежність від надходжень загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів дискредитує сам інститут місцевого самоврядування.

Забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є однією з найбільш важливих умов їх повноцінної діяльності. Фінансові ресурси, якими володіє і самостійно розпоряджається місцева влада, повинні відповідати функціям і завданням, що на неї покладаються, вони необхідні для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку територій. Таким чином, фінансову незалежність необхідно розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їх реалізації відповідними коштами. Для того, щоб місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, доцільно змінити співвідношення між окремими групами надходжень. Власні і закріплені доходи повинні, як свідчить досвід розвинених країн, складати не менше ніж 2/3 сукупних доходів місцевих бюджетів. Крім того, зміцнювати фінансову базу органів місцевого самоврядування необхідно шляхом відновлення інституту позабюджетних фондів різноманітного цільового призначення.

Проведене дослідження дало можливість обґрунтувати висновок, що самостійність місцевих бюджетів залишається певною мірою формальною, а не реальною. Недостатньо задекларувати принцип самостійності, необхідно законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. Перш за все, це стосується окреслення і чіткого розмежування повноважень державної влади і органів місцевого самоврядування, на цій основі розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, законодавчого визначення понять “власні” і “закріплені” доходи місцевих бюджетів. Основними показниками, які достатньо повно характеризують самостійність місцевих бюджетів, можуть бути частки у сукупних надходженнях до місцевих бюджетів: 1) власних доходів, 2) місцевих податків і зборів, 3) бюджетних трансфертів.

Одне з центральних місць у складі місцевих фінансових інститутів, як з'ясовано у дисертації, займають місцеві податки і збори. Законодавче врегулювання порядку їх справляння створило початкові умови для формування інституту місцевого оподаткування в Україні. Проте практика виявила багато недоліків, які були зумовлені невирішеністю суто теоретичних проблем самої ідеї місцевого оподаткування, а також невизначеністю окремих організаційних процедур їх стягнення, пріоритетів у наданні пільг.

За результатами аналізу виявлено, що абсолютні розміри надходжень місцевих податків і зборів мають тенденцію до стабільного збільшення; у 2000 р. вони склали 485,5 млн. грн.; зросла їх відносна величина в доходах місцевих бюджетів: з 0,3% у 1992 р. до 4,1% у 2000 р. Але, незважаючи на досить широкий перелік місцевих податків і зборів, який охоплює 16 видів, понад $\frac{3}{4}$ усіх

надходжень забезпечують лише два з них: комунальний податок та ринковий збір. Кошти від справляння інших чотирьох місцевих зборів практично не надходять останніми роками (за участь на бігах на іподромі; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, які беруть у часть у грі на тоталізаторі на іподромі; за право проведення кіно-і телезйомок). Питома вага п'яти наступних місцевих зборів не перевищує 1% у загальних надходженнях від місцевого оподаткування: за видачу ордера на квартиру; курортного; за право використання місцевої символіки; за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; з власників собак.

Обґрунтовано, що структура надходжень місцевих податків і зборів є нераціональною та набуває ще більш різких негативних рис на рівні конкретних місцевих бюджетів. Адже у багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою: у випадках неодержання запланованих коштів від зазначених двох податків власні доходи місцевих бюджетів можуть значно зменшитись.

У дисертації узагальнено найбільш суттєві вади місцевого оподаткування в Україні, це: незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів і, як наслідок, низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті; вузький перелік видів місцевих податків та зборів у порівнянні з іншими країнами; відсутність самостійних прав органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків та зборів; відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території, та податковими зусиллями населення; зволікання із запровадженням суто місцевого податку на нерухоме майно; нерозвиненість податків, які відображають політику місцевої влади, зокрема, екологічних податків, плати за послуги місцевих органів влади.

На підставі проведеного дослідження обґрунтовано висновок, що вітчизняна система місцевих податків і зборів потребує не поверхневого доопрацювання і вдосконалення, а докорінного реформування відповідно до напрацьованих наукою про фінанси засад оптимального оподаткування. В роботі сформульовано концептуальні підходи щодо здійснення такої реформи.

Вивчення зарубіжного, а також вітчизняного досвіду оподаткування дало можливість обґрунтувати висновок, що одним з перспективних напрямків реформування місцевого оподаткування є запровадження податку на нерухоме майно і надання йому статусу місцевого податку. Механізм обкладання нерухомості запропоновано сформулювати наступним чином: 1) об'єкт оподаткування – нерухоме майно (будівлі, споруди); 2) платники податку – фізичні особи-власники майна; 3) оцінка майна повинна здійснюватися на основі показників, що характеризують його обсяги та місцезнаходження; 4) ставки податку на нерухомість доцільно встановити на мінімальному рівні в розмірі 0,5-1% вартості майна; 5) пільгове оподаткування має базуватися на встановленні неоподаткованого мінімуму площі житлових та нежитлових будівель.

У п'ятому розділі “Роль місцевих бюджетів у соціально-економічних процесах” визначено доміанти суспільного призначення місцевих бюджетів, розглянуто суть та цілі державної регіональної політики і значення місцевих бюджетів у її реалізації, проаналізовано роль місцевого господарства у наповненні місцевих бюджетів.

Проведене дослідження дало змогу встановити, що місцеві бюджети займають одне з центральних місць в механізмі державного регулювання, їх роль та значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями і пріоритетами суспільного розвитку. Найважливіші аспекти складної і багатопланової ролі місцевих бюджетів відображено на рис. 2.



Рис. 2. Доміанти суспільного призначення місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети в сучасних умовах стають основним інструментом реалізації державної регіональної політики, головною метою якої повинно стати, що доведено у дисертації, зменшення відмінностей у рівнях розвитку господарських комплексів регіонів, забезпеченні об'єктами соціальної сфери та їх послугами, а, отже, створення однакових умов для життєдіяльності населення. Підтвердженням даного висновку є проаналізовані в роботі показники, які характеризують соціально-економічний розвиток територій; показано, що в даний час існують досить великі територіальні розбіжності, які за світовими стандартами є загрозливими, спричинюють конфлікти у відносинах між регіонами, породжують сепаратистські тенденції, руйнують підвалини державної цілісності. Крім того, за останні роки окреслилась загрозлива тенденція посилення відмінностей між розвиненими та депресивними територіями.

У дисертації розраховано інтегральні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням

нижченаведеної формули¹. В процесі визначення таких показників враховувались наступні фактори: створена в регіоні валова додана вартість у співставленні з чисельністю населення; доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів в розрахунку на душу населення; середньодушові грошові доходи населення; рівень безробіття, на основі чого було проведено групування територій з виділенням чотирьох груп: високорозвинених, розвинених, середньорозвинених регіонів і регіонів, які відстають у розвитку.

$$I_r = \frac{\sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}}{\sum_{r=1}^n (L_r \sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}) / \sum_{r=1}^n L_r},$$

де I_r – інтегральний показник рівня соціально-економічного розвитку r -того регіону;

i_{rj} – частковий індекс для j -того фактору, r -того регіону (визначається як відношення розміру показників по кожному з регіонів до середнього рівня);

d_j – ваговий коефіцієнт для j -того фактору (враховує вагомість кожного з факторів в оцінці територіальних дисбалансів);

L_r – кількість населення r -того регіону;

n – кількість регіонів;

k – кількість факторів.

Вагомість факторів була визначена наступним чином: d_1 (валова додана вартість в розрахунку на душу населення) = 0,45; d_2 (середньодушові доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів) = 0,3; d_3 (середньодушові грошові доходи населення) = 0,15; d_4 (рівень безробіття) = 0,1.

Запропоновано використовувати аналогічний підхід у розрахунках інтегральних показників при визначенні рівнів соціально-економічного розвитку окремих територій в межах таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, що є необхідним для розробки критеріїв фінансового вирівнювання.

На основі використання кореляційного аналізу у дисертації з'ясовано, що відмінності в економічному потенціалі територій мають найбільший вплив на обсяги місцевих бюджетів. Визначним чинником є також розмір податкових надходжень, який, у свою чергу, залежить від рівня економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, галузевої структури господарського комплексу, мережі торговельних, побутових закладів тощо. Проте співставлення частки регіонів у обсягах реалізованої продукції, сукупних податкових надходженнях до місцевих бюджетів і розмірів їх середньодушових видатків показало, що не завжди простежується вищезазначена закономірність, спостерігаються разючі невідповідності в рівнях даних показників; все це

¹ Криниця С.О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. – 2000. - № 11. – С. 12.

ускладнює проведення фінансового вирівнювання. Так, значно нижчими від середнього значення по країні є середньодушові видатки з місцевих бюджетів тих територій, що є лідерами за обсягами реалізації і податковим потенціалом: Донецька, Дніпропетровська і Луганська області. І, навпаки, є парадокси протилежного характеру, коли адміністративно-територіальні одиниці за розмірами середньодушових видатків займають набагато вищі позиції в загальнодержавному рейтингу у порівнянні з тими, які вони займають за обсягами реалізованої продукції та податковими надходженнями (Закарпатська і Рівненська області).

Дослідження показало, що результати функціонування місцевого господарства впливають на розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість, адже основним джерелом доходів є податки, які сплачують суб'єкти господарської діяльності, діючі на території місцевого самоврядування. Крім податків, до місцевих бюджетів поступають неподаткові доходи: від власності та підприємницької діяльності, від некомерційного та побічного продажу. Протягом останніх років доходи від комунальної власності зростали, проте загалом вони все ще становлять занадто малу частку сукупних доходів місцевих бюджетів, а, отже, фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Так, дивіденди від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств і організацій, за 1995-2000 роки склали менше ніж 0,1% сукупних доходів місцевих бюджетів, надходження від приватизації державного і комунального майна були на рівні 0,8% – 1,8%, плата за оренду цілісних майнових комплексів відповідно 0,3% – 0,5%.

За рахунок коштів місцевих бюджетів, як виявлено в роботі, проводиться поточне утримання і розвиток підприємств, установ і організацій, які входять до місцевого господарства. Значення місцевих бюджетів у здійсненні даних процесів особливо зростає, оскільки об'єкти і майно, які належать до комунальної власності, не приносять великих доходів. За останні роки відбулося зменшення кількості комунальних підприємств і складу комунального майна, що негативно впливає на доходи місцевих бюджетів, а в перспективі такий вплив стане більш відчутним. Значна кількість об'єктів потребує капітального ремонту або знаходиться в аварійному стані, основні засоби є морально застарілими і фізично зношеними. Відзначено, що для подолання таких негативних тенденцій доцільно збільшити обсяги бюджетних ресурсів, які спрямовуються на капітальне будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт приміщень, придбання нового обладнання, нематеріальних активів тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації науково обґрунтовано сутність місцевих бюджетів та їх роль в період ринкової трансформації національної економіки, визначено концептуальні засади організації міжбюджетних відносин, реформування місцевого оподаткування; розроблено пропозиції щодо вдосконалення порядку формування і використання коштів місцевих бюджетів, здійснення фінансового вирівнювання.

Проведене дисертаційне дослідження дозволило обґрунтувати наступні висновки і пропозиції.

1. В умовах командно-адміністративного господарювання бюджетна система, як і економіка загалом, мала централізований характер. Місцеві бюджети не функціонували самостійно, а включались до складу кожного наступного за рівнем бюджету, їм була притаманна значна залежність від державного бюджету країни; власні доходи і, зокрема, місцеві податки і збори не відігравали суттєвої ролі в їх наповненні. Місцеві ради діяли як органи виконавчої влади на місцях, а не як органи місцевого самоврядування і тому мали обмежені права у сфері формування і використання коштів відповідних бюджетів. Таким чином, не виконувалось основне призначення місцевих бюджетів – створення необхідної фінансової бази для місцевого самоврядування.

2. Зміна економічної системи держави та ринкові трансформації українського суспільства передбачають відновлення і зміцнення інституту місцевого самоврядування як найважливішої підвалини демократії, забезпечення його реальної матеріально-фінансової незалежності. У вирішенні цих складних завдань центральну роль відіграватимуть місцеві бюджети як особливі фонди фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об'єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад в суспільстві; як надійні важелі впливу держави на її економічний розвиток, фінансову стабільність і добробут громадян.

3. Протягом останнього десятиліття відбулося значне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування, проте воно не супроводжувалось одночасним і адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевої влади. На ґрунті такої невідповідності виникла суперечність у функціонуванні місцевих бюджетів, яка вимагає свого вирішення в зв'язку з тим, що такі фонди є основним джерелом фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування. Запропоновано вирішувати дану суперечність шляхом зміцнення доходної бази місцевих бюджетів через: забезпечення стабільності бюджетного законодавства не менше, ніж на час повноважень місцевих рад; вдосконалення структури доходів місцевих бюджетів; реформування місцевого оподаткування; посилення стимулів додаткового одержання доходів; забезпечення виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування за рахунок надходження власних доходів.

4. З'ясовано, що місцеві бюджети є невід'ємною складовою бюджетної системи країни, в них акумулюється до третини сукупних бюджетних ресурсів. Виявлено тенденцію посилення централізації бюджетних ресурсів починаючи з другої половини 1990-х років, що не відповідає сучасним уявленням про роль і функції держави, суперечить загальносвітовим процесам регіоналізації і децентралізації влади, потребам розвитку місцевого самоврядування. Запропоновано оптимізацію розподілу бюджетних ресурсів здійснювати, забезпечуючи збільшення обсягів коштів, які надходять у місцеві бюджети і, зокрема, у бюджети місцевого самоврядування, до 40% сукупних ресурсів бюджетної системи.

5. Обґрунтовано роль місцевих бюджетів у забезпеченні в державі фінансової стабільності, яка значною мірою залежить від організації міжбюджетних відносин. З'ясовано, що система відносин між бюджетами різних рівнів та видів повинна бути орієнтована загалом на економічну ефективність, соціальну справедливість, політичну стабільність. Досягти цього можна шляхом: чіткого розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, на даній основі – стабільного розподілу доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити функціонування як центральних органів влади і управління, так і органів місцевого самоврядування; ув'язки міжбюджетних відносин з пріоритетами державної регіональної політики; створення прозорого і об'єктивного механізму бюджетних трансфертів; розробки і застосування мінімальних соціальних стандартів.

6. Визначено, що одним із завдань міжбюджетних відносин і в тому числі бюджетного регулювання є фінансове вирівнювання, ефективне проведення якого можливе лише за умов чіткого окреслення цілей державної регіональної політики. Обґрунтовано мету державної регіональної політики, що полягає у зменшенні відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Здійснення фінансового вирівнювання потребує законодавчого тлумачення поняття депресивних територій та визначення їх критеріїв, до яких віднесено: обсяги виробленої валової доданої вартості в розрахунку на душу населення, середньодушовий податковий потенціал, середньодушові доходи населення, рівень безробіття. Запропоновано розбіжності у значеннях даних показників в територіальному розрізі більш, ніж на 50 процентних пункти, розцінювати як значну диференціацію, а регіони з мінімальними рівнями – відносити до категорії депресивних.

Обґрунтовано, що надання бюджетних трансфертів з метою фінансового вирівнювання повинно здійснюватись диференційовано на основі групування адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням інтегральних показників, які комплексно відображають економічний і фінансовий потенціал територій. Надання цільових субвенцій доцільно проводити на основі групування регіонів з використанням одного чи двох параметрів залежно від завдань, які планується вирішити.

7. Практичне втілення задекларованих у Бюджетному кодексі України принципів обґрунтованості, справедливості і прозорості бюджетної системи вимагає подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин і, зокрема методики визначення дотацій вирівнювання. Запропоновано такі напрями вдосконалення даної методики: поширення формульних розрахунків доходів для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл; збільшення можливостей селищних і сільських рад у зростанні доходної бази відповідних бюджетів; перехід у визначенні індексів податкоспроможності територій від оцінки фактичних надходжень визначеного кола доходних джерел до врахування податкової бази адміністративно-територіальних одиниць; розробка нормативів бюджетних видатків методом прямого розрахунку; застосування диференційованих бюджетних нормативів з метою врахування регіональної специфіки.

8. Для забезпечення ефективного і цільового використання коштів, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам у формі цільових субвенцій визначено методологічні засади механізму їх організації, які полягають у наступному: по-перше, участь держави або органів місцевого самоврядування обласного і районного рівня у фінансуванні видатків повинна виражатись у питомій вазі коштів, одержаних у вигляді субвенцій, до загальної суми передбачених видатків на певну ціль; по-друге, ця участь має бути не меншою, ніж 50% сукупних ресурсів; по-третє, рівень участі може визначатися єдиними або груповими квотами в розрізі окремих видів бюджетів місцевого самоврядування (міські за категоріями міст, селищні, сільські); по-четверте, субвенції на здійснення програм соціального захисту і на виконання інвестиційних проектів необхідно надавати на єдиних засадах для всіх реципієнтів фінансової допомоги.

9. Виявлено, що обсяги місцевих бюджетів, їх наповнюваність і збалансованість безпосередньо залежать від результатів діяльності місцевого господарства. Посилення впливу органів місцевого самоврядування на підприємства і організації, які входять до складу місцевого господарства з метою збільшення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів, вимагає: створення законодавчої бази комунальної і спільної власності, визначення особливостей діяльності комунальних підприємств; формування механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у покращенні показників діяльності комунального сектора, збільшенні обсягів послуг, які надають комунальні підприємства, зростанні їх прибутків і рівня рентабельності; забезпечення дієвого контролю за якістю локальних послуг, рівнем цін і тарифів на товари і послуги, що виробляються і надаються комунальними підприємствами і організаціями; підпорядкування процесів формування і використання бюджету розвитку вирішенню нагальних проблем місцевого господарства, з цією метою – розширення переліку його доходних джерел через зарахування частини загальнодержавних податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів.

10. Зміцнення місцевих бюджетів, посилення їх ролі у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування потребує докорінного реформування місцевого оподаткування, виходячи з наступних концептуальних підходів. Кошти, одержані від справляння місцевих податків і зборів, мають бути достатньо вагомими в доходах місцевих бюджетів і загальному обсязі фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Досягти цього можна шляхом надання статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам, які здатні забезпечити надходження коштів, достатніх для фінансування місцевих потреб. Визначено, що найважливішими місцевими податками, з фіскальної точки зору, мають стати податки з доходів населення, на прибуток підприємств і на нерухомість. Місцеві податки повинні найбільшою мірою відображати політику місцевої влади у сфері зайнятості, стимулювання підприємницької діяльності, охорони навколишнього середовища. Місцевим радам доцільно надати право запроваджувати власні податки і збори, визначати ставки оподаткування або тимчасові надбавки до загальнодержавних податків у межах, визначених державою.

11. Зміна умов економічного поступу нашої країни, подолання найбільш небезпечних кризових явищ і перехід до поживлення господарської діяльності вимагає зміни пріоритетів у витрачанні коштів місцевих бюджетів. Для закріплення позитивних тенденцій розвитку національної економіки, необхідно збільшити обсяги бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування капітальних вкладень, реконструкцію і технічне переозброєння підприємств, постприватизаційну підтримку приватизованих структур, розвиток фундаментальних досліджень і науково-технічного прогресу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії, навчальні посібники

1. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – с. 384 (20,16 д. а.). (Рецензії: “Бюджетний і податковий огляд”. – Квітень 2001 р. – С. 97; “Фінанси України”. – 2001. – № 11. – С. 151-152).
2. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник. – Тернопіль: Т.О.В. ”ЦМДС”, 1998. – 165 с. (7 д. а.).
3. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Тернопіль: “Економічна думка”, 1999. – 163 с. (7 д. а.).
4. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НІОС, 2000. – с. 400. (авторський матеріал – 1 д. а.).

Статті

1. Кириленко О.П., Булавська Г.О. Сучасна податкова політика України та її вплив на економіку // Молода Україна – нові можливості: Тези міжнародної наукової конференції. – Тернопіль, 1994. – С. 11-12 (0,2 д.а.). Автором розглянута стимулююча функція податків і обґрунтовані шляхи вдосконалення системи оподаткування.
2. Кириленко О.П. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 35-39 (0,5 д.а.).
3. Кириленко О.П. Особливості фінансів громадських організацій і добродійних фондів // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 59-63 (0,5 д.а.).
4. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини в Україні і світовий досвід // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 1998. – Спеціальний випуск № 6. – С. 44-47 (0,5 д.а.).
5. Кириленко О.П. Шляхи зміцнення доходної бази місцевих бюджетів // Економічний часопис. – 1998. – 43-44 (0,2 д.а.).
6. Кириленко О.П. Фінансова криза в Україні: загроза чи реальність? // Фінанси України. – 1998. – № 12. – С. 102-109 (0,6 д.а.).
7. Кириленко О.П. Чому ігнорують закони? // Вісник агентства міського розвитку. – 1999. – № 7. – С. 17 (0,2 д.а.).
8. Кириленко О.П. Проблеми вдосконалення бюджетного законодавства України // Роль фінансово-кредитної системи у стимулюванні економічного

зростання в Україні: Зб. наук. праць. – Луцьк: Ред.-вид. відд. “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 1999. – С. 37-43 (0,4 д.а.).

9. Кириленко О.П. Науковці та комунальники міста за цивілізований бюджет. Громадські слухання тривають // Вісник агентства міського розвитку. – 1999. – № 9. – С. 14 (0,2 д.а.).

10. Кириленко О.П. Європейська хартія місцевого самоврядування і місцеві бюджети України // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 1999 – Випуск № 5. – С. 91-93 (0,3 д.а.).

11. Кириленко О.П. Місцеві бюджети як фактор фінансової стабілізації // Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (приклад України): Матеріали VII міжнародної науково-теоретичної конференції. Модуль II (частина II). Особливості політики стабілізації та економічного зростання – К.: Київський університет імені Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин, 1999. – С. 81-86 (0,4 д.а.).

12. Кириленко О.П. Класичні засади оподаткування у вітчизняній системі // Фінанси України. – 1999 – № 11. – С. 114-122 (0,5 д.а.).

13. Кириленко О.П. Проблеми реформування бюджетної системи України // Україна на порозі XXI століття: економіка, державність. Збірник наукових праць по матеріалах міжнародної науково-практичної конференції, м. Вінниця, 30-31 березня 2000 року. / Відп. ред. В 2-х томах. Том 1. – Вінниця: Арбат, 2000. – С. 164-169 (0,4 д.а.).

14. Кириленко О.П. Фінансова основа місцевого самоврядування // Регіоналізація економіки і здійснення адміністративної реформи в Україні: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 80-річчю ДДТУ та 250-річчю м. Дніпродзержинська, 18-19 травня 2000 року. Частина 2/ Відп. редактор Н.Ф.Єфремова. – Дніпродзержинськ, 2000. – С. 140-141 (0,2 д.а.).

15. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. – 2000 – № 6. – С. 64-69 (0,5 д.а.).

16. Юрій С.І., Кириленко О.П. Імперативи місцевого оподаткування // Економіст. – 2000. – № 7-8. – С. 24-27 (0,5 д.а.). Автором проаналізована чинна система місцевого оподаткування, обґрунтована необхідність та шляхи її реформування.

17. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини та бюджетне регулювання // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2000. – Випуск № 9. – С. 167-170 (0,4 д.а.).

18. Кириленко О.П. Відкриті громадські слухання у бюджетному процесі // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2000. – № 6. – С. 48-52 (0,4 д.а.).

19. Кириленко О.П. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Серія: економіка. – 2000. – Випуск 45. – С. 28-29 (0,2 д.а.).

20. Кириленко О.П. Історичні витоки місцевого оподаткування // Вісник податкової служби України. – 2000. – листопад-грудень. – С. 36-41 (0,4 д.а.).

21. Юрій С.І., Кириленко О.П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // Регіональна економіка. – 2000. – № 4. – С. 104-112 (0,5 д.а.). Автором проведений аналіз і вказані причини регіональних відмінностей середньодушових видатків місцевих бюджетів.

22. Кириленко О.П. Місцеві бюджети і фінансова безпека держави // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. – Вип. 26. – К.: ВПЦ “Київський університет”, інститут міжнародних відносин, 2001. – С. 106-113 (0,4 д.а.).

23. Андрущенко В., Кириленко О.П. Національні схеми бюджетного федералізму // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. – Вип. 26. – К.: ВПЦ “Київський університет”, інститут міжнародних відносин, 2001. – С. 67-74 (0,4 д.а.). Автором узагальнено особливості бюджетного федералізму в окремих країнах.

24. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001 – № 1. – С. 34-39 (0,5 д.а.).

25. Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. – 2001. – Випуск 7. – С. 83-87 (0,5 д.а.).

26. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: етапи становлення та розвитку // Науковий вісник ВДУ. Серія: економічні науки (Волинський державний університет імені Лесі Українки Міносвіти і науки України). – 2001. – № 3. – С. 285-290 (0,8 д.а.).

27. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України у 2001 році: нові підходи // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 7-10 (0,5 д.а.).

28. Кириленко О.П. Аналіз діючої практики місцевих бюджетів // Наукові записки (Тернопільська академія народного господарства). – 2001. – Випуск 9. – С. 284-287 (0,4 д.а.).

29. Кириленко О.П. Формування інституту місцевих фінансів і місцеві бюджети України // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. – 2001. – Випуск 8. – С. 76-81(0,5 д.а.).

30. Андрущенко В., Кириленко О.П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91-94 (0,5 д.а.). Автором узагальнено окремі теоретичні положення бюджетного федералізму, проаналізована вітчизняна система міжбюджетних відносин.

31. Кириленко О.П. Удосконалення формульних підходів у розрахунках бюджетних трансфертів // Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. – К., 2001. – С. 282-287 (0,4 д.а.).

32. Кириленко О.П. Проблеми оподаткування власності // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2001 – Випуск № 12. – С. 69-73 (0,5 д.а.).

33. Кириленко О.П. Проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 11. – С. 78-80 (0,5 д.а.).

34. Кириленко О.П. Місцеве оподаткування в Україні: проблеми формування та перспективи вдосконалення // Науковий вісник. Збірник наукових праць Академії ДПС України. – 2001. – № 3 (13). – С. 89-94 (0,4 д.а.).

АНОТАЦІЯ

Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2002.

У дисертаційній роботі проведено комплексне дослідження теорії та практики місцевих бюджетів, показано їх місце і роль в економічній системі держави. Розглянуто процес еволюції місцевих бюджетів України і запропоновано його періодизацію.

Обґрунтовано напрямки вдосконалення формування та використання коштів місцевих бюджетів, оптимізації розподілу ресурсів у бюджетній системі України, вдосконалення міжбюджетних відносин і, зокрема, порядку розрахунку бюджетних трансфертів, реформування місцевого оподаткування. Показана роль місцевих бюджетів у забезпеченні економічного розвитку, фінансової стабільності в державі, піднесенні добробуту населення, зміцненні інституту місцевого самоврядування, проведенні регіональної політики.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання, фінансове вирівнювання, місцеві податки і збори.

АННОТАЦИЯ

Кириленко О.П. Местные бюджеты в экономической системе государства. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.04.01 – финансы, денежное обращение и кредит. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, 2002.

В диссертационной работе проведено комплексное исследование теории и практики местных бюджетов, показано их место и роль в экономической системе государства. Дано авторское определение сущности местных бюджетов как особых фондов финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, объективная необходимость которых обусловлена развитием демократических принципов в обществе; как надежного рычага влияния государства на экономическое развитие, финансовую стабильность и благосостояние граждан. В работе дается толкование ряда бюджетных терминов,

что необходимо для дальнейшего упорядочения бюджетного законодательства. Рассмотрен процесс эволюции местных бюджетов Украины и предложена его периодизация, включающая пять этапов.

Теоретически обоснована роль местных бюджетов в условиях создания основ рыночной экономики и построения демократического общества, которая состоит в том, что местные бюджеты становятся финансовыми гарантами демократии и гарантами предоставления населению общественных благ; велико их значение в обеспечении финансовой стабильности и финансовой безопасности в государстве; они оказывают значительное влияние на уровень общественного благосостояния.

Сформулировано основное противоречие местных бюджетов, состоящее в несоответствии объемов собственных и закрепленных законодательством доходных источников местных бюджетов задачам, поставленным в современных условиях перед органами местного самоуправления, для которых местные бюджеты являются основным и, в большинстве случаев, единственным источником финансовых ресурсов. Намечены пути преодоления данного противоречия: достижение стабильности законодательства, регламентирующего порядок формирования доходов местных бюджетов и механизм бюджетного регулирования; совершенствование структуры доходов в направлении увеличения удельного веса собственных; усиление стимулов дополнительного поступления доходов; обеспечение выполнения собственных полномочий местных органов самоуправления за счет поступления собственных доходов.

В работе проанализированы тенденции формирования доходов местных бюджетов. Обоснована необходимость аккумуляции в бюджетах местного самоуправления не менее 40% совокупных ресурсов бюджетной системы как необходимого условия полноценного функционирования института местного самоуправления, показана целесообразность дальнейшего усиления доходной базы бюджетов сел, поселков и городов районного значения. Выявлены приоритеты в использовании средств местных бюджетов, отмечена их социальная направленность, роль в финансировании государственных расходов, в повышении благосостояния населения. Предложены пути усовершенствования структуры расходной части местных бюджетов в направлении увеличения расходов капитального характера, что даст возможность активно влиять на состояние и результаты работы предприятий местного хозяйства и закрепить наметившиеся положительные тенденции экономического развития.

Раскрыта сущность межбюджетных отношений, дана характеристика составляющих их элементов, сформулированы концептуальные подходы к проведению финансового выравнивания. Обоснованы пути оптимизации распределения ресурсов в бюджетной системе Украины и дальнейшего усовершенствования межбюджетных отношений, в том числе порядка расчета бюджетных трансфертов.

Проанализированы уровни среднедушевых расходов местных бюджетов и указаны причины их региональной дифференциации. Доказано, что основной целью государственной региональной политики в Украине должно стать преодоление различий в уровнях развития отдельных территорий. Рассчитаны

интегральные показатели социально-экономического развития регионов Украины и проведена их группировка с выделением высокоразвитых, развитых, среднеразвитых регионов и регионов, которые отстают в развитии. Предложено критерии отнесения территорий к категории депрессивных.

Рассмотрена роль местных бюджетов в системе местных финансовых институтов, их значение в формировании финансовых ресурсов органов местного самоуправления и утверждении их реальной финансовой независимости. Проанализирована действующая практика взимания местных налогов и сборов в Украине, сделан вывод о необходимости ее реформирования, сформулированы основные концептуальные подходы к проведению реформы местного налогообложения. Показана роль местного хозяйства в наполнении местных бюджетов. Обоснована необходимость активизации влияния местных властей на развитие предприятий коммунальной формы собственности, в том числе с помощью бюджета развития, с этой целью предложено расширить перечень его доходных источников.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, финансовое выравнивание, местные налоги и сборы.

ANNOTATION

O.P. Kyrylenko. Local Budgets in the State Economic System. – Manuscript.

Thesis for a Doctor of Economics's degree in specialty 08.04.01 – finance, money turnover and credit. – Kyiv National Taras Shevchenko University, Kyiv, 2002.

The doctoral thesis contains complex research of theory and practice of the local budgets, elucidates their place and role in the state economic system. Here we have concentrated our attention on the process of evolution of the local budgets of Ukraine and developed its periodization.

We have given ground for the ways of improvement of formation and application of funds from the local budgets, optimization of resource allocation in the budgetary system of Ukraine, improvement of interbudgetary relations and particularly of procedure of settlements of budget transfers, reformation of local taxation. We have demonstrated the role of the local budgets in securing of economic development, financial stability in the country, improvement of public welfare, strengthening of local government institution, pursuance of regional policy.

Key words: local budgets, local budgets receipts, local budgets expenses, interbudgetary relations, budgetary management, financial leveling, local taxes and dues.