

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Мечинський Олексій Борисович**

**УДК 352(477):336.14**

**ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ КОШТІВ БЮДЖЕТУ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

**25.00.06 – місьцеве самоврядування**

**Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління**

**Київ – 2001**

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Українській Академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник:** доктор економічних наук, професор

**Лебединський Юрій Петрович,**

Українська Академія державного управління при  
Президентові України,  
завідувач кафедри управління містом.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент

**Розпутенко Іван Васильович,**

Українська Академія державного управління при  
Президентові України,  
проректор - директор Інституту підвищення кваліфікації  
кадрів.

кандидат економічних наук, професор

**Данилов Олександр Дмитрович,**

Академія Державної податкової служби України,  
завідувач кафедри державних фінансів.

**Провідна установа:** Академія муніципального управління (м. Київ)

Захист відбудеться “14” червня 2001 р. о 16 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради 26.810.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, к. 201.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України (03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий “13” травня 2001 р.

**Вчений секретар**

спеціалізованої вченої ради

**В.А.Шахов**

## Загальна характеристика роботи

**Вступ.** У економічному та політичному розвитку країни важливу роль відіграє місцеве самоврядування. Основою фінансового забезпечення діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування є бюджет, з коштів якого фінансуються заходи соціального і економічного розвитку відповідної території, і через який здійснюється перерозподіл національного доходу.

В Україні органи місцевого самоврядування поки що не мають достатньо самостійного, з економічної точки зору, бюджету, а отже позбавлені можливості з максимальною ефективністю здійснювати свої повноваження. Фінансова основа життєдіяльності на місцях формується поки ще не у повній відповідності Конституції України, тобто по старому - "зверху". Для виправлення ситуації, що склалася, необхідно опрацювати та ввести в дію новий механізм бюджетних взаємовідносин, на якому б ґрунтувалася цілісна в масштабах країни система. На цьому наголошував Президент України у виступі на урочистих зборах Асоціації міст України з нагоди 10-ї річниці прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", зазначивши, що достатнє економічне та фінансове забезпечення системи місцевого самоврядування неможливе без повномасштабної бюджетної реформи.

**Актуальність теми дослідження.** Проблема забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами набуває надзвичайно важливого теоретичного та практичного значення. Це пов'язано насамперед із децентралізацією влади, вступом України до Ради Європи та ратифікацією Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Актуальність теми дослідження обумовлюється не тільки потребами практики державного будівництва, а й необхідністю всебічного наукового дослідження місцевого самоврядування в цілому та фінансових основ його існування зокрема. В контексті даного дослідження найменш розробленими в науковому плані є питання формування місцевих бюджетів базового рівня – міських, сільських, селищних, довгострокової стратегії їх взаємовідносин з державним, обласними та районними бюджетами. Однак, без з'ясування на науковій основі цих питань не можливе ефективне вирішення інших питань самоврядування. Регулювання державою процесів фінансового забезпечення місцевого самоврядування за таких обставин відбуватиметься методом спроб і помилок.

Наукове осмислення проблеми необхідне для вирішення таких практичних завдань, як створення фінансової бази, достатньої для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань, створення гарантованих, передбачуваних та довгострокових доходних джерел бюджетів самоврядних громад переважно за рахунок власних та прирівняних до них доходів, розробки законодавчо-нормативних актів щодо подальшого вдосконалення форм і методів регулювання бюджетних процесів в Україні.

Певний внесок в розробку зазначених питань зробили такі науковці, як С.Д.Дзюбик, А.Вілдавські, А.Г.Ігудін, В.І.Кравченко, І.В.Розпутенко, В.М.Федосов та ін. Однак, враховуючи еволюцію самоврядних бюджетів, положення наукових праць цих дослідників потребують перегляду та уточнення з позицій з державного управління.

Детальний аналіз **ступеня наукової розробки проблеми** проведено в розділі 1.1. дисертації (див.с. 6-8 автореферату).

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота є результатом наукових досліджень, які виконувались у межах комплексного проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (Українська Академія державного управління при Президентіві України, РК 0199 U002827) і тісно пов'язана з науковою темою кафедри управління містом.

Результати роботи автора відображені в наукових статтях, опублікованих у Віснику Української Академії державного управління при Президентіві України.

**Мета і основні задачі дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій з створення відповідно до Конституції України механізму формування та розподілу коштів місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин, і як наслідок - перетворення місцевих бюджетів у реальну фінансову основу місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити наступні завдання:

- узагальнити сучасний стан фінансових та правових основ місцевого самоврядування в Україні;

- обґрунтувати необхідність розробки довгострокової державної політики щодо бюджетів місцевого самоврядування;

- висвітлити досвід державного регулювання бюджетних процесів місцевого самоврядування, набутий іншими економічно розвинутими країнами світу, які мають схожу з Україною модель місцевого самоврядування, вишукати в ньому корисні для України здобутки;

- виділити основні елементи, динаміку процесів, пов'язаних з місцевими фінансами в цілому та бюджетною діяльністю органів самоврядування, зокрема;

- визначити згідно із сучасними вимогами склад і роль місцевих бюджетів як самостійної ланки бюджетної системи;

- оцінити відповідність чинної в Україні нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування сучасним умовам перехідного періоду;

- розробити науково обґрунтовані пропозиції з організації міжбюджетних відносин та збільшення доходної бази місцевих бюджетів, посилення впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток місцевих громад.

**Об'єктом дослідження** є місцеві бюджети різних рівнів самоврядування в регіонах України. **Предметом дослідження** - теоретичні, методичні і прикладні аспекти формування місцевих бюджетів.

**Методи дослідження.** В процесі дослідження використовувались метод діалектичного пізнання соціально-економічних процесів (для визначення місця та ролі місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку), ідеї та судження, представлені в науковій літературі, пов'язані з темою дисертації, законодавчо-нормативні акти України з питань місцевого самоврядування, формування бюджетів, бюджетного регулювання. Дослідження проводилось з використанням методів економічного аналізу (при вивченні доходів та видатків), синтезу (при визначенні основних напрямів сучасних наукових досліджень з теми роботи, узагальненні досвіду економічно розвинених країн), поєднання історичного та

логічного підходів (при дослідженні еволюції та прогнозній оцінці розвитку бюджетів самоврядування), системного і порівняльного аналізу (при визначенні можливостей впливу бюджетів на соціально-економічний розвиток територій, взаємовідносин місцевих та державного бюджетів), традиційного та контент-аналізу документів (дослідження наукової літератури та законодавчої бази), описові методи.

У дисертації використані дані центральної та місцевої преси, статистичні матеріали, наведені в роботах вітчизняних та зарубіжних авторів, звітні дані органів виконавчої влади, робочі матеріали комісій і комітетів Верховної Ради України, матеріали наукових та науково-практичних конференцій, семінарів та симпозіумів з досліджуваної проблематики.

**Наукова новизна одержаних результатів** дослідження полягає в наступному:

- доведено, що однією з головних умов здійснення ефективної адміністративної реформи та підвищення ролі місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку країни є перетворення діючої ієрархічної системи фінансових та правових взаємовідносин між державним, обласними, районними та міськими, сільськими, селищними бюджетами в систему безпосередньо незалежних бюджетів з високими показниками фінансової автономії. Запропоновані основні елементи такої системи;

- уточнено поняття та суть бюджетів самоврядування, які (бюджети) розглядаються як засіб активного й основного нормативно-інституційного та економічного впливу місцевих органів влади на соціально-економічний стан територіальної громади і регіону в цілому;

- доведено недоцільність взаємної заміни таких джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, як регульованих доходів та дотацій замість місцевих податків і зборів, закріплених загальнодержавних податків, комунальних платежів та позикових коштів;

- встановлено, що головним джерелом фінансування делегованих органам самоврядування державою повноважень повинні бути закріплені на довготривалій основі надходження від загальнодержавного оподаткування. Дотації доцільно використовувати для ліквідації вертикальних та горизонтальних фінансових диспропорцій; обґрунтовано як загальний принцип, що для функціонування бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів в Україні повинні бути окремі джерела доходів, у тому числі - певна частина залучених позикових коштів та субвенції з державного бюджету;

- вперше запропоновано систему поетапного реформування бюджетів самоврядування, яка передбачає таку послідовність її впровадження:  
1) збільшення власних доходів за рахунок передачі безпосередньо до бюджетів самоврядування базового рівня частини доходів від прибуткового податку з громадян; 2) підвищення зацікавленості місцевих органів влади в економічних результатах діяльності суб'єктів підприємництва шляхом прямої участі бюджетів кожного рівня в доходах від загальнодержавного оподаткування; 3) використання видаткової частини бюджету місцевого самоврядування на конкурсних засадах, реформування соціальної інфраструктури; 4) введення в перспективі податку на майно.

- обґрунтовано необхідність консолідації в бюджетах усіх фінансових ресурсів самоврядування, в тому числі позабюджетних фондів та фінансів комунальних підприємств, а також застосування до них стандартних бюджетних процедур.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у розробці конкретних рекомендацій з удосконалення бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: висновки і рекомендації, зроблені в дисертаційній роботі, можуть бути використані в практиці управління бюджетами територіальних громад як базового рівня - села, селища, міста, так і на регіональному та державному рівнях. (Підтвердження Головного фінансового управління Київської міської державної адміністрації від 05.02.01 №048-5-04, довідка про впровадження Асоціації міст України від 29.01.01 №3-17, довідка про впровадження НДІСЕП м.Києва від 18.01.01 №1/219-21).

Теоретичні положення та пропозиції, що містяться в роботі, можуть застосовуватись на державному та місцевому рівні при розробці програм соціально-економічних перетворень у регіонах, а також відповідних проектів законодавчих та нормативних актів.

Матеріали та результати дисертаційного дослідження використовуються в Українській Академії державного управління при Президентові України у процесі викладання таких навчальних курсів, як “Місьцеве самоврядування” та “Регіональне управління”.

**Апробація результатів роботи.** Результати дисертаційного дослідження доповідались та обговорювались на 7 національних та міжнародних наукових, науково-практичних конференціях, семінарах, симпозіумах, у тому числі науково-практичній конференції “Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України” (вересень 1998 р., м. Київ), науково-практичній конференції “Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні” (вересень 1998 р., м. Київ), міжнародній науково-практичній конференції “Державна регіональна політика та місцеве самоврядування” (травень 2000 р., м. Київ), міжнародному науково-практичному семінарі “Управління сучасним містом: проблеми, реалії та перспективи” (червень 2000 р., м. Київ) та ін.

**Публікації.** Основні положення дисертації викладені в шести друкованих роботах - всі у фахових виданнях. Опубліковані праці належать особисто автору. Їх обсяг становить 2,5 др.арк.

**Структура і обсяг дисертації.** Структура дисертації побудована згідно з вище сформульованими цілями, завданнями та логікою дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів (кожен з яких має внутрішній проблемний поділ), висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст дисертації викладений на 169 сторінках, загальний обсяг 222 сторінки. Таблиць - 10, рисунків - 4. Використано джерел 167, у тому числі 15 на іноземній мові.

### **Основний зміст дисертації**

У “**Вступі**” обґрунтовується актуальність дисертаційного дослідження, його науково-теоретична та практична значущість, характеризується ступінь наукової розробки проблеми, визначається мета та основні задачі дослідження, розкриваються елементи наукової новизни дослідження, його практичне та теоретичне значення, формулюються основні концептуальні положення, які виносяться на захист, вказується зв’язок роботи з науковими програмами та темами, наводиться апробація результатів.

Перший розділ дисертації “**Науково-методичні основи фінансового забезпечення**

*місцевого самоврядування*” складається з трьох підрозділів, в яких аналізується стан наукових досліджень проблематики у вітчизняній та зарубіжній літературі, законодавчі засади функціонування системи місцевих бюджетів та бюджетних процесів в Україні, дається їх прогнозна оцінка.

Наукові основи існування системи державних та місцевих фінансів вперше визначені Адамом Смітом у праці “Багатство народів”, дослідження продовжені науковцями німецької економічної школи (Л.Штейном, Р.Вагнером). Розвиток фундаментальних положень щодо місцевих бюджетів у радянську епоху здійснювали вчені-дослідники Д.А.Аллахвердян, М.В.Васильєва, Є.А.Вознесенський, Л.П.Павлова, В.Г.Панськов, Н.О.Ширкевич. В їх дослідженнях місцеві бюджети визначені як економічна категорія - складова фінансів, яка визначається розподільчою функцією, грошовою формою, обов’язковим зв’язком з формуванням і використанням фінансових ресурсів. Проте, за радянських часів, наукова думка обґрунтовувала повну залежність місцевих бюджетів від державного.

Світова наукова думка (А.Вілдавські, Д.Стігліц, Д.Голдсміт, Стенлі Л.Брю, Е.Харлоф, Е.Гілл, Р.Кемпбелл) визначає принцип достатнього співвідношення між власними бюджетними доходами місцевих органів влади та їхніми функціями. Обов’язковою умовою існування дійового інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування. Стосовно бюджетних видатків, то в науковій літературі домінує точка зору, щодо здійснення їх за принципом субсидарності, де за рівних умов пріоритет надається нижчим, а не вищим рівням влади.

Проблематику місцевих бюджетів як складову фінансової науки на початку 90-х років почали розглядати українські економісти А.І.Даниленко, О.Д.Василик, В.М.Суторміна, В.М.Федосов. Цінність їхніх праць полягає в обґрунтуванні необхідності існування самого інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, відокремленні місцевих бюджетів від загальнодержавного.

Нині вивчення бюджетних відносин та комплексу проблем, пов’язаних з дослідженням економіки місцевого самоврядування, знаходиться в центрі уваги українських науковців С.Д.Дзюбика, В.І.Кравченка, І.В.Розпутенка, С.В.Слухай. В їхній працях дано теоретичні основи формування ефективної системи побудови бюджетного процесу та взаємовідносин державного та місцевих бюджетів.

Найбільше уваги вивченню фінансової системи місцевого самоврядування в Україні в своїй науковій роботі приділяє В.І.Кравченко. Ним досліджено основи теорії місцевих фінансів, визначено головні етапи формування науки про місцеві фінанси, їх сутність, причини виникнення, фіскальну, розподільчу та стимулюючу функції місцевих фінансів.

Проведений аналіз законодавчого забезпечення існування системи місцевих бюджетів свідчить про його еволюцію за короткий період незалежності України. Прийнята в 1996 р. Конституція України визначає напрями розбудови бюджетної системи. Проте більш конкретні положення щодо самоврядних бюджетів, які містяться в різних законодавчих актах, недостатні і лише частково взаємоузгоджені. В умовах постійних змін законодавства формування місцевих бюджетів здійснюється щороку за принципами, які значно відрізняються від попереднього року. Структура та порядок формування доходів бюджетів

самоврядування, які закладаються в Законі “Про державний бюджет” тільки частково відповідають положенням законів “Про бюджетну систему України” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Законодавство потребує подальшого реформування шляхом систематизації, подальшої конкретизації чинних норм та створення нових механізмів захисту бюджетних прав самоврядування на всіх стадіях підготовки, прийняття, виконання та контролю за місцевими бюджетами.

Сучасний стан та прогнозна оцінка бюджетних процесів в Україні показали, що фінансове забезпечення бюджетів побудоване за ієрархічною системою: державний, обласний, районний, бюджети самоврядування базового рівня - міські, сільські, селищні бюджети. У процесах фінансового забезпечення місцевих бюджетів провідну роль відіграють великі адміністративно-територіальні утворення - області.

Основну частину доходів місцевих бюджетів в Україні становлять кошти від загальнодержавного оподаткування. Чітко простежується тенденція збільшення дотаційності місцевих бюджетів. У структурі надходжень переважають дотації та регульовані доходи, що не сприяє зацікавленості органів самоврядування в економічному розвитку певної території. Як свідчить дослідження, співвідношення між власними, закріпленими та регульованими доходами не повністю відповідають структурі видаткових повноважень. Завершення процесу становлення місцевих бюджетів можна буде вважати одним з головних пріоритетів у створенні умов для економічного зростання не тільки окремих регіонів, а й України в цілому.

Проведений аналіз теоретичних основ організації та функціонування місцевих бюджетів дає підстави для висновку, що масштаби досліджень державно-управлінських та соціально-економічних аспектів бюджетів місцевого самоврядування в Україні поки що не відповідають місцю і ролі цієї сфери суспільного буття в економічній, політичній та соціальній структурі суспільства. Наукові праці, наявна законодавча база, прогнозна оцінка еволюції місцевих бюджетів показали, що в Україні не сформована загально визнана науково-обґрунтована точка зору стосовно місця і ролі самоврядних бюджетів у структурі бюджетної системи. Окремі дослідження лише певною мірою дозволяють розкрити зміст проблеми, і як правило зосереджують увагу на взаємовідносинах щодо перерозподілу коштів між державним та обласними бюджетами, але вони створюють необхідні передумови для розробки проблеми.

Головним напрямом наукових досліджень доцільно визначити розмежування фінансових потоків між державними органами влади та органами самоврядуванням, яке ґрунтуватиметься на принципах розподілу повноважень, функцій та відповідальності згідно з концепцією субсидарності, а також наукове забезпечення процесу підготовки та прийняття Бюджетного та Податкового кодексів.

У другому розділі **“Бюджет місцевого самоврядування – основний важіль реального вирішення соціально-економічних завдань територіальної громади”**, який складається з чотирьох підрозділів, уточнені принципи формування доходної частини місцевих бюджетів, підходи до розподілу коштів, основні етапи підготовки, прийняття, виконання та контролю за бюджетом самоврядування, систематизовано зарубіжний досвід у сфері формування та розподілу коштів місцевих бюджетів та основні етапи бюджетного процесу.



Дослідження показало, що державний бюджет має будувати взаємовідносини з кожним незалежним місцевим бюджетом, з урахуванням його економічних показників, без посередництва обласних та районних бюджетів.

Узагальнюючи практику формування та розподілу коштів місцевих бюджетів в Україні, зроблено висновок, що на даний час склалась практика регулювання бюджетів нижчої ланки вищестоящими, тобто одноканальна система утворення і розподілу фінансових ресурсів, яка створює за допомогою різних нормативів максимальну залежність по вертикалі бюджетів “зверху вниз”.

У розділі робиться висновок, що для зміни ситуації на краще необхідно перейти до розуміння місцевих бюджетів як рівноправних учасників бюджетного процесу і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні та створити належні законодавчі передумови для їх розвитку. Самоврядні бюджети мають бути виведені з-під прямого державного впливу поряд з посиленням контролю за рішеннями органів самоврядування в бюджетній сфері та правильністю їх виконання.

Дослідженням доведено, що ключовим питанням для подальшого розвитку самоврядних бюджетів є їх фінансова автономія та відносна незалежність від державного та інших бюджетів самоврядування. Самостійність бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних доходних джерел. Як свідчить досвід економічно розвинених країн, частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування повинна становити в середньому від 40 до 60%, тоді як в Україні даний показник не перевищує 5-10%. При формуванні доходної частини місцевих бюджетів можна виділити такі тенденції: 1) обласні та районні бюджети, частка яких становить близько 60% бюджетів самоврядування, повністю формуються за рахунок надходжень з державного; 2) бюджети базового рівня – міст, сіл, селищ формуються переважно за рахунок перерозподілу коштів з районних та обласних бюджетів; 3) формування доходної частини бюджетів самоврядування здійснюється без урахування частини положень Закону “Про бюджетну систему України”. Структура доходів свідчить про постійну тенденцію збільшення коштів самоврядування, яка перерозподіляється через державний бюджет. При формуванні бюджетів не дотримується співвідношення між податковими надходженнями та дотаціями. Так, у доходах місцевих бюджетів протягом останніх років переважають дотації. Якщо в 1991-1995 р. половина регіонів отримувала дотацію, а інші – були “донорами” державного бюджету, то в 1999-2001 р. всі, в тому числі фінансово потужні регіони стали дотаційними. Проведене дослідження свідчить, що при формуванні доходної частини практично не враховується економічний стан та позитивні тенденції зростання загальних доходів на відповідній території. Наприклад, при збільшенні доходів від місцевих податків автоматично зменшується дотація з державного бюджету. Як показує світова практика, безпосередня участь у доходах самоврядування частини загальнодержавних податків і зборів сприяє зацікавленості місцевих органів влади у результатах економічної діяльності суб’єктів господарювання на даній території.

Видатки місцевих бюджетів характеризуються соціальною спрямованістю, зокрема фінансування охорони здоров’я становить близько 90% від всіх видатків консолідованого бюджету, житлово-комунального господарства – 75, освіти – 73, культури – 69% від видатків відповідного напрямку. Соціальні видатки місцевих бюджетів мають тенденцію до скорочення

у реальному виразі. Зміни останніх років у видатковій частині бюджетів самоврядування свідчать про збільшення обсягів фінансування невластивих самоврядуванню видатків – державного управління, правоохоронних органів, національної оборони, а аналіз структури заборгованості місцевих бюджетів свідчить про зростаючу диференціацію між завданнями та зобов'язаннями і джерелами їх фінансування. Проблемою місцевих бюджетів є визначення повноважень та відповідне розмежування на законодавчому рівні видатків між бюджетами самоврядування різних рівнів. У регіонах України такий узагальнюючий показник, як видатки на душу населення має значний коефіцієнт варіації – за різними видами видатків значення коливаються в межах від 0,15 до 0,69. Низьку ефективність для обчислення розмірів видатків (надання дотацій тощо) має використання показника кількості населення на певній території. При бюджетному плануванні видатків необхідно точніше враховувати такі особливості, як густина населення, місце його проживання, рівень економічного розвитку території тощо.

Видатки на розвиток або капітальні видатки існують у структурі місцевих бюджетів лише номінально. Фактично при нестачі джерел фінансування отримані доходи спрямовуються на покриття поточних видатків. Джерела доходів для бюджету розвитку мають досить невизначений характер, зокрема нерозвинутий інститут місцевих позик та державних грантів самоврядуванню.

Планування, підготовка та контроль за бюджетами самоврядування проводяться без достатніх законодавчо встановлених процедур. Виконання обласних та районних бюджетів здійснюється органами державної виконавчої влади – державними адміністраціями. Використовуючи світовий досвід, доцільно змістити акценти від прямого виконання до функції контролю з правом призупинення рішень, які суперечать бюджетному розпису. Іншим аспектом, який стримує вдосконалення бюджетного процесу, є відсутність практики та спеціальних органів вирішення суперечностей між державними органами влади та органами самоврядування а також між органами самоврядування різних рівнів. Наприклад, у Польщі, вирішення таких суперечностей є головною функцією адміністративних судів. Крім того, в частині виконання місцевих бюджетів необхідно визнати, що Національний банк України та органи Державного казначейства України не повинні прямо впливати на рух коштів місцевих бюджетів та здійснювати їх касове виконання, якщо органом самоврядування не прийняте таке рішення. На право касового виконання місцевого бюджету має проводитись конкурс між провідними комерційними банками країни.

У третьому розділі ***“Вдосконалення процесу формування і розподілу коштів бюджетів місцевого самоврядування в Україні”*** викладені дослідження автора щодо оптимізації системи бюджетів місцевого самоврядування в Україні. Місцеві податки і збори розглядаються як одне з основних доходних джерел місцевих бюджетів, дається визначення та обґрунтовується необхідність залучення нетрадиційних для України видів доходів, наводяться пропозиції автора щодо реформування видаткової частини самоврядних бюджетів, вдосконалення їх взаємовідносин з державним бюджетом.

У даному розділі визначено, що перетворення місцевого бюджету у реальний важіль вирішення соціально-економічних завдань територіальної громади неможливе без збільшення частки місцевого оподаткування у складі доходів місцевих бюджетів. У перспективі основні

надходження від місцевого оподаткування доцільно формувати з податку на майно, прибуткового податку з громадян та податку (плати) за землю. Запровадження майнового оподаткування можливе лише за умов реального економічного зростання, зокрема збільшення доходів фізичних осіб. На перехідний період необхідно переглянути механізм надходження прибуткового податку та можливості зміни його базових ставок органами місцевого самоврядування. Зокрема, знизивши загальну ставку прибуткового податку, запровадити місцеві надбавки та передбачити надходження коштів від такого оподаткування безпосередньо до бюджетів територіальної громади базового рівня.

У дослідженні робиться висновок, що існуюча в Україні практика створення вільних економічних зон, яка не є безумовно позитивною, не була б такою поширеною за можливості впливу місцевої влади на економічну ситуацію за допомогою місцевого оподаткування.

Серед нетрадиційних для України джерел доходів бюджетів самоврядування розглянуто комунальний кредит та кошти від підприємницької діяльності комунальних підприємств. Практика застосування місцевих позик в Україні поширюється, але участь місцевих органів влади у фінансово-кредитних відносинах незначна і має епізодичний характер. Враховуючи сучасний стан економіки та низький рівень інфляції доцільно активізувати процес законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності місцевих органів влади в Україні та провести з цією метою ряд експериментів. Як свідчать проведені дослідження, розвиток місцевих фінансово-кредитних відносин сприятиме становленню джерел фінансування доходної частини бюджетів розвитку самоврядування.

Досліджено фінансово-господарську діяльність комунальних підприємств, яка в економічно-розвинутих країнах підлягає врахуванню у складі доходів та видатків доданих бюджетів. Доведено доцільність застосування основних бюджетних процедур для фінансового управління такими підприємствами. Іншим аспектом фінансів комунальних підприємств та комунальних платежів є тарифна політика. Дослідженням доведено можливість надання більш широких прав та повноважень органам місцевого самоврядування щодо регулювання цінової політики на підвідомчій території.

При аналізі міжбюджетних відносин на основі вивчення існуючої ситуації в Україні та досвіду зарубіжних країн зроблено висновки, що існуюча система міжбюджетних відносин побудована за принципом ієрархії та підпорядкованості місцевих бюджетів державному, місцевих бюджетів базового рівня – обласним та районним бюджетам. Щодо обсягів ресурсів, які підлягають перерозподілу у вигляді дотацій, зроблено висновок, що дотаційними повинні бути лише ті територіальні громади, показник економічного розвитку яких нижчий за середній по Україні. Сьогодні ж практично всі самоврядні бюджети дотаційні. Обґрунтовується необхідність здійснення заходів фінансового вирівнювання і оцінки фінансового стану не області та району, а кожної територіальної громади.

Іншим аспектом міжбюджетних відносин є стимулювання розвитку територій шляхом надання дотацій або здійснення вилучень з місцевих бюджетів. Запропонований механізм міжбюджетних відносин передбачає вилучення не всіх доходів, які перевищують розміри видатків бюджету території, а лише частини загальнодержавних податків із застосуванням коефіцієнтів. Запропонована система повинна сприяти зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень від місцевих податків та зборів. Для фінансово слабких

територіальних громад розмір дотації доцільно встановлювати не у розмірі стовідсоткового покриття видатків, а лише частково (в світовій практиці, як правило, застосовується коефіцієнт 0,95). Такий підхід сприятиме активізації органів самоврядування у пошуку джерел доходів. У дисертації досліджується також можливість фінансового вирівнювання без перерозподілу всієї маси ресурсів на рівні державного бюджету.

Альтернативним варіантом міжбюджетних відносин у перспективі може стати фінансове вирівнювання в межах району або області та здійснення програм розвитку окремих територіальних громад за рахунок спеціального фонду розвитку самоврядування. Доступ до ресурсів фонду для суб'єктів самоврядування повинен ґрунтуватись на конкурсних засадах.

У дослідженні пропонується певну частину неврегульованих законодавством питань стосовно бюджетної діяльності самоврядування вже сьогодні вирішувати за допомогою такого важеля як Статут територіальної громади.

## **ВИСНОВКИ**

1. Становлення і розвиток системи бюджетів самоврядування відбувається переважно імперативним шляхом. Наукових розробок з питань визначення цілеспрямованої державної політики, форм та методів її реалізації відносно місцевих бюджетів поки що недостатньо.

2. Бюджети самоврядування являють собою засіб активного й основного нормативно-інституційного та економічного впливу місцевих органів влади на соціально-економічний стан як територіальної громади, так і регіону в цілому. Вирішення проблеми забезпечення місцевих органів влади достатніми фінансовими джерелами та ефективне їх використання є невід'ємною складовою в проведенні податкової та бюджетної реформ. Цілісність системи бюджетів самоврядування може бути досягнута лише шляхом погодженого і пропорційного розвитку функціональної, адміністративно-організаційної та фінансово-економічної бази їх існування.

3. Реформу місцевих бюджетів доцільно здійснювати шляхом перетворення ієрархічної системи в систему відносно незалежних бюджетів самоврядування, де кожному рівню відповідатимуть властиві тільки йому фінансові повноваження; встановлення взаємної фінансової відповідальності державних органів виконавчої влади та органів самоврядування; вдосконалення і подальшого розвитку законодавчо-нормативної бази щодо системи бюджетів; наявності плану дій реалізації політики держави у цій сфері.

4. Головним джерелом фінансування делегованих державою повноважень повинні бути закріплені на довготривалій основі надходження від загальнодержавного оподаткування. Неможлива взаємна заміна джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, тобто використання регульованих доходів та дотацій, замість місцевих податків і зборів, закріплених загальнодержавних податків, комунальних платежів та позикових коштів. Дотації доцільно використовувати для ліквідації вертикальних та горизонтальних фінансових диспропорцій.

5. Розмежування доходів між ланками системи бюджетів самоврядування повинне здійснюватись у повній відповідності із структурою повноважень, що визначають функціональні обов'язки органів місцевого самоврядування. В основу такого розмежування

доцільно покласти відомі в світовій практиці податково-бюджетних систем способи, які передбачають закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних видів податків та прямий розподіл надходжень до бюджетів територіальних громад. З'ясовано, що централізація коштів на рівні обласних бюджетів призводить до послаблення доходної бази місцевих бюджетів базового рівня – міст, сіл, селищ. Об'єктивному розподілу доходів між ланками бюджетної системи повинен сприяти обґрунтований поділ податків на загальнодержавні та місцеві із зарахуванням їх виключно у відповідні бюджети.

Реформування системи місцевого оподаткування потребує збільшення власних джерел доходів місцевого самоврядування. Провідну роль серед базових податків самоврядування повинен відігравати податок на майно, який доцільно відразу передати на місцевий рівень. На загальнодержавному рівні повинні бути зафіксовані загальні принципи майнового оподаткування. Іншим заходом, що сприятиме підвищенню ролі майнових податків, у тому числі податку на майно фізичних осіб, повинне стати застосування прогресивних ставок оподаткування престижної нерухомості та дорогих транспортних засобів.

6. Для реального збільшення доходів місцевих бюджетів і виконання ними необхідних функцій доцільно повністю зараховувати до них прибутковий податок з громадян, що відповідає тенденції розподілу доходних джерел між місцевими та державним бюджетами, яка відображена в законах України “Про державний бюджет України на 2000 рік” та “Про державний бюджет України на 2001 рік” і відповідає світовим та європейським підходам до організації місцевого оподаткування. Значним кроком у збільшенні ефективності функціонування бюджетів самоврядування буде зменшення частки перерозподілу фінансових ресурсів на рівні обласних бюджетів та встановлення прямих взаємовідносин між місцевими та державним бюджетами.

7. Основними завданнями оптимізації витрат бюджетів самоврядування є запровадження конкурсних засад при закупівлі товарно-матеріальних цінностей, проваджені робіт та наданні послуг для потреб місцевого самоврядування; звільнення місцевих бюджетів від невластивих видатків; посилення фінансового контролю і координації дій фінансових та податкових органів на місцях з боку територіальних громад; обов'язкове проведення аудиту, звітуванні про бюджетну діяльність населенню територіальної громади; стабілізація законодавчої бази щодо видаткової частини місцевих бюджетів, відмова від регулювання діяльності місцевих бюджетів щорічно через положення Закону “Про державний бюджет України”; встановлення науково обґрунтованих критеріїв визначення бюджетних повноважень базових ланок самоврядування.

### ***Список опублікованих автором праць за темою дисертації***

1. Мечинський О.Б. Вдосконалення процесу формування доходної частини місцевого бюджету // Вісн. УАДУ. – 1999. - №4. – С. 346-353.

2. Мечинський О.Б. Вдосконалення системи фінансового вирівнювання бюджетів органів місцевого самоврядування // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. - №3. – С. 68-70.

3. Мечинський О.Б. Місцеві бюджети в різних регіонах України (аналітичне дослідження) // Проблеми реформування державного управління: Збірник наукових праць. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 193-215.

4. Мечинський О.Б. Раціональний розподіл централізованих бюджетних коштів з метою створення рівних соціально-економічних можливостей життєдіяльності населення // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1999., – Вип.2. – В 2 ч. – Ч.ІІ. – С.218-223.

5. Мечинський О.Б. Становлення й подальший розвиток законодавчої бази існування системи місцевих бюджетів в Україні // Вісн. УАДУ. – 2000. - №2. – С. 374-379.

6. Мечинський О.Б. Теоретичні основи організації і функціонування бюджетів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. УАДУ. – 2000. - №3. – С.238-243.

Всі праці опубліковані здобувачем без співавторів.

#### *Анотація*

**Мечинський О.Б. Формування та розподіл коштів бюджету місцевого самоврядування. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.06 – місцеве самоврядування. – Українська Академія державного управління при Президентові України, Київ, 2001.

Дисертація присвячена теоретико-методологічному та соціально-практичному аналізу бюджетів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Визначено, що повнофункціональний бюджет самоврядування є одним з головних чинників економічного розвитку як окремих територій, так і держави в цілому.

У роботі узагальнені існуючі підходи та результати досліджень з даної проблематики, виявлено ряд малодосліджених її аспектів, розроблено теоретичні та практичні рекомендації щодо оптимізації та реформування системи самоврядних бюджетів.

Основні результати знайшли практичне застосування та можуть бути використані в навчальних програмах і роботі органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцевий бюджет, бюджетний процес, міжбюджетні відносини, власні доходи, територіальна громада, місцеві податки, дотація, фінансове вирівнювання.

#### *Аннотация*

**Мечинский А.Б. Формирование и распределение средств бюджета местного самоуправления. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.06 – местное самоуправление. – Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 2001.

Диссертация посвящена теоретико-методологическому и социально-практическому анализу бюджетов самоуправления на современном этапе развития Украины. Определено, что полнофункциональный бюджет самоуправления является одним из главных инструментов развития как отдельных территорий, так и государства в целом.

На научной основе переосмыслено методологическую проблематику формирования и распределения средств бюджетов органов местного самоуправления и межбюджетных отношений, сформирована соответствующая научно-теоретическая база внедрения реформационных процессов и исследования комплекса проблем бюджетной и налоговой реформ, что особенно важно для дальнейших научных исследований данной проблематики с позиций государственного управления.

В работе обобщены существующие подходы и результаты исследования по проблематике формирования и распределения средств местных бюджетов, выявлено ряд малоисследованных теоретических и практических аспектов, разработаны практические рекомендации по оптимизации существующей системы и преобразованию местных бюджетов в реальную финансовую основу самоуправления.

Осуществлен анализ методических подходов к понятию и сущности бюджетов местного самоуправления, который позволил рассматривать его как средство активного и основного нормативно-институционального и экономического влияния местных органов власти на социально-экономическое положение территориальной общины. Проблемы обеспечения местных бюджетов достаточными финансовыми источниками и эффективное их использование приобретают характер стратегических и являются неотъемлемой составляющей при проведении налоговой и бюджетной реформ.

Раскрыта сущность местных бюджетов как совокупности экономических отношений, возникающих в связи с образованием и использованием фондов денежных средств местных органов власти в процессе перераспределения национального дохода с целью обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения социальных потребностей общества. Отмечено, что одним из главных условий проведения Административной реформы в Украине и повышения роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии страны, является преобразование существующей иерархической системы финансовых и правовых отношений между государственным, областными, районными, городскими, сельскими и поселковыми бюджетами в систему относительно независимых бюджетов с высокой финансовой автономией.

В исследовании сделан вывод о невозможности взаимозамены источников доходов бюджетов местного самоуправления, т.е. использования регулируемых доходов и дотаций вместо местных налогов и сборов, закрепленных общегосударственных налогов, коммунальных платежей и привлечения заемных средств.

На основе теоретического и практического анализа межбюджетных отношений определены принципы предоставления и изъятия средств из бюджетов самоуправления. Установлено, что главным источником финансирования делегированных государством полномочий должна быть закрепленная на долгосрочной основе часть поступлений от общегосударственного налогообложения. Дотации целесообразно использовать

преимущественно для устранения вертикальных и горизонтальных финансовых диспропорций.

В исследовании уточнены принципы функционирования бюджета развития в составе местных бюджетов, в основе которых должны быть отдельные источники доходов, в том числе определенная часть заемных средств и субвенции с государственного бюджета.

Предложена система комплексного поэтапного реформирования бюджетов самоуправления, предусматривающая увеличения собственных источников доходов за счет передачи непосредственно в бюджеты самоуправления базового уровня части доходов от подоходного налога с граждан, введения в перспективе налога на имущество, повышения заинтересованности местных органов власти в экономических результатах деятельности субъектов предпринимательства путем прямого участия бюджетов каждого уровня в доходах от общегосударственного налогообложения, повышения эффективности расходов на основе применения конкурсных принципов при осуществлении бюджетных расходов, реформирования жилищно-коммунального хозяйства, системы здравоохранения и других отраслей социальной инфраструктуры.

Обоснована необходимость консолидации в бюджетах всех финансовых ресурсов самоуправления, в том числе внебюджетных фондов и финансов коммунальных предприятий, а также применения к ним стандартных бюджетных процедур.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местный бюджет, бюджетный процесс, межбюджетные отношения, собственные доходы, территориальная община, местные налоги, дотация, финансовое выравнивание.

### *Summary*

***Metchinskii A.B. Formation and distribution of local government budget funds. – Manuscript.***

Thesis for Candidate of Science degree in the subject of Public Administration. Speciality 25.00.06 – Local Government. – Ukrainian Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kiev, 2001.

The Thesis is dedicated to the theoretical methodological and social practical analysis of local government budget in the present stage of Ukraine's development. It is established that the functional local government budget is one of the main factors of economic development of separate territories as well as of the State as a whole.

In the Thesis, the existing approaches and results of research on the existing problems are generalized, a number of its poorly analyzed aspects, theoretical and practical recommendations concerning optimization and reformation of local government budgets was developed.

The main results were practically adopted and may be used in educational programs and in the work of local government bodies.

**Key words:** local government, local budget, budget process, inter-budget relations, income, territorial community, local taxes, subsidies, financial leveling.



