

ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ НА ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Гутаріна С.О., аспірант, ТДАУ, м. Мелітополь

В сучасних умовах ринкових перетворень та інтеграції України до світової системи господарювання достатньо актуальними постають проблеми фінансування місцевих органів влади. Це в першу чергу покликано тим, що розширення функцій і повноважень, які покладаються на органи місцевого самоврядування не забезпечувались достатнім збільшенням фінансових ресурсів, що перебувають у їх розпорядженні. А у відповідності до європейських стандартів, фінансове забезпечення місцевого самоврядування, має на меті досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням [2, с. 50].

Тому на сьогодні існує нагальна потреба в удосконаленні наявної системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Дана система повинна стати дієвим механізмом в збалансуванні функцій та повноважень органів місцевого самоврядування з їх фінансовими ресурсами.

Проблеми пов'язані з фінансуванням місцевих органів самоврядування є пріоритетними у фінансовій науці. Вони достатньо змістовно досліджувались в працях зарубіжних вчених таких, як С. Бейлі, Е.Дж. Блейклі, Дж. Сейнер, К. Фостер [2] та інших. Також проблеми фінансування місцевих органів самоврядування висвітлювались в працях таких сучасних вітчизняних вчених, як Василік О.Д. [1], Владимиров К.М. [6], Зайчикова В.В. [2], Кириленко О.П. [7], Кравченко В.І. [3], Кухарець Л.В. [5], П'ятаченко Г.О. [5], Рогальський О.Ф. [6], Сунцова О.О. [4] та інші. Проте на сьогодні не достатньо детально і повно проведено аналіз еволюції поглядів на фінансування місцевого самоврядування, що, на нашу думку, значно ускладнює процес розбудови нової, більш дієвої, системи фінансового забезпечення.

Мета даної публікації полягає в проведенні ґрунтовного аналізу еволюції наукової думки, як вітчизняної так і зарубіжної щодо фінансування місцевого самоврядування, оскільки з переходом до децентралізованої ринкової економіки в умовах європейської інтеграції є доцільним використання позитивного та врахування негативного досвіду при розбудові нової системи фінансового забезпечення місцевих органів влади.

Наука про місцеві фінанси бере свій початок з другої половини XIX ст., саме тоді в Європі завершився процес остаточного оформлення місцевого самоврядування. [7, с. 32] Відповідно в цей період і починається активний процес розбудови системи фінансового забезпечення місцевих органів влади, а також виникає достатньо високий науковий інтерес щодо проблем фінансування місцевого самоврядування.

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів розпочався пізніше, ніж в європейських країнах, а точніше після земської реформи 1864 р. Саме в цей час проходив процес остаточного організаційного оформлення інституту місцевого самоврядування — земств [7, с. 32].

Перші дослідження сутності та призначення місцевих бюджетів, їх місця у державних і місцевих фінансах, проблем місцевого оподаткування, зародження місцевих запозичень та комунальної власності, або інакше кажучи місцевих фінансових інститутів, які є однією зі складових сучасної системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, з'явилися у наукових працях таких російських та українських вчених, як Сіверський М.В. [2], Сперанський М.Г. [3], Озеров І.Х. [7], Твердохлебов М.В. [7], Лебедєв В.І. [4], Курчинський М.О. [4], Цитович М.О. [3], Янжул І.І. [3] та ін. Дані дослідження в певній мірі вплинули на розвиток та становлення сучасної вітчизняної наукової думки щодо фінансування місцевих органів влади.

В наукових працях того часу доводилась необхідність запровадження фінансово незалежних від центрального уряду земських бюджетів. Основу доходів земських бюджетів повинні були складати місцеві податки. Також було доведено необхідність надання дотацій з державного бюджету при формуванні дохідної частини земських бюджетів. Значна увага в дослідженнях приділялась формуванню й розвитку механізмів місцевих запозичень.

Фінансовому забезпеченню земських бюджетів Росії періоду XIX — початку XX ст. була притаманна надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Крім загальнопоширених майнових, промислового і торгового податків, справлялися податки з коней, екіпажів, собак, трактирного і перевізного промислів; була також велика кількість дріб'язкових податків — збір за карбування мір і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів, тощо. Подекуди запроваджувались податки з товарів, що ввозились і вивозились з міста (наприклад, в Одесі). Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувались на будівництво та утримання необхідних портових споруд і будівель, під'їзних шляхів, тощо [6, с. 20].

Щодо зарубіжних країн, як в європейських країнах так і в Сполучених Штатах Америки також значного розвитку набуває місцеве оподаткування.

Так, наприклад, в Пруссії до місцевих податків було віднесено такі реальні податки, як подомовий, промисловий та поземельний. Окрім цього місцевим органам самоврядування було надано право встановлювати до подохідного податку, який зараховувався до державного бюджету, місцеві надбавки. Взагалі пруські науковці того періоду одними з перших почали наголошувати на необхідності формування незалежних місцевих бюджетів та розвитку місцевих фінансових інститутів.

У Франції, державний устрій якої характеризувався значно вищим рівнем централізації ніж в інших європейських країнах місцеві податки почали застосовувати у формі надбавок до загальнодержавних податків. Дані надбавки називались «добавочні сантими» і застосовувались вони тільки до подомового, поземельного та промислового податків. Добавочні сантими поділялись на звичайні, які спрямовувались на загальні потреби общин, спекулятивні — з цільовим спрямуванням коштів на задоволення місцевих потреб, надзвичайні — використовувались для фінансування неонов'язкових видатків і вимагали дозволу для їх запровадження [7, с. 90].

В США значного розповсюдження набули місцеві податки, особливістю яких було одноразове використання. Дані податки використовувались на благоустрій населених пунктів і стягувались тільки з тих членів територіальної громади хто отримував від цього економічну вигоду.

Таким чином, наприкінці XIX — початку XX ст. у царській Росії, до складу якої входила значна частина сучасної України та в зарубіжних країнах інститут місцевого оподаткування набув значного розвитку, як в теоретичних дослідженнях так і на практиці.

Наступним місцевим фінансовим інститутом, який отримав достатньо широкий розвиток і відіграв вагомий роль в фінансуванні діяльності місцевого самоврядування був муніципальний кредит. Найбільшого розповсюдження набули такі форми муніципального кредиту, як облігаційні та безоблігаційні позики, кредити державного, земельних, комерційних та громадських банків. Але все ж таки найбільшого розповсюдження в порівнянні з іншими видами муніципального кредиту отримали облігаційні позики. Так наприклад, одні з перших в царській Росії облігаційні позики були випущені в Києві у 1876 р. на суму 500 тис. руб., та в Одесі у 1879 р. обсягом 3 млн. 750 тис. руб. [3, с. 115].

Важливою особливістю облігаційних позик царської Росії було те, що всі вони, як правило мали цільовий характер. Основну категорію (понад 60%) становили позики, призначені для реалізації дохідних проєктів або покриття витрат на обслуговування боргу. Однак близько 22% позик були спрямовані на реалізацію суспільно важливих неприбуткових проєктів. Окремі позики спеціально емітувались з метою викупу облігацій попередніх випусків. [7, с. 168]

Однак, слід зазначити, що все ж таки в царській Росії муніципальний кредит не набув такого розповсюдження, як в європейських країнах та США, при чому в цих країнах успішно розвивались та функціонували всі форми комунального кредиту.

Також в період з 1865 р. по 1917 р. інтенсивно розвивається інститут комунальної власності, а відповідно і фінанси комунальних підприємств.

Взагалі на протязі даного періоду почали формуватись та набули достатнього розвитку більшість фінансових інститутів, які забезпечують фінансування функцій покладених на органи місцевого самоврядування, а також фінансові інструменти, що є знаряддям формування доходів та здійснення видатків. Крім того фінансові інститути та фінансові інструменти місцевого самоврядування отримали законодавче оформлення.

Після 1917 р. земське самоуправління в Росії було ліквідовано, на зміну земствам прийшли місцеві ради фінансове забезпечення яких почало розвиватись дещо в іншій площині.

Так місцеві питання адміністративного, господарського та культурно-освітнього життя вирішувались місцевими органами влади. Їм гарантувалося надання коштів із загальнодержавних фондів на основі представлених кошторисів. [5, 82] Тобто місцеві органи влади були повністю позбавленні фінансової незалежності та місцеві фінанси, як такі перестали існувати. В результаті чого всі наукові дослідження пов'язані з місцевими фінансами було припинено.

Однак з переходом до НЕПу в радянській державі місцеві фінанси було відновлено. Відповідно науковий інтерес до проблем місцевих фінансів значно зріс. Багато вчених досліджували теоретичні засади та практику їх організації, до них належали Веселовський В.М., Головинський С.В., Котляревський С.Г., Лебідь-Юрчик Х.І., Мітіліно М.І., Сірінов М.А., Смірнов І.О. та багато інших [3, 4, 7].

Відновлення інституту місцевих фінансів було розпочате з прийняттям 17 березня 1919 р. Декрету «Про грошові кошти і видатки місцевих Рад». Цим декретом було визначено, що місцеві Ради володіють: коштами, які надходять з місцевих джерел та коштами, які надаються центральною владою. Для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів: бюджетами губернських рад, повітових рад, міських рад, волосних рад. [2, с. 21] А вже з 1922 р. всі податки починають поділяти на державні та комунальні. До комунальних податків відносились: податки з доходу, одержаного від користування земельним майном, податок з будівель та майна, квартирний податок, податок з реклами та вивісок, податок з закладів трактирного промислу, різні збори, а також застосовували надбавки до державних податків. Взагалі кількість місцевих податків могла сягати 25, крім того члени федерації або союзні республіки отримали право самостійно запроваджувати місцеві податки. Відповідно в період НЕПу інститут місцевого оподаткування знову набуває значного розвитку.

Окрім відновлення інституту місцевого оподаткування в СРСР відбувається відновлення інституту місцевих бюджетів, організаційно оформилися їх найважливіші види у відповідності до адміністративно-територіального поділу країни, визначені фінансові інструменти за рахунок яких формувалась дохідна частина, а також здійснювались видатки місцевих бюджетів. Всі ці відновлення були закріплені на законодавчому рівні.

Однак на початку 30-х р. XX ст. відбулось значне посилення централізованих засад у керівництві економікою в СРСР. В результаті чого поступово почала звужуватися сфера діяльності місцевих фінансів, суттєво зросла залежність місцевих бюджетів від державного бюджету в результаті значного зменшення частки місцевих доходів. Остаточне скасування місцевих фінансів в СРСР як самостійної ланки бюджетної системи відбулось з прийняттям в 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет.

Новий етап у розвитку місцевих фінансів в СРСР почався із прийняттям 30 жовтня 1950 р. Закону «Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік», який визначив основи бюджетного права на весь час існування соціалістичної держави. До бюджетної системи СРСР згідно з законом включалися: Союзний бюджет; Державний бюджет союзних республік; бюджет державного соціального страхування. В свою чергу, державні бюджети союзних республік включали: Республіканські бюджети союзних республік; Державні бюджети автономних республік; місцеві бюджети (крайові, обласні, бюджети автономних областей, окружні, районні, селищні, сільські). [6, с. 25]

Подальший розвиток місцевих фінансів було зумовлено ухваленням низки законодавчих актів, які забезпечували посилення ролі місцевих рад депутатів трудящих, а також зміцнення основи їх фінансування, а саме:

- розширення (з 1968 р.) прав сільських і селищних рад у питаннях використання бюджетних коштів, надання пільг за місцевими податками і зборами та сільськогосподарським податком;
- передача (з 1971 р.) в розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні вищих рад. Цей захід був зумовлений неспроможністю чинної на той час системи управління народним господарством, структурованого за галузевим принципом, ефективно впливати на підпорядковані підприємства.
- розширення прав міських та районних рад у галузі надання додаткових пільг зі сплати державного мита, прибуткового податку з населення, використанню додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками з дещо ширшим переліком можливих напрямів витрачання цих коштів, ніж для сільських та селищних рад;
- розширення (з 1980 р.) прав крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги);
- запровадження з 1981 р. нового ресурсного платежу — плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень в доходи місцевих бюджетів;
- передачу в 1983 р. з державного до місцевих бюджетів фінансування витрат на будівництво житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрішньогосподарських доріг, утримання дитячих садків та інших соціально-культурних закладів, а також сплата страхових платежів, які мали здійснювати низькорентабельні колгоспи;
- проведення у 1985 р. експерименту (в тому числі і в Україні) з передачі відрахувань союзних об'єднань і підприємств до місцевих бюджетів (до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання);
- подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок надходження платежів з прибутку, податку з обороту та надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості [7, с. 65].

Однак не дивлячись на впровадження цих заходів діяльність місцевих рад все ж таки продовжувала фінансуватись за рахунок централізованих коштів. Власні надходження місцевих рад складали зовсім незначну частку в їх фінансових ресурсах, до того ж місцевим радам не було надано законодавчого права використовувати власні кошти на свій розсуд. Таким чином наявні на той час місцеві ради не мали фінансової автономії від центрального уряду.

В період з 1938 р. по 1990 р. існував по суті лише один місцевий фінансовий інститут — це інститут місцевого оподаткування. Однак на протязі цього періоду даний інститут розглядався, як другорядний в порівнянні з оподаткуванням загальнодержавними податками. На сьогодні фактично ставлення до інституту місцевого оподаткування все ще залишається другорядним, не дивлячись на те, що в наукових працях сучасних вітчизняних вчених доведено його достатньо вагому значимість в фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, а крім того про це доводить, як вітчизняний досвід попередніх років, так і зарубіжний досвід.

З приводу наукових досліджень, то за радянської доби місцеві фінанси розглядали або як явище лише притаманне капіталістичним країнам, або як місцеві бюджети які були частиною державного бюджету і повністю залежали від нього.

Щодо європейських країн та США, то розвиток науки про місцеві фінанси був постійним та інтенсивним. Так на протязі XX ст. в результаті еволюційного розвитку фінансове забезпечення місцевого самоврядування було представлено системою, яка має свою організацію, її складовими є:

- фінансові інститути, що являють собою форми організації фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і включають громадські послуги, самостійні місцеві бюджети, цільові позабюджетні фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальну власність;
- фінансові інструменти, що є знаряддям формування доходів та здійснення видатків і включають муніципальні запозичення, кредити, державні соціальні стандарти, нормативи видатків, коефіцієнти формул вирівнювання, трансферти, податкові надходження та інше;
- особливо важливим елементом організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є її правові основи [2, с. 45].

Взагалі на сьогоднішній день система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах є вагомим стабілізуючим чинником, який сприяє налагодженню ефективної співпраці державного і приватного секторів щодо надання суспільних послуг громадянам.

Втім слід зазначити, що універсальної моделі фінансування місцевих органів самоврядування не існує: в кожній країні є власні особливості і пріоритети. Але по суті система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування економічно розвинутих країн представлена переліченими вище складовими.

На протязі XX ст. та початку XXI ст. зарубіжними вченими-економістами достатньо змістовно дослідженні та проаналізовані складові фінансових інститутів та фінансових інструментів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Щодо України, то на сьогодні система фінансового забезпечення складається також з фінансових інститутів, фінансових інструментів та правових норм. Однак існують певні особливості розвитку та становлення даних складових системи фінансового забезпечення, які викликані історичними, політичними, соціальними і економічними факторами. Для України характерним є слабкий розвиток місцевих фінансових інститутів та інструментів, що, в першу чергу, пов'язано з непослідовною політикою розбудови інституту місцевого самоврядування.

Так розглядаючи склад місцевих фінансових інститутів в Україні слід зазначити, що на сьогоднішній день, достатньо суттєвого розвитку, як в теоретичних дослідженнях вітчизняних науковців, так і в економічній системі країни набули місцеві бюджети. Однак при цьому все ще залишаються певні недоліки функціонування місцевих бюджетів, адже вони все ще залишаються достатньо фінансово залежними від бюджету центрального уряду.

Наступним місцевим фінансовим інститутом є цільові фонди місцевих органів самоврядування, практика функціонування яких в Україні є досить суперечливою. Інститут місцевих позабюджетних, валютних та інших цільових фондів було запроваджено в кінці 1990 р., в результаті прийняття Закону «Про бюджетну систему Української РСР» та Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». [7, с. 47] Однак в наступні роки, а саме з 1995 р. відбувалось поступове згортання їх діяльності шляхом включення до складу місцевих бюджетів. Тому на сьогодні у відповідності до норм чинного законодавства створювати позабюджетні фонди місцевим органам влади заборонено. Таким чином даний інститут є не досконалим і не достатньо дієвим при забезпеченні місцевого самоврядування фінансовими ресурсами.

Розвиток інституту місцевого оподаткування все ще залишається на достатньо низькому рівні. Місцеві податки і збори майже не відіграють ролі при формуванні доходів місцевих бюджетів, а також фінансових ресурсів місцевих органів влади. Однак в дослідженнях сучасних вчених доведено значимість інституту місцевого оподаткування.

Інститут комунального кредитування та місцеві позики також не набули достатнього розвитку, хоча в наукових дослідженнях українських вчених їм достатньо приділено уваги. Дані місцеві фінансові інститути знаходяться на початковій стадії розвитку, хоча і були запровадженні законодавчими актами, які ознаменували відродження місцевого самоврядування в Україні.

Інститут громадських послуг, що успішно функціонує в зарубіжних країнах, за своєю сутністю лежить в основі організації діяльності державної влади і місцевого самоврядування, в Україні, поки що перебуває в стадії теоретичного осмислення [4, с. 35].

Фінансові інструменти системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні також ще не отримали відповідного розвитку та мають суттєві недоліки, що є результатом недосконалості законодавчої бази та місцевих фінансових інститутів.

Щодо правових основ, які гарантують діяльність місцевих фінансів, то на сьогоднішній день в Україні вони є достатньо недосконалими, а іноді і суперечливими.

Таким чином, на сьогоднішній день система фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування в Україні вже сформована у відповідності до моделі європейських країн. Однак дана система все ще потребує значного розвитку та удосконалення.

ВИСНОВКИ

Отже, на сучасному етапі розбудови ринкової економіки в Україні розвиток фінансового забезпечення місцевих органів влади все ще залишається на достатньо низькому рівні. Інакше кажучи система фінансового забезпечення місцевого самоврядування знаходиться на початковій стадії становлення не дивлячись на те, що по суті дана система вже сформована у відповідності до моделі системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування європейських країн.

Основною проблемою розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на наш погляд, є відсутність системного та чітко орієнтованого стратегічного напряму розвитку інституту місцевого самоврядування та, безпосередньо, місцевих фінансів, а також наявністю все ще високої централізації фінансової системи країни.

Тому для розбудови дійсно дієвої системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на наш погляд, необхідно зміцнювати та розвивати інституту місцевого самоврядування у відповідності до європейського рівня. Крім того доцільним є використання зарубіжного досвіду розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування при цьому враховуючи особливості фінансової системи України. Успішне використання зарубіжного досвіду можливо лише за умов поетапного та послідовного адаптування вітчизняного законодавства до європейського, а також адаптації основ вітчизняної науки до світової.

Також на нашу думку, корисним при розбудові нової системи фінансового забезпечення місцевих органів влади є використання позитивного та врахування негативного вітчизняного досвіду формування і діяльності місцевих фінансових інститутів періоду кінця XIX початку XX ст.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. — К.: НІОС, 2003. — 416 с.
2. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. — К.: НДФІ, 2007. — 299 с. — Бібліогр.: с. 145-156;
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 210 с.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. — Київ: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
5. П'ятаченко Г.О., Кухарець Л.В. Становлення та розвиток фінансів України (1917-2003): Навч. посіб. — К.: Знання-Прес, 2003. — 456 с.
6. Владимиров К.М., Чуйко Н.Г., Рогальський О.Ф. Місцеві фінанси: Навч. посібник. — Херсон: Олді-плюс; 2006. — 352 с.
7. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.