

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ

АНДРОНОВ ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 336.131 (1-2)

**УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ МІСТА В УМОВАХ
ОБМЕЖЕНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РЕСУРСІВ**

Спеціальність 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

Суми – 2001

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Українській академії банківської справи Національного банку України

Науковий керівник – доктор економічних наук, доцент
Козьменко Сергій Миколайович,
Українська академія банківської справи,
завідуючий кафедрою управління та
зовнішньоекономічної діяльності

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор,
Заслужений економіст України
Кравченко Василь Іванович,
Науково-дослідний фінансовий інститут
Міністерства фінансів України,
перший заступник директора;

доктор економічних наук, професор
Науменкова Світлана Валентинівна,
Українська академія банківської справи,
завідуюча кафедрою фінансів

Провідна установа – Харківський національний університет
ім. В.Н. Каразіна, кафедра фінансів і кредиту,
Міністерство освіти і науки України

Захист дисертації відбудеться “21” грудня 2001 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д55.081.01 в Українській академії банківської справи за адресою: 40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57, зала засідань вченої ради.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Української академії банківської справи за адресою: 40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57.

Автореферат розісланий "20" листопада 2001 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.В. Коваленко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Розвиток економіки України впродовж останніх років відбувається під впливом нової фінансової політики, головними елементами якої є процеси децентралізації, що обумовлюють перенесення більшості соціальних витрат на регіональний рівень, в тому числі значну їх частку – на рівень міста. У рамках цього процесу суттєво зростає залежність дохідної частини бюджету від ефективності управління процесом формування фінансової складової соціально-економічного розвитку. При цьому економічний розвиток міста, його виробнича та соціальна інфраструктури все більшою мірою стають залежними від того, наскільки враховуються чинники, що впливають на формування бюджету, як діють системи оподаткування і платежів, якою є система управління господарською діяльністю підприємств та ін.

Беручи до уваги ту обставину, що до фінансів населеного пункту, в тому числі до фінансів міста, потрібно відносити фінанси всіх суб'єктів діяльності, зареєстрованих на його території, слід підкреслити наступне: головним інструментом проведення місцевої соціальної, фінансово-економічної, інвестиційної і промислової політики залишається місцевий бюджет.

Аналіз міжнародної практики щодо створення єдиних принципів, методів, форм і стандартів організації фінансів міста показує, що вони є найбільш важливими для населених пунктів більшості країн світу. Разом з тим, на етапі трансформації економіки України не всі з інструментів формування фінансової політики міста можуть бути відразу і однозначно використані у вітчизняній практиці. Але їх вивчення і критичний аналіз дозволять сформулювати для існуючих умов свої особливі, специфічні підходи.

Слід зазначити, що за умов трансформаційних процесів, які відбуваються в суспільстві, очевидним стає дисбаланс між функціями місцевого самоврядування і обсягом його ресурсів. Дефіцит інвестиційних ресурсів накладає істотні обмеження на набір тих методів і засобів, які можуть бути застосовані при управлінні містом і його фінансами, при реалізації завдань, поставлених перед місцевими органами управління.

У зв'язку з цим, за умов розширення відповідальності місцевих органів влади за стійкий соціально-економічний розвиток території постають проблеми методичного забезпечення процесу удосконалення системи управління фінансовими ресурсами, зосередженими в конкретному місті, в першу чергу – управління його бюджетними ресурсами, яке необхідно здійснювати з обов'язковим урахуванням дефіциту інвестицій. Тому тема дисертаційного дослідження, яке спрямоване на вдосконалення системи управління фінансами міста в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів, є актуальною, має важливе теоретичне та практичне значення.

У науковій і методичній літературі питанням ефективного управління містом і його фінансами присвячені наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених: А.М. Бабіча, І.О. Бланка, О.Д. Василика, А.Г. Грязнової, Л.А. Дробозиної, А.О. Єпіфанова, А.О. Задої, Б.Є. Кваснюка, В.І. Кравченка, В.М. Лексіна, А.М. Поддєрьогіна, І.В. Сала, Дж. Форестера, А.Н. Швецова, С.І. Юрія та інших.

Разом з цим існує ряд науково-методичних проблем, що стосуються комплексного реформування системи управління фінансами міста та вимагають свого подальшого теоретичного обґрунтування і практичного вирішення на основі врахування динамічності його діяльності та обмеженості наявних інвестиційних ресурсів.

Все вищевикладене обумовило вибір теми і об'єкта дослідження, її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукові результати, теоретичні положення та висновки дослідження було використано при виконанні науково-дослідної роботи “Сучасні технології у фінансово-банківській діяльності України” (номер держреєстрації 01996002342). До звіту про науково-дослідну роботу увійшли пропозиції автора щодо розвитку регіональної інфраструктури банківської системи України.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка науково-методичних підходів до удосконалення системи управління фінансами міста, для найбільш повного і ефективного виконання ним своїх функцій в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів.

Реалізація поставленої в дисертаційній роботі мети потребувала визначення та вирішення наступних завдань:

- дослідити зміст і взаємозв'язок категорій “державні фінанси”, “місцеві фінанси”, “муніципальні фінанси”, “фінанси міста”;
- дослідити законодавчу і нормативну базу фінансів міста, процесів формування і управління ними;
- проаналізувати існуючі в Україні та за кордоном системи управління фінансами міста і функції фінансових органів, а також систематизувати міжнародний досвід управління місцевими фінансами;
- визначити головні проблеми, що виникають у процесі формування місцевих фінансів, та проаналізувати можливі шляхи їх вирішення;
- запропонувати теоретичні підходи до вдосконалення системи організації, планування, регулювання і контролю фінансів міста з урахуванням обмеженості інвестиційних ресурсів;
- дослідити та узагальнити теоретичні підходи до формування бюджетної та кредитної діяльності міста;
- дослідити перспективи розвитку ринку муніципальних облігацій як складової фінансів міста, а також перспективи розвитку регіональної банківської інфраструктури;
- вивчити стан та перспективи розвитку системи фінансового вирівнювання бюджетів територіальних громад.

Об'єктом дослідження є фінансові відносини, що виникають у процесі управління адміністративно-територіальними одиницями.

Предметом дослідження є організація управління фінансами міста у процесі реалізації органами місцевої влади своїх соціально-економічних функцій за умов обмеженості інвестиційних ресурсів.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених задач застосовувалися наступні методи: системний аналіз (при визначенні загальних функцій та функцій фінансів міста; розвитку фінансового вирівнювання); методи порівняльного аналізу і статистичних групувань (при системному порівняльному аналізі досвіду управління місцевими фінансами); нормативно-розрахунковий та балансовий методи (при визначенні рівня трансфертів місцевим бюджетам, при розробці нетрадиційних методів поповнення бюджету); метод експертних оцінок (при визначенні показників інвестиційної привабливості територій) та ін.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

- поглиблено та конкретизовано економічний зміст категорії “фінанси міста”, в яку включаються як місцеві фінанси, так і частка фінансів суб'єктів господарювання, розташованих на території міста, що спрямовуються (можуть бути спрямовані) на його розвиток;
- досліджено процеси фінансового забезпечення виконання органами влади своїх функцій за умов обмеженості інвестиційних ресурсів, сформульовано і обгрунтовано головні напрямки реформування системи управління фінансами міста;
- набули подальшого розвитку методичні підходи до оцінки інвестиційної привабливості територій та суб'єктів господарювання з врахуванням системи факторів, що її обумовлюють;

- вперше розроблено рекомендації щодо застосування нетрадиційних методів поповнення бюджету міста та економії бюджетних коштів, в першу чергу, на базі удосконалення ціноутворення на паливно-енергетичні ресурси та системи розрахунків за них;
- доведено необхідність і розроблено пропозиції щодо покращення фінансового стану міста на основі створення системи комунальних банків та розвитку ринку муніципальних облігацій;
- розроблено і обґрунтовано рекомендації щодо удосконалення системи фінансового вирівнювання для оптимального ресурсного забезпечення територіальних громад на основі дворівневої моделі.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що запропоновані в роботі методичні підходи дають можливість забезпечити наукове обґрунтування розробки та впровадження нових підходів до розвитку міста на основі комплексного управління його фінансами з урахуванням і в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів.

Отримані в процесі дослідження теоретичні підходи і методичні розробки можуть бути використані на всіх рівнях управління адміністративно-територіальними формуваннями. Зокрема, на державному рівні результати дисертаційного дослідження були використані при розробці “Концепції державної регіональної політики” (розділ 3 “Фінансово-економічні засади регіональної політики”), на регіональному – можуть бути використані в розробці регіональних програм соціально-економічного розвитку, на рівні міста або селища – при вирішенні проблем фінансового забезпечення ефективного розвитку.

Розроблені заходи і пропозиції застосовуються у процесі підготовки організаційних рішень при управлінні фінансами міста Суми, а також при розробці законодавчих ініціатив Асоціацією міст України і Спілкою лідерів місцевих та регіональних влад України.

Окрім того, одержані автором результати дисертаційного дослідження використовуються в Українській академії банківської справи при викладанні навчальних дисциплін “Ринок фінансових послуг”, “Фінансова діяльність суб’єктів господарювання”.

Особистий внесок здобувача. Висновки і результати дисертаційного дослідження отримані автором самостійно. Результати наукових досліджень, що включені до списку опублікованих наукових праць, містять:

- у роботі [1] особисто автором сформульовані основні положення співпраці комерційних банків і владних структур;
- у роботі [3] особисто автором систематизовані можливі джерела фінансування інноваційного розвитку економіки України як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях;
- у роботі [4] особисто автором розроблені пропозиції щодо розвитку банківської сфери у містах обласного значення, що може стати основою розвитку фінансового потенціалу цих територій;
- у роботі [9] особисто автором систематизовані фактори впливу демографічного стану на розвиток міста.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження доповідалися і отримали позитивну оцінку на нарадах представників Асоціації міст України, II всеукраїнському з’їзді Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України (м. Київ, 2000 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Росія-Україна: проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва” (м. Суми, 2000 р.), виїзному засіданні Відділення економіки НАН України “Прикордонна економічна співпраця та її роль у інтеграційних процесах між Україною і Росією” (м. Суми, 2001 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції “Стан і перспективи розвитку банківської системи України” (м. Суми, 1999, 2000 рр.).

Наукові публікації. Результати дослідження знайшли відображення у 10 наукових працях, які опубліковані у фахових виданнях. Загальний обсяг публікацій – 4,35 д.а., з яких особисто автору належить 3,75 д.а.

Структура і обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Повний обсяг дисертації – 217 сторінок, у т.ч. на 52 сторінках розміщено 25 таблиць, 14 рисунків і список літератури зі 171 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У першому розділі дисертації “**Аналіз теоретичних основ управління фінансами міста**” проаналізовано сутність фінансів міста в трансформаційній економіці, законодавчу базу формування й управління ними, виділено місцеві фінанси як базову складову фінансової системи міста і розглянуто міжнародні стандарти їх організації.

Місто, як окрема адміністративно-територіальна цілісність, характеризується рівнем життєдіяльності населення, його професійною і соціальною структурою, спрямованістю розвитку тієї спільноти, що формується і розвивається в його рамках. Особливо важливим є саме розуміння міста не просто як окремої території з певним рівнем розвитку інфраструктури, що надає можливості для економічного життя населення, а як середовища, в якому розвивається міське співтовариство – головна рушійна сила розвитку цивілізації.

Розвиток міста і ефективне виконання ним своїх функцій неможливе без обґрунтованого і виваженого управління наявними ресурсами (в першу чергу, фінансовими), без створення комплексної системи їх формування і розподілу.

На наш погляд, при розгляді науково-практичної сторони фінансового забезпечення вирішення містом своїх завдань більшість фахівців концентрують увагу лише на управлінні ресурсами місцевого бюджету, залишаючи при цьому за колом релевантних питань впливу на напрямки використання фінансових ресурсів суб'єктами господарювання, які розташовані на території даного міста, тобто на комплексному управлінні, на управлінні фінансами міста. Тому зміст терміна “фінанси міста” якщо і використовується, то трактується досить вільно. Ми вважаємо, що дане поняття слід розглядати як у широкому, так і вузькому розумінні.

У широкому розумінні, менш поширеному, але, на погляд автора, більш вірному, під фінансами міста слід розглядати економічну категорію, що відображає формування (створення), розподіл і використання тієї частки фондів фінансових ресурсів економічних суб'єктів, яка направляється на виконання основних функцій міста, на досягнення високого рівня добробуту його мешканців.

У більш вузькому розумінні фінанси міста розглядаються як фінанси місцевого самоврядування, тобто як система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих функцій і завдань (рис. 1).

Таким чином, під управлінням фінансами міста слід розуміти систему принципів, методів і прийомів впливу на процеси формування, розподілу і використання фондів фінансових ресурсів, що направляються або можуть бути направленими на функціонування і розвиток даного міста (рис. 2).

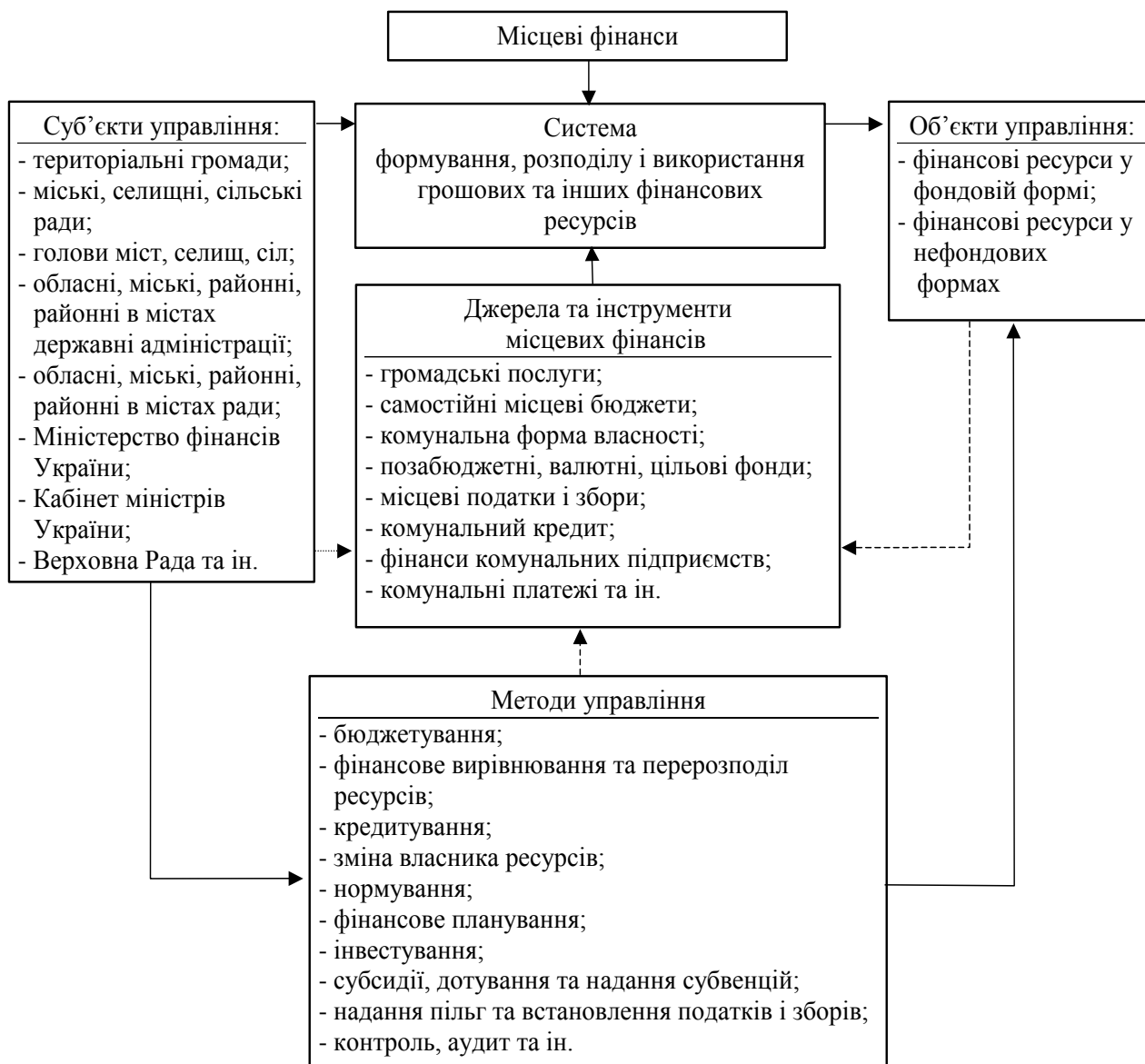


Рис. 1. Основні складові процесу управління місцевими фінансами

Суб'єктом управління при цьому є органи місцевого самоврядування, об'єктом управління – всі фінансові ресурси, розташовані на території міста, або потенційно можуть стати такими.

При цьому в умовах трансформації сучасної економіки України дефіцит інвестиційних ресурсів накладає істотні обмеження на набір тих методів і засобів, що можуть бути застосовані при реалізації задач, поставлених перед місцевими органами управління.

Останнім часом велике значення набувають місцеві фінанси як реальний і дійовий інструмент впливу на місто. Вони об'єднують в систему витрати, доходи, способи їх формування, місцеві фінансові інститути, а також способи організації взаємин як між складовими місцевих фінансів, так і у рамках загальної фінансової системи держави.

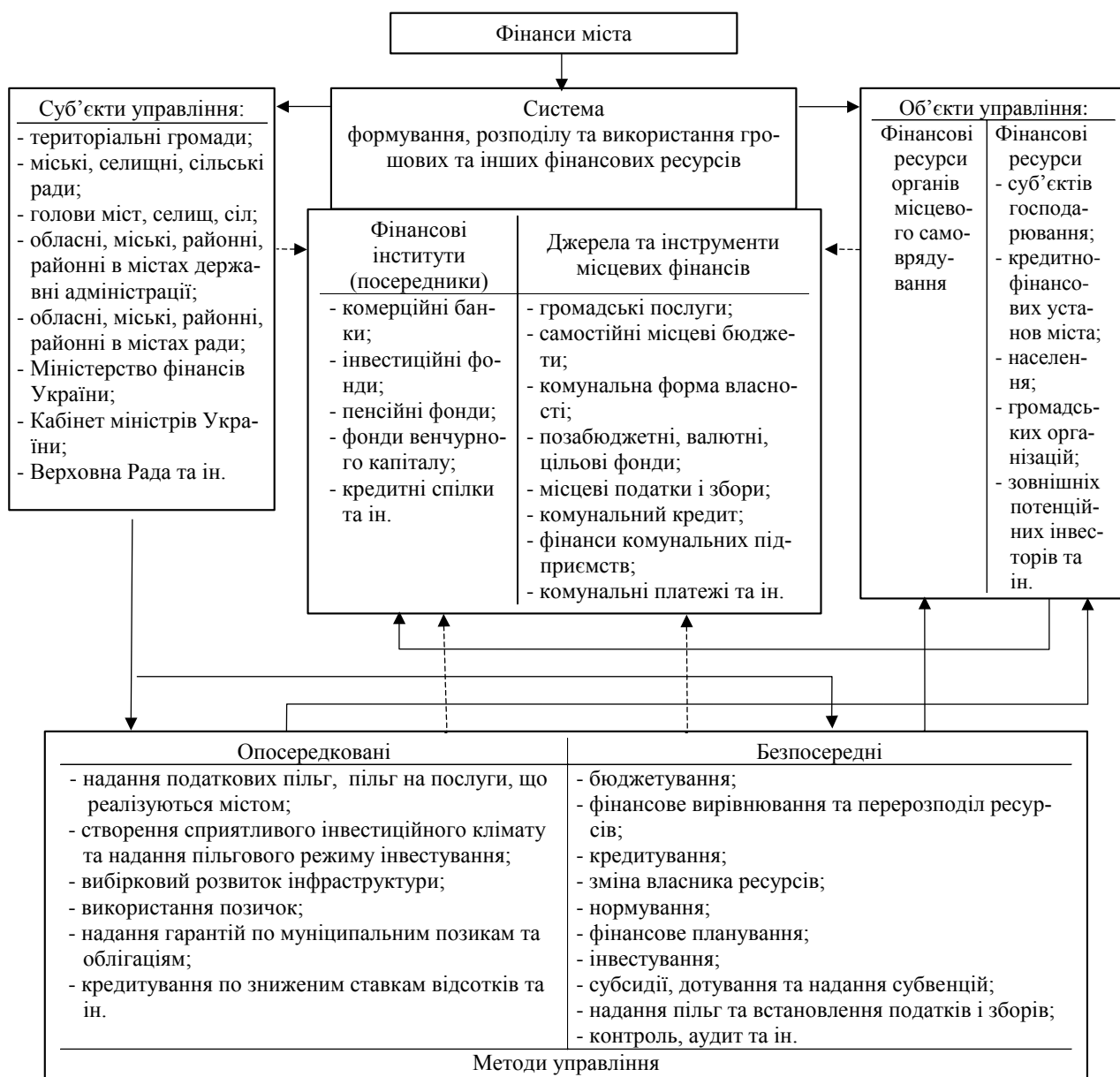


Рис. 2. Основні складові системи управління фінансами міста

Місцеві фінанси виконують функції інструмента перерозподілу ВВП, фінансування суспільних послуг, економічного зростання та фіскального інструмента. Наприклад, як інструмент економічного зростання, місцеві фінанси за допомогою капітальних витрат та діяльності на ринках позичкового капіталу, нерухомості, під управлінням органів місцевої влади та узгоджуючись з органами центральної влади, повинні створювати умови для загального економічного зростання.

На жаль, для Сумського регіону характерна протилежна ситуація, тому що, незважаючи на наявний абсолютний розмір інвестицій в основний капітал міста, що здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, їх питома вага в загальному обсязі складає незначну величину. Це підтверджується даними, наведеними в таблиці 1.

Таблиця 1

**Інвестиції в основний капітал у м. Суми в 2000 р.
за рахунок різних джерел фінансування**

Джерело інвестування	Загальна сума інвестицій з	Частка в загальній сумі ін-
----------------------	----------------------------	-----------------------------

	початку року по даному джерелу, тис. грн. у фактичних цінах	вестицій по зазначених джерелах, %
За рахунок коштів кредитів банків	2862	3,50
За рахунок коштів місцевих бюджетів	6086	7,44
За рахунок власних коштів підприємств і організацій	59669	72,96
За рахунок інших джерел фінансування	13167	16,10
Усього по місту	81784	100

У роботі проведено аналіз нормативно-правової бази місцевих фінансів, який дозволяє зробити висновок, що, в основному вона на цей час уже сформована, однак характеризується неповнотою, невизначеністю і наявністю протиріч між окремими положеннями різних законів і нормативно-правових актів. Позитивними змінами, що відбулися в чинному законодавстві, можна вважати, наприклад, введення нормативу бюджетної забезпеченості на одного мешканця та індексу податкоспроможності регіону, заборону надання регіонам трансфертів при достатніх резервах відрахувань від загальнодержавних податків тощо. Однак, безперечно, існують також і положення, що вимагають подальшого реформування.

Спроби централізованих органів влади делегувати деякі повноваження органам місцевого самоврядування, на нашу думку, не можуть розглядатися як реальні і дійові заходи, спрямовані на становлення ефективного механізму системи місцевих фінансів країни. Насамперед, це викликано небажанням органів влади різних рівнів здійснювати конструктивну взаємодію з метою перерозподілу функцій, обов'язків і визначення прав.

До цього часу в Україні недостатньо опрацьований механізм розподілу доходів між регіонами шляхом вирівнювання, не розвиваються сучасні засоби залучення додаткових фінансових ресурсів на муніципальному рівні і т.ін. У вирішенні цих та інших проблем міського управління може бути доцільним використання досвіду розвинутих країн, що вже сформуливали основні положення міжнародних стандартів організації місцевих фінансів. З цією метою в роботі проведено системний аналіз наступних міжнародних документів, спрямованих на встановлення єдиних стандартів місцевого фінансування: Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Європейської хартії про місцеве самоврядування, Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД, Європейської хартії міст і Європейської декларації прав міст.

Проведений аналіз дав змогу зробити висновок, що міжнародна практика підходить до вирішення проблеми формування і управління місцевими фінансами з погляду створення єдиних принципів, методів, форм і стандартів організації фінансів міста. Безумовно, на етапі трансформації економіки України, не всі з них можуть бути відразу і однозначно використані у вітчизняній практиці, однак їхнє вивчення і критичний аналіз дозволяють сформулювати для умов України свої особливі, специфічні підходи до вирішення зазначених проблем.

Центральне місце в системі місцевих фінансів повинні займати місцеві бюджети, як фонди, у яких зосереджена головна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення суспільних потреб. Місцевий бюджет може розглядатися в трьох аспектах. По-перше, це правовий акт, відповідно до якого виконавчі органи влади одержують легітимне право на ро-

зпорядження фондами грошових ресурсів. По-друге, це план (кошторис) витрат і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці.

При вирішенні проблем регіональної бюджетної політики слід приділити значну увагу врегулюванню фінансових можливостей регіонів і місцевих бюджетів відповідного рівня. У роботі проаналізовані теоретичні основи механізму вирівнювання фінансових можливостей регіону і визначені наслідки запропонованих підходів до вирішення цієї проблеми.

У другому розділі **“Науково-методичні підходи до удосконалення управління фінансами міста при обмеженості інвестиційних ресурсів”** запропоновано напрямки і конкретні механізми удосконалення системи формування доходів місцевих бюджетів і державного регулювання фінансового забезпечення територій.

Аналіз світового досвіду, проведений в роботі, показав, що основним джерелом фінансування місцевих бюджетів в розвинутих країнах є, насамперед, трансферти і відрахування з бюджетів інших рівнів (залишаються найбільш значимим джерелом доходу практично у всіх європейських країнах). Однак, крім традиційних джерел (місцевих податків і зборів, платежів за послуги і т.д.), у багатьох країнах місцеві органи влади мають доступ до ринку позикового капіталу, що відповідає положенням Європейської хартії про місцеве самоврядування.

В Україні можливість використання цих традиційних джерел доходу місцевих бюджетів досить низька. Про це свідчать дані, наведені в таблиці 2.

Джерела фінансування місцевого бюджету м. Суми за 1994-2001 рр., %

Джерело	Роки							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (прогноз)
Прибутковий податок з громадян	23,89	27,14	27,76	32,41	28,51	10,39	31,91	20,90
Податок на прибуток підприємств	30,60	1,57	23,05	19,04	10,09	9,31	1,94	–
Плата за землю	4,26	10,78	10,22	12,25	24,95	34,20	29,74	17,33
Податок на промисел	0,03	0,04	0,05	0,06	0,09	0,12	0,11	0,08
Плата за торговий патент	–	–	–	–	2,55	4,20	3,65	2,49
Місцеві податки і збори	0,28	8,20	5,70	4,68	8,92	7,74	6,70	4,47
Надходження коштів від приватизації	6,75	13,07	4,04	0,49	0,06	0,63	1,69	2,27
Трансферти	12,71	4,06	6,87	20,29	3,74	4,86	3,08	2,90
Інші доходи	21,48	35,13	22	10,78	21,09	28,55	21,18	49,56

В роботі як одне з основних питань реформування системи управління фінансами міста виділена проблема визначення необхідності та ступеня залучення органів місцевого самоврядування до вирішення задач надання комунальних послуг.

Порівняльний аналіз аргументів “за” і “проти” допуску місцевих органів влади до участі в наданні комунальних послуг дозволив дійти висновку, що для сучасних умов України це має бути визнано доцільним. Крім того, перелік функцій місцевого самоврядування може бути доповнений за рахунок надання можливості здійснювати агентські послуги. Місцеві органи зможуть не тільки самостійно надавати послуги та контролювати цей процес, а й виконувати певну діяльність в інтересах центрального уряду на агентській основі. Важливо розрізняти послуги дійсно місцеві і послуги, що здійснюються на агентській основі, тому що останні вимагають інших фінансових механізмів, ніж при наданні суто місцевих послуг місцевими органами.

Аналіз системи регулювання місцевих фінансів у США, що на відміну від України, припускає наявність у міст широких можливостей в управлінні власними фінансами, дозволив зробити висновок про необхідність зниження ступеня взаємозв'язку та взаємозалежності різних рівнів бюджетної системи України. Запропоновано використання в Україні показника “ресурсний індекс”, що розраховується на основі потенційних доходів регіону, отриманих від основних місцевих податків.

На основі аналізу статистичної інформації в роботі зроблено висновок про нерівномірність витрат міських бюджетів в Україні і обґрунтовано необхідність реформування системи фінансового вирівнювання з метою забезпечення рівномірного і справедливого розподілу соціальних послуг серед населення міст України.

Ефективну систему фінансового вирівнювання варто розглядати як одну з фундаментальних умов, що забезпечує стійкість і надійність бюджетної системи держави, та як інструмент регулювання економічних процесів. Критеріями вибору конкретних засобів фінансового вирівнювання (фондів фінансового вирівнювання, загальних і спеціальних трансфертів, внесків територій, розподілених податків і т.д.) повинна бути їх здатність, по-перше, забезпечити оптимальне вирішення стратегічних проблем економічного і соціального розвитку, а також формування прогресивних пропорцій суспільного відтворення; по-друге, підтримувати стабільну соціальну захищеність громадян; по-третє, відкривати простір для ініціативи кожному суб'єкту господарювання. Щоб фінансові регулятори не знижували прагнення підприємців і окремих працівників до росту кінцевих результатів діяльності, держава повинна систематично контролювати економічну обґрунтованість співвідношення, що складається між доходами, які залишаються в розпорядженні суб'єктів господарювання, і доходами, що йдуть на утворення централізованих фондів.

В роботі проаналізовано необхідність і порядок застосування одного з параметрів розрахунку обсягів трансфертів місцевим бюджетам – індексу відносної податкоспроможності бюджетів міст обласного значення і районних бюджетів. На підставі статистичних даних зроблено висновок про недосконалість використовуваного критерію.

У зв'язку з недосконалістю та невідповідністю потребам дня існуючих моделей фінансового вирівнювання у роботі запропоновано підхід, заснований на наданні цій системі дворівневого характеру (включаючи вертикальне і горизонтальне вирівнювання), який адаптований до умов обмеженості інвестиційних ресурсів (рис. 3). Для визначення пріоритетності розподілу коштів варто використовувати наступні показники:

- на рівні горизонтального вирівнювання: середній рівень бюджетної забезпеченості на одного мешканця (з урахуванням поправочних коефіцієнтів на структуру населення) і державні соціальні стандарти;
- на рівні вертикального вирівнювання: показник податкоспроможності конкретної території в зіставленні з середнім його значенням по всіх розглянутих територіях та інтегральний показник фінансових можливостей території, який враховує доход на душу населення, податковий тягар та індикатори соціально-економічного розвитку території.

Системний аналіз існуючої в Україні моделі бюджетної системи продемонстрував наявність значної кількості принципових недоліків, одним із яких є неструктурованість джерел доходів і нерегульованість питання про розподіл компетенцій і повноважень між різними рівнями бюджетів.

Запропоновано комплекс конкретних заходів щодо вирішення проблеми забезпечення самостійності місцевих бюджетів, заснований на конкретизації умов формування комунальної власності і законодавчому відображенні відповідальності міст за власність, передану їм у розпорядження.

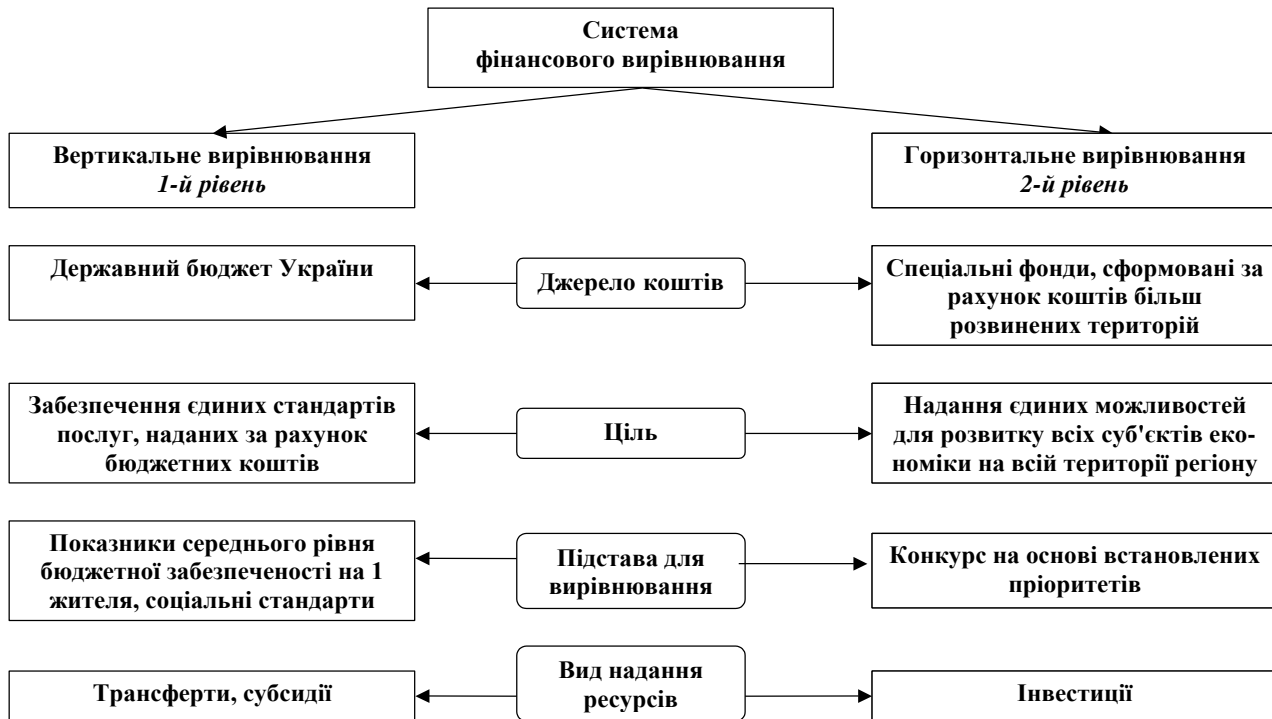


Рис. 3. Система дворівневого фінансового вирівнювання

Обґрунтовано необхідність введення системи комерційних договорів між підприємствами і органами самоврядування, яка повинна будуватися з урахуванням задач довгострокової регіональної політики. Договори повинні орієнтуватися, насамперед, на місцеве замовлення: на постачання товарів, необхідних регіону на поточний сезонний період; на експлуатацію соціальної сфери та ін.

Укладаючи договори про співробітництво з існуючими підприємствами і створюючи нові, маючи у своєму розпорядженні комунальну власність, органи місцевого самоврядування здатні забезпечити самофінансування міста. Таким чином, відбувається процес формування системи виробничих відносин, що забезпечуватимуть зацікавленість усіх суб'єктів регіону в покращенні результатів економічної діяльності і взаємозв'язку ефективності економіки міста з ресурсними можливостями.

В дослідженні обґрунтовано необхідність підвищення інвестиційної привабливості міста як одного з вирішальних факторів забезпеченості його фінансовими ресурсами. Узагальнено і запропоновано нові підходи до оцінки інвестиційної привабливості регіонів, а також врахування цього параметра при управлінні їх фінансами.

У третьому розділі **“Розвиток окремих напрямків підвищення якості управління фінансами міста”** запропоновано конкретні рекомендації щодо поповнення бюджету міста та економії бюджетних коштів, розроблено механізм реалізації стратегії ефективного розміщення муніципальних облігацій і обґрунтовано пріоритетну роль місцевих комерційних банків у цьому процесі. Перед міською владою практично постійно стоїть завдання наповнення бюджету. У 2000 р. бюджет міста Суми відповідав 31,6 % від розрахункової потреби.

В дисертаційній роботі пропонується впровадження у практику діяльності міських конкомів конкретних схем поповнення бюджету. Детально розглядається одна з таких схем, яка базується на оформленні виконкомом міської ради договорів постачання паливно-енергетичних ресурсів для населення і бюджетних установ на умовах давальницької сировини. При цьому за допомогою переробних підприємств (наприклад, підприємств теплових мереж) виробляє енергію і постачає її зазначеним споживачам. Бюджетні організації розра-

ховуються за енергоносії з постачальником через позабюджетний рахунок міської ради для акумулювання коштів на придбання енергоносіїв для власних потреб міста. У процесі розрахунків виникає різниця між вартістю придбаної сировини та отриманою згідно з тарифами платою від споживачів енергії, яка використовується для фінансування витрат міськвиконкому.

Використання запропонованого механізму поповнення бюджету міста має наступні переваги:

- встановлення контролю міськвиконкому за використанням коштів, залучених на забезпечення споживачів паливно-енергетичними ресурсами;
- стовідсоткова сплата за енергоносії;
- одержання додаткового доходу органом місцевого самоврядування, а не комерційною структурою, що дозволяє направити їх на потреби більшої частки населення;
- сприяння збалансованості ринку енергоносіїв.

Як можливе джерело поповнення місцевого бюджету розглянуто випуск облігацій. Випуск муніципальних облігацій дозволить вирішити не тільки інвестиційні і соціальні проблеми, але і проблему ефективного використання муніципальної власності.

Встановлено, що факторами, які формують попит на муніципальні облігації на ринку, є: ефективність використання фінансових ресурсів, отриманих муніципалітетом від їх розміщення (чим більший розмір обіцяної адміністрацією інвесторам прибутковості по облігаціях, тим складнішим надалі для муніципалітету буде виконання своїх фінансових зобов'язань) і ринок державних облігацій (ділова активність на ринку держоблігацій прямо визначає ділову активність на ринку муніципальних облігацій).

Основною проблемою, що може виникнути під час розміщення муніципальних облігацій, є оцінка майна, яке виступає забезпеченням облігацій. Для вирішення цієї проблеми міським адміністраціям варто вдаватися до допомоги відомих аудиторських компаній, що вже працюють в Україні. Крім того, перешкодами на шляху розвитку ринку муніципальних облігацій в Україні є: низька ліквідність ринку, яка обумовлена дуже обмеженим числом операторів ринку муніципальних облігацій; спірна прибутковість, причиною якої є та обставина, що проекти, під які випускаються муніципальні облігації, найчастіше не є найприбутковішими з потенційно можливих.

З метою збільшення ефективності і беручи до уваги проведені аналіз існуючого досвіду в процесі дослідження розроблено основні напрямки і запропоновано конкретний механізм реалізації стратегії ефективного розміщення міськими органами влади цінних паперів, а також виявлено основні критерії успіху.

Основними критеріями ефективності проекту по розміщенню муніципальних облігацій повинні стати:

- вирішення проблеми пошуку коштів для соціального захисту населення (критерієм може виступати максимальна кількість робочих місць, що забезпечуються цим проектом);
- зменшення розміру комунальних платежів комерційними організаціями (критерієм оцінки може виступати рівень використання в проекті енергозберігаючих технологій);
- збільшення податкових надходжень у бюджет (критерієм оцінки є забезпечення максимального рівня рентабельності виробництва і найбільшого обсягу продажу товарів і послуг).

Крім того, успішним може стати той проект, який демонструє рівень рентабельності не нижче процентної ставки по державних облігаціях.

В роботі відмічається, що випуск муніципальних облігацій вимагає інституціонального забезпечення. Цю функцію пропонується покласти на місцеві комерційні банки.

У роботі проаналізовано загальні тенденції розвитку банківської системи на регіональному рівні, що на сьогоднішній момент представлена регіональними середніми і дрібними

банками, а також філіями великих банків. Виявлено причини скорочення чисельності місцевих банків і виділено їх роль у зміцненні фінансово-економічного стану регіонів. Обґрунтовано невідповідність ролі регіональних банків системі регіональних відносин, яку декларує держава, і невідповідність дій держави по відношенню до банківської галузі регіонів принципам фінансово-економічного розвитку регіонів.

Проаналізовано значення надання цільових державних інвестиційних кредитів як важливого джерела фінансування інвестицій виробничого призначення. Обґрунтовано пріоритетну роль самостійних регіональних банків, а не філій великих банків, незважаючи на обмежені можливості їхнього розвитку.

У роботі запропоновано шляхи удосконалення регіональної банківської системи, основними з яких є:

- прийняття за основу системи фінансово-економічних відносин пріоритетів рівних фінансово-економічних можливостей для банків центру і регіонів;
- забезпечення рівноправної конкуренції для банків різних рівнів;
- прийняття Концепції розвитку банківської системи і формування державної політики її розвитку;
- забезпечення ринкової дисципліни, дотримання всіма учасниками принципів добросовісної конкуренції.

Формулювання державного підходу і поетапне вирішення даних питань здатні докорінно змінити не тільки фінансово-економічну основу регіональних відносин, додавши їй реальний зміст, але і поліпшити інвестиційний клімат, створити передумови для ефективного розвитку як кредитно-фінансового, так і реального сектора економіки.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що виявляється в обґрунтуванні і запровадженні нових форм і методів управління фінансами міста в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів з метою покращення ефективності виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Основні висновки дисертаційного дослідження полягають у наступному:

1. Вивчення і підвищення ефективності управління фінансами міста є одним із шляхів реформування економіки України в умовах кризових явищ перехідного етапу. У цьому процесі Україна повинна орієнтуватися, в основному, на досвід унітарних, а не федеративних держав, тобто йти шляхом розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування.
2. Аналіз підходів до трактування поняття “фінанси міста” дозволив розширити і уточнити його, доповнивши його зміст ресурсами, що не знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні в органів місцевої влади, але на основі використання опосередкованих методів управління можуть сприяти розвитку міста.
3. В даний період розповсюджене втручання виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування. Системний аналіз існуючої в Україні моделі бюджетної системи продемонстрував наявність у ній великої кількості принципових недоліків, одним із яких є перекручування структури джерел доходів і неврегульованість питання про розподіл компетенцій і повноважень між різними рівнями бюджетів.
4. Для вирішення проблеми забезпечення самостійності місцевих бюджетів запропонований комплекс конкретних заходів, заснований на конкретизації умов формування комунальної власності і законодавчому відображенні відповідальності міст за передану їм у розпорядження власність. Необхідним є введення системи комерційних договорів між підприємствами і органами самоврядування.

5. Необхідно знижувати ступінь взаємозв'язку різних рівнів бюджетної системи України між собою. Для регулювання міжбюджетних відносин слід використовувати “ресурсний індекс”, який розраховується на основі потенційних доходів регіону.
6. При управлінні фінансами міста слід враховувати різницю в інвестиційній привабливості територій і підприємств.
7. Доцільним є використання основних положень системи фінансового вирівнювання в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів, які базуються на наданні цій системі дворівневого характеру (включаючи вертикальне і горизонтальне вирівнювання).
8. Одним із найбільш привабливих і перспективних способів залучення фінансових ресурсів і поліпшення ефективності управління фінансами на рівні міста є випуск муніципальних облігацій. Ефективність може бути забезпечена за рахунок наявності основних напрямків і конкретного механізму реалізації стратегії ефективного розміщення цього виду цінних паперів міськими органами влади.
9. Для поповнення місцевого бюджету слід застосовувати різноманітні нетрадиційні схеми, що є можливим, в першу чергу, на основі вдосконалення механізмів розрахунків за паливно-енергетичні ресурси.
10. З метою зміцнення фінансової бази міста необхідно розвивати систему місцевих комерційних банків, які б діяли у рамках тісної співпраці з органами місцевої влади.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Козьменко С.М., Горіна С.О., Андронов О.М. Глобалізація банківської діяльності й регіональні інтереси // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 141-148, 0,45 д.а., особисто – 0,15 д.а.
2. Андронов А.Н. Государственная региональная политика и ее финансово-экономическое обеспечение // Росія – Україна: проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С.104-107, 0,15 д.а.
3. Бондаренко О.А., Андронов А.Н. Пути финансирования инновационной составляющей экономического роста в Украине // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – Випуск 3 (99). – Суми: Вид-во Сумського державного університету, 1999. – С. 94-95, 0,10 д.а., особисто – 0,05 д.а.
4. Козьменко С.Н., Андронов А.Н. Развитие финансового потенциала региона на основе привлечения банковского капитала // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 3. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива. – 2000. – С. 55-62, 0,30 д.а., особисто 0,15 д.а.
5. Андронов А.Н. Формирование местных финансов в Украине // Вісник Української академії банківської справи. – 2000. – № 1(8). – С. 25-26, 0,10 д.а.
6. Андронов А.Н. Развитие реального сектора экономики на базе совершенствования банковской системы // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – Випуск 4. – Суми: Вид-во Сумського державного університету. – 2000. – С. 214-217, 0,15 д.а.
7. Андронов А.Н. Возможности и методы оценки инвестиционной привлекательности территорий // Вісник Української академії банківської справи. – 2000. - № 2(9). – С. 44-48, 0,20 д.а.
8. Андронов О. Фінансове вирівнювання як основа розвитку міста // Економіст. – 2001. – № 6. – С. 61-63, 0,20 д.а.

9. Аксьонова С.Ю., Андронов О.М. Оцінка демографічного розвитку регіону (на прикладі Сумської області) // Вісник СумДУ. – 2001. – № 6 (27). – 7 (28). – С. 167-171, 0,20 д.а., особисто – 0,10 д.а.
10. Андронов А.Н. Проблемы управления финансами города. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 40 с., 2,50 д.а.

АНОТАЦІЯ

Андронов О.М. Управління фінансами міста в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит. – Українська академія банківської справи, Суми, 2001.

У дисертаційному дослідженні наводяться наукові положення, що містять дослідження в галузі управління фінансами міста при відсутності достатніх обсягів інвестиційних ресурсів для його розвитку.

На основі всебічного аналізу системи формування і використання місцевих фінансів визначено цілі та функції управління фінансами міста, обґрунтовано теоретичні основи реформування цієї системи і вдосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів.

У роботі запропоновано ефективну систему фінансового вирівнювання як додаткового джерела інвестиційних ресурсів міста. Сформульовано пропозиції щодо розвитку ринку муніципальних цінних паперів, створення у периферійних містах за рахунок розвитку місцевих банків розвиненої банківської структури.

Ключові слова: фінанси, фінансове забезпечення, управління, місто, бюджетний механізм, місцеве самоврядування, інвестиції.

АННОТАЦИЯ

Андронов А.Н. Управление финансами города в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.04.01 – финансы, денежное обращение и кредит. – Украинская академия банковского дела. – Сумы, 2001.

В диссертационном исследовании приводятся научные положения, содержащие исследования в области управления финансами города в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов для его развития.

Изучение и повышение эффективности использования методов и подходов к управлению финансами города является одним из путей реформирования экономики Украины в условиях кризисных явлений переходного этапа. В этом процессе Украина должна ориентироваться, в основном, на опыт унитарных, а не федеративных государств, т.е. идти по пути расширения функций и полномочий органов местного самоуправления.

Анализ подходов к трактовке понятия “финансы города” позволил несколько расширить и уточнить его, дополнив его содержание ресурсами, не находящимися в непосредственном подчинении органов местной власти, но принадлежащими подконтрольной им территории. Сравнительный анализ функций и задач, решение которых является компетенцией органов местного самоуправления, позволяет сделать вывод об усилении административного давления на них и нарушении принципов их организационной и финансовой самостоятельности, что является свидетельством вмешательства исполнительной власти в сферу собственной компетенции местного самоуправления.

Системный анализ существующей в Украине модели бюджетной системы продемонстрировал наличие в ней большого количества принципиальных недостатков, одним из ко-

торых является искажение структуры источников доходов и не урегулирование вопроса о распределении компетенций и полномочий между различными уровнями бюджетов.

В работе предложен комплекс конкретных мер по решению проблемы обеспечения самостоятельности местных бюджетов, основанный на конкретизации условий формирования коммунальной собственности и законодательном отображении ответственности регионов за переданную им в распоряжение собственность. Также обоснована необходимость введения системы коммерческих договоров между предприятиями и органами самоуправления.

На основе зарубежного опыта регулирования местных финансов в США сделан вывод о необходимости снижения степени взаимосвязанности различных уровней бюджетной системы Украины между собой, а из опыта регулирования межбюджетных отношений в Швейцарской Конфедерации предложено использование в Украине “ресурсного индекса”, рассчитанного на основе потенциальных доходов региона, полученных от основных местных налогов. Обобщены существующие и предложены новые подходы к оценке инвестиционной привлекательности регионов, а также учету этого параметра при управлениями его финансами.

Разработаны основные положения системы финансового выравнивания в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов, основанной на предложении о придании этой системе двухуровневого характера (включая вертикальное и горизонтальное выравнивание). Обосновано, что одним из наиболее привлекательных и перспективных способов улучшения эффективности управления финансовыми ресурсами на уровне города, является выпуск муниципальных облигаций. Разработаны основные направления и предложен конкретный механизм реализации стратегии эффективного размещения этого вида ценных бумаг городскими органами власти, а также выявлены основные критерии успеха.

Обоснована необходимость выполнения местными коммерческими банками функции выпуска муниципальных облигаций и предложены некоторые пути совершенствования региональной банковской системы.

Ключевые слова: финансы, финансовое обеспечение, управление, город, бюджетный механизм, местное самоуправление, инвестиции.

SUMMARY

Andronov O.M. Municipal financial management under terms of limited investments. – Manuscript.

Dissertation for obtaining scientific degree of candidate of economic sciences by specialty 08.04.01 – Finance, money turnover and credit. – Ukrainian Academy of Banking, Sumy, 2001.

The scientific issues are submitted. These contain research in the field of municipal finance management under lack of investments for its development.

Based on multi-level analysis of system of forming and use of municipal finance the goals and tasks of its management are found. Theoretical ground of reforming the system are described. Mechanism of improving the system of municipal budget is described in details.

The work is marked with suggestion of system of budgetary leveraging as additional source of investments. There were made suggestions to develop market of municipal bonds.

Key words: finance, financial providing, management, municipal, budgetary mechanism, investments.

Відповідальний за випуск
доктор економічних наук, доцент
С.М. Козьменко

Видавництво “Ініціатива”
Засновник: Українська академія банківської справи

Адреса редакції, видавця:
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 56.

Підписано до друку 19.11.2001. Формат 60x90/16. Обл.-вид. арк. 0,82
Гарнітура Times. Тираж 100 пр.

Надруковано на обладнанні Української академії банківської справи
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 56.