

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

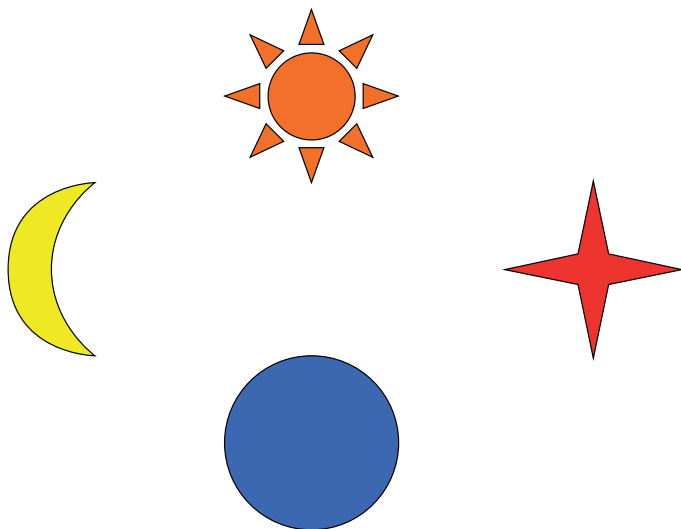
Українсько-Азербайджанський Інститут соціальних наук
і самоврядування ім. Г. А. Алієва



МАУП

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНОЗНАВСТВА

*Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції
на базі кафедри українознавства*



Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2012

Редакційна колегія:

Бідзюра І. П. — директор УАІСНС, д-р політ. наук, проф.;
Шилов Ю. О. — зав. каф. українознавства, академік МКА, канд. іст. наук, проф.;
Соколовська К. М. — заст. зав. каф. українознавства, канд. іст. наук, доц., проф. МКА

Затверджено до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 11 від 25.06.12)

Видання здійснене в рамках проекту “Наукові праці МАУП”

Актуальні проблеми українознавства: [звед. зб. матер. наук.-практ. Д-87 конф.]. — К.: МАУП, 2012. — 286 с.

Розкриваються історичні, теоретичні та методологічні аспекти українознавчої дисципліни не тільки як складової духовності українства, а й як феноменального явища світової цивілізації.

Проаналізовано роль і місце науки українознавства у розбудові демократичного суспільства суверенної європейської держави України.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів.

ББК 87я73

М. О. Левченко

Особливості потенціалу
виробничої одиниці та його
економічна оцінка 150

М. І. Терновський

Історичні аспекти становлення
і розвитку аудита 156

О. І. Дікареєв

Брендинг українського
паливно-енергетичного
комплексу України 162

С. Я. Буняк

Історичне коріння міжбанківських
розрахунків в Україні 172

Н. Ю. Матяш

Проблеми та перспективи
розвитку підприємництва
в Україні 179

О. О. Снісаренко

Історичні аспекти становлення
фінансів місцевих органів влади 188

Олександр Неживий

Публічна латентність загрози:
як запобігти руйнуванню
української мови зсередини? 196

М. В. Патер

Історія закордонного
економічного аналізу та його
запровадження в Україні 200

М. В. Прудніков

Стан та тенденції розвитку
функцій управління
економічного аналізу 206

Владислав Горанін

Проблеми сучасності України
і перспективи формування
україноцентричної еліти 211

Аннета-Даніела Кузнєцова

Роль жінки й матері
в українській родині 213

Н. В. Отрох

Від витворів мистецтва
до друкарського штампу 218

С. Й. Татаринів

Вплив Бахмутського повітового
земства на розвиток
народної освіти 223

Хоанг Динь Чай, О. В. Волянец

Экономическая и энергетическая
дипломатия в Евразии 231

Юлія Савенко

Символика в современных
украинских молодежных
неформальных объединениях
и организациях 237

Л. О. Глушко

Особливості формування
національної свідомості
у процесі етнічної соціалізації
молоді 244

Олексій Захарченко

Етнопедагогічні традиції
українців у історичному
контексті 248

О. І. Дікареєв, Хоан Дін Чай,

Джан Ван Джун
Економічна дипломатія
приморських держав
та України 254

М. В. Сколуб

Адміністративно-судовий
устрій Бессарабської області
у 1812–1856 рр. 261

В. С. Рижиков

Теорія виховання як складова
формування духовності
відповідно до цільової моделі
професійної підготовки
майбутніх юристів 271

І. В. Калько

Стан сформованості гендерної
культури у студентської
молоді за особистісно-змістовним
критерієм 278

Відомості про авторів 282

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Актуальні проблеми українознавства, с. 188–195

Поняття “місцеві фінанси” виникло на противагу поняттю “державні фінанси” і відображає особливу самостійну сферу фінансової діяльності общин, комун, громад, муніципалітетів та інших органів місцевого самоврядування, регіонів, територій, які є суб’єктами федерацій або автономними адміністративно-територіальними одиницями. Досліджуючи це фінансове явище, необхідно користуватися терміном “фінанси місцевих органів влади”, який є більш точним поняттю “місцеві фінанси”, і який більш чітко визначає суб’єкт фінансової діяльності [5].

Фінанси місцевих органів влади існують не в усіх країнах. Вони є лише там, де держава визнає право на існування автономних місцевих органів влади і розмежовує функції та завдання, що покладаються на ці органи. Там, де держава бере функції управління на місцях на себе, немає місця фінансам місцевих органів влади. У таких державах домінують тільки державні фінанси.

У колишньому Радянському Союзі і в Українській РСР, починаючи з 30-х років і до 1990 р., фінанси місцевих органів влади не існували і не визнавалися [5]. Не проводилося і відповідних теоретичних досліджень. Окремі праці, які в цей період пов’я-

зувалися з аналізом місцевих фінансів, стосувалися практики західних розвинених капіталістичних держав і країн, що розвиваються. Більше того, визнаючи факт існування місцевих фінансів лише в буржуазних державах і країнах “третього світу”, у радянській фінансовій літературі їх оцінювали переважно негативно на догоду панівним ідеологічним постулатам правлячого режиму тієї доби [5].

Ситуація змінюється наприкінці 80-х — на початку 90-х років. Спочатку в СРСР, а трохи згодом уже в нових державах, що виникли на його теренах, визнається право на існування інституту місцевого самоврядування. У молодій суверенній Українській державі докорінно змінюється концепція держави та органів влади. На зміну радянській системі організації державної влади приходить концепція її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. На місцях замість місцевих Рад як органів державної влади утворюються органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). У складі України створюється Автономна Республіка Крим.

Усе це знайшло своє закріплення у Конституції України, ухваленій

у червні 1996 р. Верховною Радою України [1].

Зі зміною концепції держави, центральних та місцевих органів влади в Україні на початку 90-х років були створені правові передумови для становлення місцевих фінансів або фінансів місцевих органів влади.

Місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у XIX ст. Наприкінці XIX ст. учення виділилося у самостійну галузь фінансової науки. Це було пов'язано із завершенням становлення у більшості країн Західної Європи та Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень [4].

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів як окремої галузі фінансової науки розпочався після земської реформи 1864 р. Наслідком цієї реформи стало створення інститутів земського самоврядування та демократизація міського управління. Термін “земство” у широкому розумінні слова означає сукупність усіх постійних жителів окремої території. У безпосередньому розумінні — це зібрання уповноважених осіб, вибраних від населення цієї території для управління місцевими справами. Таким чином, земство є формою місцевого самоврядування [5].

Наявність особливого учення про місцеві фінанси відзначають у своїх працях наприкінці XIX — на початку XX ст. найвідоміші вчені тієї

добы [6]. У деяких джерелах воно називалося “ученням про фінансове господарство одиниць місцевого самоврядування”. Про це йшлося і в літературі радянського періоду 20-х років.

В Українській народній республіці під керівництвом Центральної Ради у 1917–1918 рр. робилися спроби українізації земського та міського самоврядування зі збереженням його інститутів та фінансових основ. Однак після ліквідації Центральної Ради цю роботу було припинено.

Радянський уряд як в Росії, так і в Україні після 1917 р. поетапно здійснив заходи з ліквідації органів місцевого самоврядування, націоналізації їх майна, формування нової системи місцевої влади на базі її радянської моделі, автором якої був В. Ульянов (Ленін). Радянська влада не визнавала інституту місцевого самоврядування. Сам Ленін називав земське самоврядування п'ятим колесом до воза.

Сформовані більшовиками місцеві Ради вважалися органами державної влади і місцевого управління одночасно. Підхід російської центральної влади до їх статусу та повноважень у галузі фінансів неодноразово змінювався. Першим документом, який визначив повноваження місцевих Рад у галузі фінансів Російської радянської республіки, стало затверджене Раднаркомом у грудні 1918 р. “Положення про грошові засоби і витрати місцевих Рад” [5].

Цей документ передбачав утворення для кожної Ради самостійного кошторису (бюджету на один місяць), перелік доходів, порядок їх встановлення і стягування, порядок

складання і затвердження кошторисів, витрат грошових засобів. У документі затверджувалося положення про податки, які стягуються на потреби місцевих Рад. Формально це означало надання місцевим Радам певної фінансової автономії. Однак діяльність місцевих Рад за епохи військового комунізму була хаотичною і неорганізованою. З метою централізації управління фінансами друга сесія ВЦВК у червні 1920 р. скасувала розподіл на державний та місцевий бюджети. Вони були об'єднані в єдиний загальнодержавний бюджет.

Трохи згодом перехід до НЕПу поклав початок відновленню місцевих фінансів [6]. У жовтні 1921 р. ВЦВК ухвалив постанову “Про заходи щодо упорядкування фінансового господарства”. Цим актом він скасував об'єднання державного та місцевих бюджетів. Згідно з цим декретом мала бути розроблена система місцевих бюджетів. Таким чином, з 1922 р. припинено практику включення місцевих бюджетів до державного бюджету.

У грудні 1921 р. ВЦВК і РНК ухвалили низку постанов, які заклали основу місцевих фінансів у Російській республіці, а згодом і в СРСР. Це постанови “Про місцеві бюджети”, “Про місцеві грошові засоби”, “Про перелік видатків, які відносяться на місцеві грошові засоби” [6].

У листопаді 1923 р. ЦВК СРСР затвердив “Тимчасове положення про місцеві фінанси”. У жовтні 1924 р. було ухвалено нову редакцію “Тимчасового положення про місцеві фінанси”.

25 квітня 1926 р. ЦВК СРСР затвердив “Положення про місцеві

фінанси”, а трохи згодом в Україні було ухвалено “Положення про місцеві фінанси УРСР” і введено в дію з 1 жовтня 1926 р. [5].

Незважаючи на ці та інші заходи з відбудови місцевих фінансів у період НЕПу, реальної фінансової автономії місцеві Ради так і не змогли отримати. Місцеве самоврядування в СРСР навіть у той період не було визнане.

З 30-х років починається процес інтенсивного згортання фінансової самостійності місцевих Рад і демонтаж місцевих фінансів. Переломним моментом у цьому плані стала податкова реформа, проголошена постановою ЦВК і РНК СРСР від 2 вересня 1930 р. Відповідно було різко скорочено число податків і насамперед тих, які були закріплені за місцевими бюджетами. Була встановлена жорстка система контролю згори за доходами місцевих Рад, а також пряме вилучення доходів місцевих бюджетів та їх регулювання на основі дольових (пайових) відрхувань від загальносоюзних податків [5].

Незабаром друга сесія Верховної Ради СРСР затвердила єдиний Державний бюджет на 1938 р. До нього були включені і місцеві бюджети. З 1938 р. остаточно завершується процес ліквідації місцевих фінансів у СРСР.

Відродження місцевих фінансів розпочалося вже під час перебудови у 1990 р., розпочатої М. Горбачовим, коли в СРСР був визнаний інститут місцевого самоврядування. Хоча слід відзначити деякі теоретичні спроби обґрунтувати право існування місцевих фінансів у 50-х роках, у період реформ М. С. Хрущова [9].

У Великій Радянській Енциклопедії, яку було видано у повоєнні роки, навіть вміщено статтю “Місцеві фінанси”, в якій визнавалося їх існування в СРСР із посиланнями на Положення про місцеві фінанси СРСР від 26 квітня 1926 р.

Однак це був лише окремий епізод. Загалом у радянській фінансовій літературі повоєнного періоду стверджувалося, що місцеві фінанси є елементом фінансової системи буржуазних держав та країн, що розвиваються. Щодо фінансової системи СРСР, то місцеві фінанси як її елемент у науковій літературі того періоду не згадуються навіть у роботах дискусійного характеру. В українській фінансовій літературі термін місцеві фінанси стосовно СРСР уперше вживається вже на початку 90-х років. В окремих російських та українських виданнях навіть у 90-х роках їхні автори продовжують стверджувати, що місцеві фінанси це частина державних фінансів [9].

Усе це є свідченням того, що навіть після законодавчого визнання інституту місцевого самоврядування проблема розвитку теорій, які пояснюють сутність та природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади та фінансів місцевих органів влади (місцевих бюджетів), залишається відкритою.

Існує три основні теорії, які пояснюють сутність та природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади. Кожна з них по-різному висвітлює взаємини між державою і місцевим самоврядуванням.

Перша теорія має назву теорії “природних прав общини”. Вона сформувалася під час Великої фран-

цузької революції 1789 р. Теорія ґрунтується на ідеї існування природних прав общини по аналогії з природними правами людини і громадянина.

За цією теорією функції та зміст діяльності органів місцевого самоврядування ототожнюються з діяльністю общини.

В основі теорії лежить твердження, що община як самоврядний територіальний колектив є таким самим самоцінним утворенням, як і держава. Зазначається, що община як колектив людей, які спільно проживають на одній території, виникла раніше, ніж держава. А це означає, що вона має природні, невід’ємні права. Оскільки ці права общині державою не надавалися, то їй не можуть бути нею вилучені.

Виходячи з цього, органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію, не підпорядковані державній владі і знаходяться поза межами цієї влади. Кожен територіальний колектив має завдання, які він самостійно визначає. Держава може впливати на діяльність територіального колективу через законодавство. Проте вона не в змозі позбавити його природних прав.

На діаметрально протилежних позиціях ґрунтується інша, так звана “державна теорія місцевого самоврядування”. В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління. Вони створюються державною владою для реалізації її функцій і завдань на місцевому рівні. Таким чином, ці органи знаходяться в структурі державної влади і їй підпорядковані.

За цією теорією органи місцевого самоврядування не мають природних самотутніх прав. Місцеве самоврядування не може розглядатись як інститут рівноцінний державі. Органи місцевого самоврядування підпорядковуються державній владі як її агенти на місцях.

Таким чином, обсяг функцій і завдань, які мають органи місцевого самоврядування, повністю визначаються державною владою.

Ця теорія була сформована в середині XIX ст. німецькою школою юристів.

Ще одна теорія місцевого самоврядування — це так звана “теорія громадського самоврядування”, або “господарського самоврядування”, її ще називають теорією “громадсько-господарського самоврядування”. Ця теорія синтезує ідеї двох попередніх. В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а значить суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин, тобто у сфері громадсько-господарських, або так званих “місцевих справ”. У ці місцеві справи державна влада не втручається. Вони вирішуються самостійно органами місцевого самоврядування.

Існує й інша сфера відносин — політична, яка цілком і по праву знаходиться у компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування не самостійні, вони входять у структуру державної влади і є агентами цієї влади на місцевому рівні.

Таким чином, у політичній сфері органи місцевого самоврядування підпорядковані державній владі, яка

визначає функції і завдання цих органів.

Згідно з “громадсько-господарською теорією” органи місцевого самоврядування мають подвійні функції і завдання. У сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування знаходиться в структурі державної влади і виконує її завдання, з питань місцевих, господарських і громадських справ він діє поза межами державної влади і є самостійним.

Ця теорія народилася у Німеччині в другій половині XIX ст. З часом вона отримала назву теорії муніципального дуалізму [5].

Формування місцевих органів влади та їх фінансів у різних країнах відбувалося наприкінці XVIII–XIX ст. під впливом цих та інших варіацій теорій місцевого самоврядування та місцевої влади [9]. В Англії і США та деяких інших англослов'янських країнах місцеві органи влади формувалися в основному на засадах близьких до тих, на яких ґрунтується теорія “природних прав общини”. У Франції домінувала “державна теорія місцевого самоврядування”. У Німеччині та Росії місцеве самоврядування ґрунтувалося на ідеях “громадсько-господарської теорії” [8].

У XX ст. відбулися значні зміни в організації місцевого самоврядування та його певна уніфікація у більшості європейських країн. У 1985 р. була підписана Європейська Хартія про місцеве самоврядування, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської Хартії про місцеве

самоврядування приєдналася Україна.

Згідно з принципами Європейської Хартії про місцеве самоврядування та на основі узагальнення практики побудови місцевих органів влади у переважній більшості зарубіжних країн можна зробити висновок [7], що сучасна система місцевої влади будується на ідеях, близьких до “громадсько-господарської теорії” місцевого самоврядування. У зв’язку з цим доцільно нагадати, що саме на засадах громадсько-господарської теорії закликав будувати в Україні місцеве самоврядування у 1992 р. її перший Президент Л. Кравчук. Про важливість обох видів завдань і функцій місцевих органів влади, саме як автономних, керуючих своїми територіями, і як помічників центральної влади, наголошують також і експерти Ради Європи.

Таким чином, можна зробити висновок, що сучасні місцеві органи влади у демократичних країнах мають певні функції і завдання. Це власні функції та завдання, які доручаються місцевій владі центральним урядом.

Наявність завдань та функцій, які покладаються на місцеві органи влади, є об’єктивною причиною існування фінансів цих органів влади.

Якщо загалом поява фінансів є наслідком виникнення держави і товарно-грошових відносин, то причиною появи фінансів місцевих органів влади є відокремлення функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

Це означає, що відновлення в Україні на початку 90-х років інституту місцевого самоврядування і поява

функцій і завдань, що виконуються органами місцевого самоврядування, стали об’єктивними чинниками процесу побудови фінансів місцевих органів влади в нашій державі.

Найскладніше питання у зв’язку з цим — визначення переліку функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади України, що має стати основою моделі її фінансової системи. Завдання та функції місцевих органів влади можна поділити на дві основні групи. Завдання та функції, які взагалі передані місцевим органам влади і є їх невід’ємною власною компетенцією, і ті, що доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження.

Особливо великі труднощі виникають із визначенням першої групи завдань та функцій. Тобто тих функцій, які за своєю природою мають належати місцевим органам влади.

В. М. Твердохлебов з приводу завдань місцевої влади писав, що “треба так розподілити завдання між центральною та місцевою владами, щоб місцевій владі належало все те, що вона може здійснювати без труднощів” [6]. М. А. Сирінов, своєю чергою, наголошував, що “справи між державою і общинами розподіляються за принципом доцільності, який базується на переконанні, що вказане коло завдань буде обслуговуватись краще і повніше, якщо його доручити общинам, оскільки останні в них більш зацікавлені, ніж держава, що і виправдовує їх передачу на місце” [4].

Загалом у теорії сформувався такий підхід розуміння з принципу доцільності. Те чи інше завдання

або функція, повинні покладатись на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше й ефективніше. В Преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування відзначається, що “наявність органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасно й ефективно, і близьке до громадян”. У ст. 4 Хартії зазначається, що “державні компетенції повинні, як правило, переважно здійснюватися найбільш близькою до громадян владою. При наділенні інших влад будь-якою компетенцією потрібно враховувати розміри чи види завдань, а також вимоги ефективності та економії” [8].

Ці положення конкретизовані у Пояснювальному Коментарі до Європейської Хартії місцевого самоврядування [7]. Тут зазначається, якщо “обсяг чи характер завдання не вимагають його виконання у масштабі більшої території, або якщо цього не вимагається з мотивів ефективності чи економії, його слід, звичайно, доручати місцевому органу влади на найнижчому рівні”.

Проблема визначення функцій місцевих органів влади, незважаючи на дискусійний характер визначення їх функцій, як основи для побудови фінансів місцевої влади, окреслила сфери, які віднесені і до власної компетенції місцевого самоврядування. Це — соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, місь-

кі електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та ін.

Завдання, які закріплюються за місцевими органами влади в межах власної компетенції, поділяються на обов'язкові та факультативні. Обов'язкові завдання виконуються місцевими органами влади в обов'язковому порядку за переліком, що визначається законодавством. Факультативні — це завдання, які здійснюються місцевими органами влади на власний розсуд, на основі рішень, ухвалених їх представницькими зібраннями.

Щодо доручених справ, або делегованих повноважень, то їх перелік визначає центральна влада. Цей перелік встановлюється у законодавчому акті. Для виконання делегованих повноважень орган, який їх визначає, передає місцевим органам влади відповідні фінансові ресурси, тобто компенсує витрати місцевих органів влади. Цей принцип закріплено в Європейській Хартії про місцеве самоврядування [7].

Л. Д. Кучмою в інтерв'ю (“Факти” 31 липня 2002 р.) напередодні Всеукраїнських муніципальних слухань 30 липня — 2 серпня 2002 р., що проходили в м. Судаку, було зазначено, що “демократизація влади повинна проводитись у двох напрямках [8]. У першу чергу — це перерозподіл повноважень і резервів між центром і органами місцевого самоврядування на користь місцевих громад”. Президент зауважив, що “готовий

використати свої повноваження, щоб у рамках діючого законодавства допомогти отриманню органами самоврядування ресурсів та повноважень, які їм необхідні для забезпечення потреб територіальної громади. Додаткові повноваження та ресурси в межах діючого законодавства можуть бути надані шляхом їх перерозподілу на користь місцевого самоврядування". "Я хочу, — сказав Л. Д. Кучма, — щоб Україна стала державою з повноцінним місцевим самоврядуванням, державою, де міста та регіони динамічно розвиваються, а рівень і якість життя їх населення відповідає європейським стандартам. Саме так я розумію зміст європейського вибору України" [7].

Література

1. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
2. *Бескид І. М.* Періодичні підвалини дослідження суті державного бюджету України // *Фінанси України*. — 1998. — № 1.
3. *Гушта О. В.* Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // *Фінанси України*. — 2000. — № 2. — С. 69–73.
4. *Сиринов М. А.* Местные финансы. — М.-Л.: Гос. изд-во, 1926. — С. 6.
5. *Положення про місцеві фінанси УРСР*, введене в дію з 1 жовтня 1926 р.
6. *Твердохлебов В.* Местные финансы. — Одесса: Книгоизд. А. А. Ивасенко, 1919. — С. 47.
7. *Європейська хартія місцевого самоврядування*: Пер. з англ. Є. М. Вишневецького. — Вид-во Ради Європи. — 9 с.
8. *Кучма Л. Д.* Утвердження правових засад місцевого самоврядування: Виступ Президента України Л. Д. Кучми на звітно-виборчих зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р. // *Уряд. кур'єр*. — 1997. — 28 січ.
9. *Шаховская Л. С., Мерзликина Г. С.* Основные проблемы устойчивого развития региональных производственных систем и пути их решения в условиях переходной экономики: Сб. материалов ежегод. межрег. науч.-практ. конф. 28–29 ноября 1996 г. // *Научное обоснование экономической реформы* / Волгоград: ВолгГТУ, 1996. — С. 1–6.