

А. Мунько

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: РОЗВИТОК ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ

Проаналізовано генезу дефініції поняття “місцевих фінансів” в Україні та світі. Обґрунтовано необхідність розвитку теоретичних основ місцевих фінансів із огляду на активний запуск процесів децентралізації влади. Визначено складові системи місцевих фінансів. Представлено суб’єкто-об’єкту структуру відносин в управлінні місцевими фінансами України.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, фінансовий потенціал, фінансові ресурси, фінансові відносини, місцеві бюджети.

Активне втілення реформ децентралізації в практичну діяльність регіонів зумовлює необхідність прискорених темпів наукового оновлення існуючих методів і технологій самоврядування, інноваційних умов його реалізації на базовому рівні. Набуття органами місцевого самоврядування нових повноважень і відповідальності потребує підвищеної уваги до змісту їх діяльності, розширення організаційних та економічних функцій, переходу муніципальних економік на економіку знань і набуття нових компетенцій для діяльності в умовах фінансової децентралізації.

Фінансові взаємовідносини органів державного управління та місцевого самоврядування, суб’єктів муніципального господарювання, жителів регіону і усіх зацікавлених сторін, які стосуються створення плинних процесів формування, розвитку та використання фінансового потенціалу регіону на основі принципів системного управління для досягнення цілей і завдань фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку, повинні реалізовуватись у системі управління місцевими фінансами.

Система місцевих фінансів відрізняється багатоелементністю, складністю, інтегрованістю і взаємозалежністю її складових. Для підвищення її потужності в продукуванні та нарощуванні фінансових ресурсів у нових умовах господарювання вона потребує подальшого інноваційного, організаційного і структурно-управлінського впорядкування, підвищення якісного стану, інституційної регулятивності та теоретико-методичної спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати нові завдання за наслідками реформування і фінансової децентралізації.

Місцеві фінанси як окрема науково-практична категорія розглядалася вченими ще у XIX ст. Більшість досліджень із зазначеного питання здійснено із позиції економічної науки (О. Василик, В. Базилевич, П. Юхименко, В. Федосов, О. Сунцова, С. Юрій, О. Круш, В. Кравченко та інші).

Розгляду місцевих фінансів у наукових колах сфери державного управління приділяється помітно менше уваги. Їх комплексний розгляд як системи відсутній. Проведені дослідження щодо удосконалення окремих її складових, зокрема: місцеві бюджети (доходи та видатки) та міжбюджетні відносини, комунальна власність, місцеві позики, земельні ресурси, покращення інвестиційного середовища, програмно-цільовий метод управління бюджетними коштами, співробітництво територіальних громад.

Водночас сучасні умови децентралізованого управління вимагають формування теоретико-методологічного підґрунтя місцевих фінансів, яке даватиме змогу повною мірою

розкрити роль та можливості органів місцевого самоврядування щодо розвитку власних фінансових ресурсів.

Метою статті є дослідження теоретичної бази місцевих фінансів з метою формування основ їх удосконалення та розвитку у контексті реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування поряд із державними фінансами з'явилися у працях А. Сміта, К. Штейна, Л. Штейн, Р. Гнейста, А. Вагнера та інших. Вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, зокрема у сфері фінансів. Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у XIX ст. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування, конституційним визнанням прав комун, обцин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно територіальних утворень [1].

Починаючи із кінця XIX ст. теоретичне глумачення місцевих фінансів змінюється. На початку XX ст. набуло поширення визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць. Вони почали розглядатись як сукупність матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їх мети [2].

У 90-х рр. XX ст. у літературі країн СНД йдеться про наявність місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Поряд із терміном “місцеві фінанси” вживаються такі поняття, як “регіональні фінанси”, “територіальні фінанси”, “місцеві (регіональні) фінанси”. Учені того часу стверджують, що фінанси місцевих органів влади – це не що інше, як система, за допомогою якої адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси, необхідні для виконання їх функцій [3].

У країнах Європейського Союзу поняття “місцеві фінанси” стало широко використовуватись у законодавчих актах, але в теоретичному категоріальному апараті його кінцевого визначення немає. Як правило, цей термін використовується для позначення усіх процесів у місцевих фінансових системах. Наприклад, Закон Португалії “Про місцеві фінанси” не пояснює це поняття в термінології законодавчого акту [4].

Більшість учених розглядають місцеві фінанси як суто економічну категорію, що є вірним твердженням, адже фінанси держави, підприємств, домогосподарств є економічними поняттями і функціонують відповідно до її базових законів.

Залежно від рівня використання, виокремлюють державні фінанси, обласні фінанси, муніципальні фінанси міста, району, селища, фінанси домогосподарств (залежно від територіального устрою держави), фінанси громади. В Україні виокремлюються фінанси територіальної громади (комунальні фінанси), фінанси Автономної Республіки Крим, фінанси областей (м. Києва і Севастополя) [5].

Протягом останнього десятиріччя у визначенні поняття місцеві фінанси науковці практично одностайні в частині, що вони є системою.

Об'єктом є фінансові ресурси, а суб'єктами – органи влади та територіальні громади. Система включає відносини формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, які акумулюються для реалізації функцій органів місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні в Україні поняття “місцеві фінанси” також досі не затверджене, хоча активно розробляється у наукових колах більше 10 років, починаючи від класиків української теорії державних фінансів, таких як О. Василик, і закінчуючи

дослідженнями останніх років. Це поняття в працях учених розглядається як сукупність форм та методів їх створення, як система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів, як система економічних, соціально-економічних, фінансових та інших відносин, як сукупність завдань і фінансових засобів тощо (табл. 1).

Таблиця 1

Визначення поняття “місцеві фінанси”

Автор (країна)	Визначення
О. Василик (Україна)	Сукупність форм і методів створення фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку територій [6]
В. Базилевич (Україна)	Система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань [7]
Енциклопедія державного управління (Україна)	Економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, суб'єктами господарювання та населенням з приводу формування, розподілу, використання місцевих фондів грошових ресурсів [8]
П. Круш, О. Кожемяченко (Україна)	Система формування, розподілу і використання місцевою владою фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [9]
В. Кравченко (Україна)	Сукупність фондів грошових засобів, які створюються у процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць [10]
О. Ніколаєва (Україна)	Система економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих повноважень, підвищення добробуту територіальної громади й соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці [11]
П. Юхименко, В. Федосов та інші (Україна)	Система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій [12]
О. Кириленко (Україна)	Система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [13]
І. Озеров (Україна)	Спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають своє власне більш-менш самостійне фінансове господарство [14]
С. Гутаріна (Україна)	Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних та делегованих державою повноважень [15]
М. Сірінов (Україна)	Сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність засобів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення [16]
Т. Морозова (Росія)	Сукупність грошових коштів, що використовуються на економічний і соціальний розвиток територій [17]
Д. Боголепов (Росія)	Сукупність видатків, що покладені на місцеві органи, і сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення [18]
Н. Ширкевич (Росія)	Система грошових відносин, пов'язаних із акумулюванням частини сукупного суспільного продукту, його розподілом і використанням згідно з функціями місцевої влади [19]

Таке змістовне розмаїття розуміння поняття “місцеві фінанси” ускладнює його використання в практичній площині організації діяльності органів місцевого самоврядування по їх формуванню і сумісності з іншими фінансовими і нефінансовими термінами. Нечітко визначена їх роль і місце в системі самоврядної діяльності територіальних громад, що не формує повну уяву про цілісне теоретичне підґрунтя для побудови процесів створення, використання, відтворення і нарощування місцевих фінансів.

Водночас не можна погодитись з підходами до визначення “місцевих фінансів” лише у межах економічної науки. Ця категорія набагато ширша за класичне поняття грошових коштів та не може обмежуватись фінансовими аспектами відносин. Із огляду на те, що місцеві фінанси повинні спрямовуватись, насамперед, на забезпечення якісних та в необхідному (визначеному законодавством) обсязі публічних послуг населенню, деякі науковці доповнюють його сутність соціальною складовою, розширюючи поняття до соціально-економічних відносин. У визначеннях “місцевих фінансів” акцентується увага лише на забезпеченні розвитку територій та на наданні соціальних та адміністративних послуг членам територіальних громад. При цьому в усіх трактуваннях опущено результативність, не повністю відображаються важливість отримання максимального ефекту від їх використання і витоки формування фінансів, без чого вони не будуть збільшуватись у майбутньому.

Дотримуючись думки, що місцеві фінанси є системою, відносини всередині якої виникають між її складовими стосовно фінансових ресурсів у різних формах, відзначимо, що за умови інтенсивного розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах децентралізації першочерговими стають такі аспекти, як ресурсне самовідновлення і саморозвиток [20].

Враховуючи зазначене, “місцеві фінанси” пропонується розглядати як систему, що об’єднує сукупність грошових коштів, які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, і соціально-економічні відносини з управління формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, шляхом розвитку, інноваційного відтворення і самоокупності сукупного фінансового потенціалу територій.

Системне управління фінансами регіону стає пріоритетним завданням і невід’ємною функцією органів місцевого самоврядування. Система місцевих фінансів як об’єкт управління повинна складатись із попередньо розглянутих відносно самостійних підсистем: підсистеми формування і нарощування фінансового потенціалу, підсистеми фінансових ресурсів, підсистеми місцевого бюджету, які пов’язані між собою як ланки єдиної складнішої системи тісними прямими і зворотніми зв’язками, що відображають сутність, тип і зміст системних відносин. Авторська уява про склад системи місцевих фінансів і їх оточення наведена на рис. 1.

Формування відносин у системі місцевих фінансів будується на комплексі нормативно-законодавчих актів, положень, відповідних засобів, принципів партнерства і економічної дисципліни.

Зміст відносин у системі місцевих фінансів визначається чинним законодавством і формується в його межах. Фінансові відносини формують специфічні багаторівневі “вертикальні” і “горизонтальні” механізми співпраці, які виникають між різними гілками державних і місцевих органів влади та суб’єктами господарювання, виробниками та споживачами фінансових ресурсів і кінцевих продуктів, що виробляються завдяки задіяним фінансовим ресурсам (рис. 2).

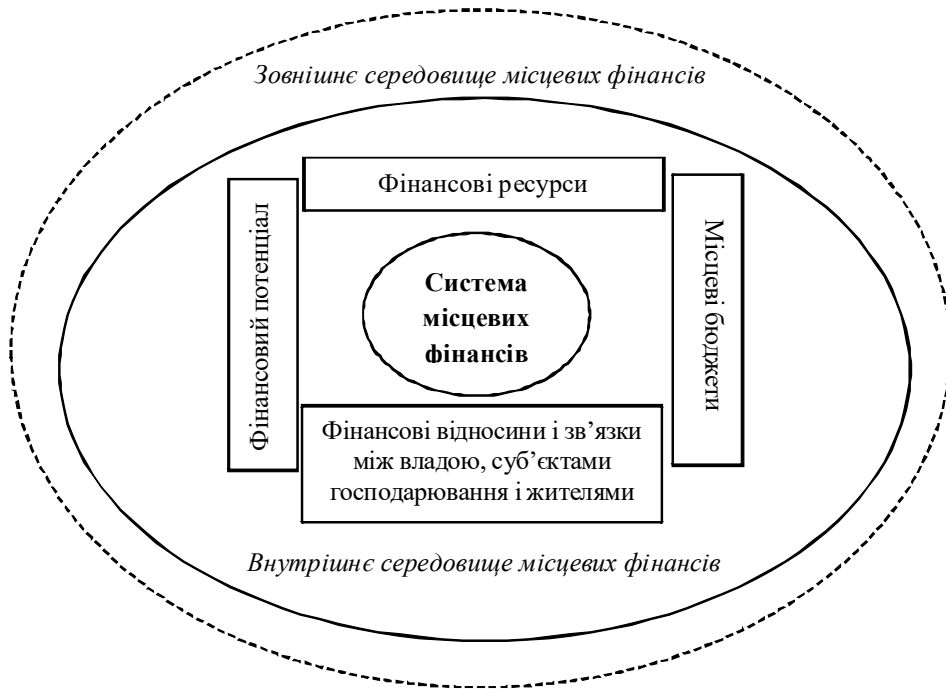


Рис. 1. Складові системи місцевих фінансів

На вищому рівні закладена така базова уніфікована “архітектура” місцевих фінансів, при якій структура фінансів кожного муніципального утворення “вписується в загальну архітектуру” публічних фінансів країни. Без цього формування і функціонування місцевих фінансів у загальнодержавному масштабі практично неможливе.

Верховна Рада встановлює: бюджетну систему України; систему оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків [21].

Кабінет Міністрів України координує роботу інших центральних органів виконавчої влади: забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону “Про Державний бюджет України” і забезпечує його виконання [22]. На вищому рівні здійснювалась розробка та затвердження стандартів, норм і нормативів, принципів і правил формування місцевих фінансів як частини публічних фінансів, що практично нівелювало участь органів місцевого самоврядування у формуванні доходної частини власного бюджету.

Другий рівень суб'єктів – регіональний – здійснює контроль над процесом управління місцевими фінансами в межах, встановлених чинним законодавством із застосуванням інструментів у масштабі регіону.

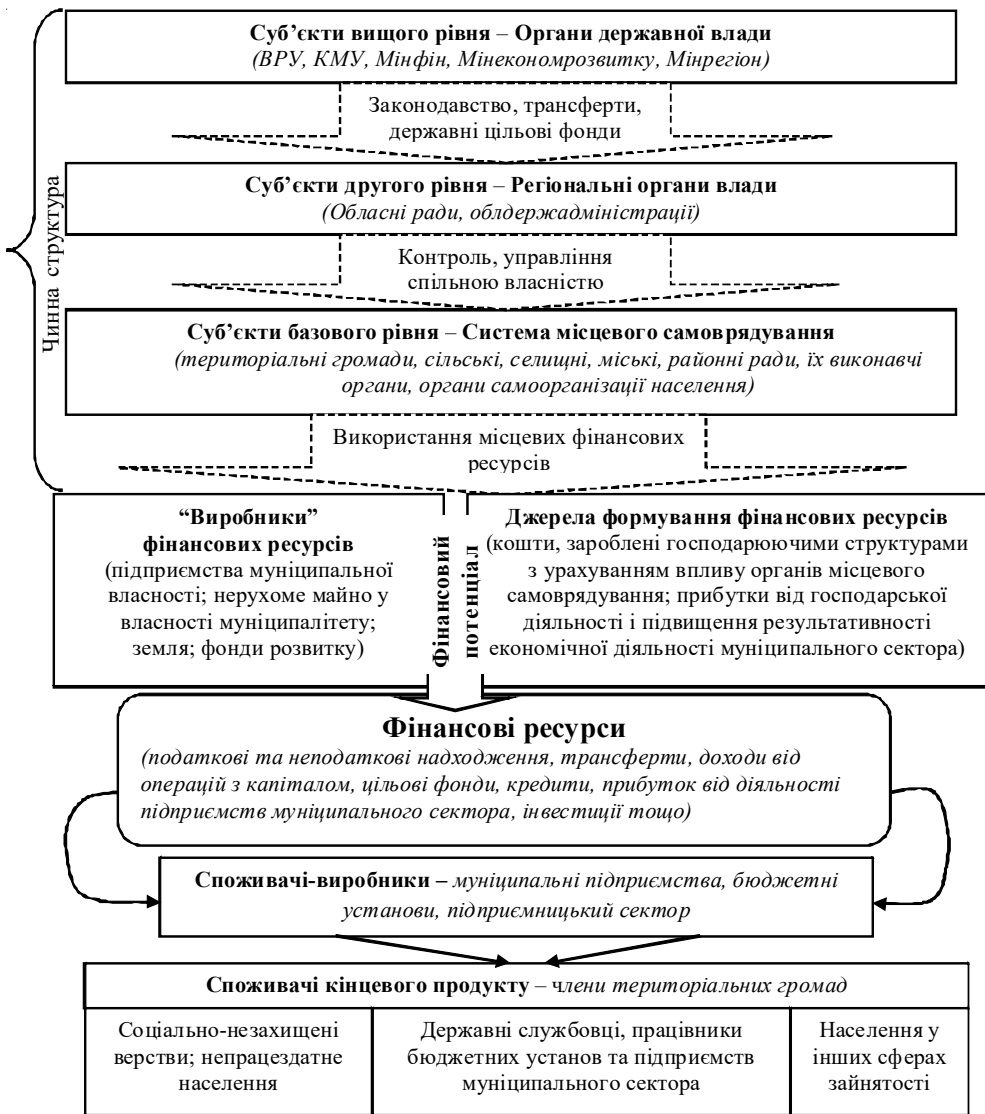


Рис. 2. Суб'єкто-об'єктна структура відносин в управлінні місцевими фінансами України

Суб'єкти базового (нижчого) рівня – територіальні громади; сільські, селищні, міські ради, районні; виконавчі органи місцевих рад; органи самоорганізації населення. Вони здійснюють безпосередній вплив на формування і розподіл фінансових ресурсів муніципальних утворень, які акумулюються в місцевих бюджетах.

Зміст повноважень суб'єктів управління показує, що їх існуюча рівневість в управлінні місцевими фінансами суттєво обмежує можливості їх розвитку. Базовий рівень зазнає потужного регулюючого впливу з боку суб'єктів вищого та регіонального рівнів. Суб'єкти регіонального рівня не мають достатньої кількості точок дотику з органами

місцевого самоврядування муніципальних утворень і виконують, насамперед, роль посередника у відносинах центральних органів влади з органами місцевого самоврядування, здійснюючи контроль над діяльністю останніх.

Завдання органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими фінансами внаслідок реформування і децентралізації влади стають набагато ширшими і потребують свого уточнення, поглиблення, систематизації і генерування для формування дієвого впливу органів місцевого самоврядування на реалізацію існуючих і створення нових можливостей підвищення фінансового стану регіонів. Доцільною є зміна типу зв'язків між регіональним та муніципальним рівнями влади з переваженням їх напрямів із вертикальних на горизонтальні.

Складові фінансового потенціалу регіону, фінансові ресурси, місцевий бюджет, взаємозалежність і взаємозв'язки між ними та суб'єктами формування і управління, які раціонально упорядковують і організують ділові відносини у фінансовому середовищі регіону, створюють складну соціально-економічну, функціональну і організаційно-інституційну структуру. Така структура детермінує систему місцевих фінансів як самостійну підсистему в місцевому самоврядуванні регіонів і об'єкт системного управління нею. Її модернізація і оновлення в контексті завдань децентралізованого управління повинна змістити "центр впливового тяжіння" (рис. 2) на II і III рівень, розгорнути фінансові відносини в горизонтальну площину регіонів, підвищити вимоги до відповідальності органів місцевого самоврядування за стан систем фінансового забезпечення регіонів. Поглиблення і розширення управлінської діяльності стосовно фінансових можливостей регіонів та їх нарощування має стати базовим об'єктом вивчення при дослідженні системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади та фінансових ресурсів, набуття нових компетенцій і нового практичного досвіду в управлінні ними.

Висновки

Реформування місцевого самоврядування і фінансова децентралізація потребує ідентифікації і теоретико-методичного супроводу нових завдань органів місцевого самоврядування.

Визначені теоретичні основи, понятійний апарат і складові місцевих фінансів підтверджують, що основою формування економічного і соціального розвитку регіонів є їх власний фінансовий потенціал.

Усвідомлення ролі і заходів фінансової децентралізації дозволяє дійти висновку щодо необхідності створення в регіонах систем управління місцевими фінансами як однієї з підсистем управління в місцевому самоврядуванні. Відповідно, подальші наукові дослідження будуть спрямовані на формування концептуальних засад побудови децентралізованої системи управління місцевими фінансами, де органи місцевого самоврядування будуть головним суб'єктом управління.

Список використаної літератури

1. Гутаріна С.О. Еволюція поглядів на трактування поняття "місцеві фінанси" / С. О. Гутаріна // *Економіка і управління* [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 56—61.
2. *Теорія фінансів* [Текст] : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — С. 22.
3. Там само. — С. 22.
4. Portugal: The reform of the Local Finance Law, OECD Publishing [Electronic resource]. — Access mode : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/reforming-fiscal-federalism-and-local-government/portugal-the-reform-of-the-local-finance-law_9789264119970-11-en#page1.

5. Владимиров К. М. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. — Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2009 — 352 с.
6. Василик О. Д. Теорія фінансів [Текст] : підручник / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 355 с.
7. Базилевич В. Д. Державні фінанси [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. — К. : Атака, 2002. — С. 93.
8. Енциклопедія державного управління [Текст] : в 8 т. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. — Харківський регіональний державного управління Національної академії державного управління України. — Х. : Вид.-во ХарРІДУ “Магістр”, 2011. — 408 с.
9. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень [Текст] : підручник / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр учб. л-ри, 2011. — 320 с.
10. Кравченко О. О. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / О. О. Кравченко. — К. : ДЕДУТ, 2009. — 157 с.
11. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / О. М. Ніколаєва. — К. : Центр навчальної літератури, 2013. — 354 с.
12. Теорія фінансів... — С. 22.
13. Кириленко О. П. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. Кириленко. — Т. : Астон, 2004. — С. 36.
14. Гугаріна С. О. Еволюція поглядів... — С. 56—61.
15. Там само. — С. 56—61.
16. Там само. — С. 58.
17. Морозова Е. А. Фискальная децентрализация и методологические основы взаимодействия различных уровней власти в федеративных государствах / Е. А. Морозова // Вопросы экономики и права [Текст]. — 2011. — № 10. — С. 161—166.
18. Гугаріна С. О. Еволюція поглядів... — С. 56—61.
19. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты [Текст] / Н. А. Ширкевич. — М. : Финансы и статистика, 1991. — С. 189.
20. Трещов М. М. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять / М. М. Трещов, А. Ю. Мунько // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — 2015. — Вип. 42. — С. 187.
21. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
22. Там само.

*Стаття надійшла до редакції 18.02.2016
Схвалена до друку редколегією 28.02.2016*

A. Munko

LOCAL FINANCE: DEVELOPMENT OF THEORETICAL FRAMEWORK

The genesis of the definition of the term of “local finance” in Ukraine and in the world is studied. The necessity of the development of local finance framework is justified in view of active processes of decentralization. The components of the local finance system are determined. The subject-object structure of relations in the local finance management in Ukraine is presented.

Key words: local finance, local government, financial decentralization, financial potential, financial resources, financial relations, local budgets.