

УДК 336.1, 332.01

Л. І. Простебі,

к. е. н., старший викладач кафедри фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ, м. Чернівці

ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

L. I. Prostebi,

Candidate of Economics, senior Lecturer, Department of Finance,
Chernivtsi Trade and Economics Institute of KNTEU, Chernivtsi

SOME THEORETICAL FOUNDATIONS OF LOCAL FINANCE

В науковій статті досліджено становлення і розвиток місцевих фінансів. Розглянуто і обґрунтовано різні теоретичні підходи до трактування категорії «місцеві фінанси». Досліджено сутність місцевих фінансів через функції, які вони виконують. Дослідження праць по проблемам місцевих фінансів дозволило дійти до висновку щодо сутності і ролі місцевих фінансів. Розглянуто різні складові місцевих фінансів. Центральне місце в системі місцевих фінансів належить місцевим бюджетам, які є важливим знаряддям впливу на розвиток економічної і соціальної сфери. Розкрито значення місцевих фінансів у формуванні фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Здійснено аналіз вітчизняної законодавчої бази, яка регламентує функціонування місцевого самоврядування в Україні.

In the scientific article the formation and development of local Finance. Considered and justified various scientific approaches to the interpretation of the category «local Finance». Researched the essence of local Finance through the functions they perform. Research works on problems of local finances allowed to make conclusion about the nature and role of local Finance. The different components of local finance. Central to the system of local finance belongs to the local budgets, which are a vital tool in influencing the development of the economic and social sphere. The article reveals the importance of local Finance in the formation of financial resources of local governments. The analysis of the domestic legal framework, which regulates the functioning of local government in Ukraine.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеве фінансове господарство, фінансові відносини, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

Keywords: local finances, local financial management, financial relations, local authorities, local budgets.

Постановка проблеми. Ефективна система фінансових відносин є запорукою забезпечення економічного зростання в країні, підвищення добробуту громадян та збереження єдності в суспільстві. Однією з функцій державного регулювання фінансових відносин є задоволення потреб територіальних громад, що забезпечується дієвою системою місцевих фінансів. Саме тому питання дослідження місцевих фінансів залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення та розвитку місцевих фінансів досліджувалися багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими-економістами. Різні аспекти даної проблеми досліджуються в наукових працях таких вчених, як О. Василюк [1], Л. Слісєєвої [2], О. Кириленко [3, 4], В. Кравченко [5], Ю. Петленка [6], І. Смирнова [7], О. Сунцової [8], В. Твердохлебова [9]. Проте деякі теоретичні аспекти потребують подальшого дослідження.

Метою даної статті є дослідження становлення і розвитку місцевих фінансів, розгляд теоретичних підходів до визначення категорії «місцеві фінанси».

Виклад основного матеріалу. Становлення та розвиток місцевих фінансів обумовлено історичними аспектами розвитку соціально-економічної системи держави та завдань і функцій органів місцевого самоврядування.

У першій половині XIX ст. з'являються теоретичні дослідження в сфері місцевих фінансів, зокрема в роботах видатних класиків-економістів А. Смітта, Дж. Рікардо досліджуються проблеми фінансового забезпечення місцевих господарств [3]. Однак становлення наукових поглядів на місцеві фінанси як відокремленої науки почалося в другій половині XIX ст. - початку XX ст., що вимагало теоретичного обґрунтування сутності місцевих фінансів. В цей період виникає високий науковий інтерес до проблем фінансування місцевих фінансів, формування місцевих фінансових інститутів. Що пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень [8].

В наукових працях цього періоду місцеві фінанси розглядаються як «фінанси місцевих союзів», «місцеве фінансове господарство», «спілки публічного характеру», «місцеве фінансове господарство адміністративних одиниць».

Словник братів Гранат дає таке визначення місцевих фінансів: «Фінанси – це сукупність матеріальних засобів, що є в розпорядженні держави і підлеглих їй одиниць самоврядування для досягнення мети цих політичних тіл. Планомірна їхня дальність, спрямована на досягнення необхідних матеріальних засобів і на витрачання їх, є фінансовим господарством, яке називається державним, якщо суб'єктом його є держава, або місцевим (земським, міським, общинним і т. ін.), якщо його ведуть органи місцевого самоврядування» [6].

В. М. Твердохлебов під місцевими фінансами розумів «господарство місцевих спілок» [9], тобто дане трактування відповідає визначенню місцевого самоврядування.

В період існування СРСР був здійснений важливий крок для становлення і розвитку місцевих фінансів. Так, у Положенні про місцеві фінанси СРСР від 26 квітня 1926 року зазначалося, що «місцеві фінанси» є складовою частиною єдиної системи фінансів Союзу РСР і перебувають у безпосередньому віданні місцевих рад та їх виконавчих комітетів (або президій міських рад) у випадках, передбачених законодавством союзних республік". Дане визначення не розкриває суті місцевих фінансів, а лише визначає розпорядника місцевих фінансів.

У працях І. О. Смирнова, В. А. Шавріна зазначається, що місцеві фінанси СРСР представлені місцевими бюджетами, які включені разом із бюджетами державного соціального страхування до складу єдиного державного бюджету [7]. Дане визначення суперечить принципам фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, хоча відповідає законодавчим актам Радянського Союзу. Авторами визначена централізована система місцевих фінансів, яка підпорядкована загальній системі фінансів.

Отже, у XIX – на початку XX ст. поняття «місцеві фінанси» відображало: переважно грошовий характер фінансових відносин; нерівноправність суб'єктів таких відносин, у якій одна із сторін мала владні повноваження; створення фондів грошових засобів у формі місцевих бюджетів; примусовий характер участі

домогосподарств і підприємств у таких відносинах у зв'язку з необхідністю регулярного поповнення місцевого бюджету задля утримання місцевої адміністрації та виконання господарських функцій; формальний характер фінансових відносин тощо [2, с. 74].

На цьому етапі розвитку місцевих фінансів розгорнулися дослідження фінансових відносин суто грошового характеру в тісному взаємозв'язку з державним устроєм, законодавством і розвитком національного господарства.

У другій половині XX ст. – на початку XXI ст. якісний розвиток місцевих фінансів відбувався через зміну ролі держави в економічному відтворенні. Унаслідок зростання значення підприємницького сектору в економіці був розширений об'єкт місцевих фінансів через дослідження не лише централізованих, а й децентралізованих фондів грошових ресурсів на місцях та їх впливу на розвиток місцевого господарства. У такий спосіб відбулося збільшення уже існуючого переліку фінансових інститутів (місцевий бюджет, місцеві доходи, місцеві видатки, муніципальний кредит, муніципальна власність) за рахунок фінансів підприємств комунальної власності, громадських послуг та різновидів позабюджетних фондів. Одночасно змінилося і їх призначення: якщо до цього формування місцевих бюджетів розглядалося як «самоціль», що було індикатором рівня розвитку реального сектору, соціально-економічних відносин в регіоні чи важелем муніципального регулювання, то в другій половині XX ст. перетворилися насамперед на інструмент державного регулювання [2, с. 75].

Розпад СРСР обумовив виникнення в Україні власних наукових концепцій місцевих фінансів. Так В. І. Кравченко [5] розглядає місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них завдань і функцій.

Професор Кириленко О. П. [4] характеризує місцеві фінанси як систему фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. Автори не вказують на соціально-економічний характер відносин, який випливає із соціально-економічного призначення місцевих фінансів.

Наукові судження О. Д. Василика [1] спрямовані на розкриття економічної сутності місцевих фінансів. Це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення органів місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій в галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій.

Дослідження праць по проблемам місцевих фінансів дозволило дійти до висновку щодо сутності і ролі місцевих фінансів. Отже, місцеві фінанси необхідно розглядати як сукупність соціально-економічних відносин, які пов'язані з акумуляцією фінансових ресурсів, з їх розподілом і перерозподілом для вирішення завдань місцевих органів влади.

Науковці виділяють різні складові місцевих фінансів. До них відносять місцеві бюджети, позабюджетні фонди, цільові фонди, фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, комунальний кредит. Отже, місцеві фінанси охоплюють дві сфери економіки. З одного боку – це відносини, пов'язані з формуванням і використанням централізованих грошових фондів, акумульованих у місцевих бюджетах та позабюджетних фондах. А з іншої – економічні відносини, пов'язані з формуванням і використанням децентралізованих грошових фондів підприємств комунальної форми власності.

Однією з основних ознак місцевих фінансів є те, що процес перерозподілу сукупного продукту супроводжується створенням місцевих бюджетів та інших фондів грошового характеру, що мають цільове призначення. Населення бере участь у формуванні централізованих фондів грошових ресурсів через сплату податків, які мають обов'язковий характер. На підставі цього місцеві фінанси – фінансовий механізм самоврядування [2, с. 77].

За функціональним призначенням місцеві фінанси – це система теоретичних положень про способи формування доходів і напрямки видатків місцевих органів влади; про фінансові інститути; про фінансові відносини між суб'єктами фінансової системи держави.

Місцеві фінанси реалізують свою економічну сутність через функції, які вони виконують, а саме:

- розподіл і перерозподіл ВВП. Поряд із державним регулюванням діяльності соціально-економічної сфери здійснюється її муніципальне регулювання. Місцеві органи влади у сфері своєї компетенції здійснюють нормативне регулювання соціально-економічної діяльності суб'єктів господарювання, які діють на їх території;

- формування фінансової політики на місцевому рівні. Фінансова політика дає змогу формувати фінансові ресурси для розв'язання завдань, що покладаються на місцеві органи влади. Фінансова політика на місцевому рівні загалом спрямовується державою, але окремі її складові формуються фінансовою діяльністю місцевих органів влади, яка може здійснюватись на їх розсуд;

- фінансування громадських послуг. Ефективність реалізації даної функції залежить, головним чином, від стану фінансів місцевих органів влади. Сучасна модель надання таких послуг громадянам базується на диверсифікації та поєднанні різних форм організації господарської діяльності, що є визначальним чинником її ефективності та динамічного розвитку. Держава надає лише певний мінімум набору та обсягів суспільних послуг, які може підтримувати суспільство, оплачуючи їх за рахунок податків. Органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства беруть на себе функцію вироблення таких необхідних суспільних послуг, виробництво яких є або стало неможливим у приватному секторі;

- забезпечення економічного зростання територій. Вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості та землі [10].

В сучасних умовах функціонування місцевих фінансів визначається законодавчими актами, які регулюють діяльність місцевої влади. Це Європейська хартія про місцеве самоврядування [11], яку Україна підписала у 1996 році; Конституція України; Бюджетний кодекс України [12]; Закон України «Про місцеве самоврядування» [13].

Аналіз вітчизняної законодавчої бази, яка регламентує функціонування місцевого самоврядування в Україні, дає можливість виділити принципи організації місцевих фінансів, які передбачають: обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням; чіткий поділ доходних джерел і видатків між державним і місцевими бюджетами; надання власних доходних джерел; самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів; державну фінансову підтримку не самодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання; раціональне використання фінансових ресурсів; здійснення контролю за використанням ресурсів; гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Складові місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, хоча мають власну сферу функціонування. Центральне місце в системі місцевих фінансів належить місцевим бюджетам, які є важливим знаряддям впливу на розвиток економічної і соціальної сфери.

Формування місцевих бюджетів є водночас умовою й результатом соціально-економічного розвитку територій. Тому створення ефективного механізму їх формування є однією з актуальних проблем, від вирішення якої залежить стабільність розвитку економіки країни в цілому й регіонів зокрема.

Місцевий бюджет серед інститутів місцевих фінансів відіграє основну роль у забезпеченні виконання функцій і завдань місцевими органами влади. За останні роки багато уваги було приділено посиленню його впливу на економіку і соціальну сферу як інструменту перерозподілу валового внутрішнього продукту країни, фінансової діяльності держави, забезпечення громадських послуг і економічного зростання. Проте, існують недоліки функціонування місцевих бюджетів, оскільки вони достатньо фінансово залежні від центрального бюджету. Досі не забезпечена фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. На даний момент існують проблеми високого рівня концентрації фінансових ресурсів у Державному бюджеті та організації міжбюджетних відносин.

Подібно до місцевих фінансів місцеві бюджети за змістом є централізованими фондами, за правовою ознакою – правовим актом органів місцевого управління, за формою – фінансовим планом, за організаційною структурою – складовою бюджетної системи, проте вони не мають такої множинної організації як місцеві фінанси. У теоретичному плані місцеві фінанси є системою, структурними компонентами якої є доходи, видатки, суб'єкти, об'єкти, які пов'язані між собою економічними відносинами, а також сукупністю основних фінансових інститутів, серед яких місцеві бюджети займають центральне місце. Бюджети є лише основою для управління місцевим господарством, основним важелем регулювання, тоді як місцеве оподаткування, місцевий кредит, комунальна власність є не менш важливими інструментами місцевих фінансів. Рівень розвитку місцевих фінансів визначає структуру бюджету, тоді як співвідношення між окремими статтями доходів і видатків дає змогу аналізувати економічну доцільність та ефективність фінансів територіальних громад [2].

У світовій практиці до складу фінансових ресурсів органів місцевої влади входять позабюджетні цільові фонди, які дають можливість розвитку регіону, підвищення матеріального добробуту населення. В Україні, згідно статті 13 Бюджетного кодексу України створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Отже, даний інститут є не досконалим і не дієвим при забезпеченні місцевого самоврядування фінансовими ресурсами.

Інститут комунального кредитування і місцеві позики знаходяться на початковій стадії розвитку.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, місцеві фінанси необхідно розглядати як сукупність соціально-економічних відносин, які пов'язані з акумуляцією, розподілом і перерозподілом централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевих органів влади.

Функціонування місцевих фінансів пов'язане із забезпеченням необхідними фінансовими ресурсами місцевих Рад та органів місцевого самоврядування. Метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально-економічному розвитку регіону. Наявність завдань і функцій, що покладаються на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для цих органів влади. Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, відокремлення

функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади.

Становлення і розвиток місцевих фінансів в Україні потребує вдосконалення існуючої та створення нової нормативно-правової бази. Вважаємо за необхідне розробити Закони України, які стосуватимуться фінансів органів місцевого самоврядування, зокрема і що стосується створення позабюджетних фондів. («Про фінанси органів місцевого самоврядування», «Про комунальний кредит і місцеві позики», тощо).

Найбільшу актуальність, на нашу думку, становитимуть подальші дослідження, що вивчатимуть перспективи розвитку місцевих фінансів у сучасних трансформаційних умовах.

Література.

1. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник [Текст] / О. Д. Василик. - К.: НІОС, 2003. - 416с.
2. Єлісеєва Л. Сутнісно-теоретичні аспекти місцевих фінансів / Л. Єлісеєва// Вісник ТНЕУ. - №2, 2012. - с. 72-82
3. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О. П. Кириленко. - К.: НІОС, 2000.- 384 с.
4. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів [Текст] / О. П. Кириленко. - Тернопільська академія народного господарства. - Т.: Астон, 2004.- 192 с.
5. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник [Текст] / В. І. Кравченко. - К.: Т-во «Знання»; КОО.-1999.- 487 с.
6. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : конспект лекцій [Текст] / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. - К.: Кондор, 2011.- 282 с.
7. Смирнов И. О. Бюджет городского Совета и планирование городского хозяйства [Текст] / И. О. Смирнов, В. А. Шаврин // Городской Совет: сб. статей. - М., 1935.-С. 61-83.
8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. [Текст] / О. О. Сунцова. - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 488 с.
9. Твердохлебов В. Н. Местные финансы: Избранные статьи / В.Н. Твердохлебов, Науч. ред. и вст. статья Н.Г. Королева. - (Библиотека экономической мысли России). - РОССПЭН, 2012г. - 544 с.
10. Лондар С. Л. Фінанси : навч. посібник [Текст] / С. Л. Лондар, О. В. Терещенко. - Вінниця: Нова Книга, 2009. - 384с.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 16.11. 2009 р. - Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
12. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 1 вересня 2013 р. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

References.

1. Vasylyk, O. D. (2003). *Teoriia finansiv* [Theory of Finance] K.: NIOS, 416 c. (in Ukr.)
2. Yeliseieva, L. (2012). Essential theoretical aspects of local finance. *Visnyk Ternopil's'koho natsional'noho ekonomichnoho universytetu [Journal of Ternopil National Economic University]*, vol. 2, pp. 72-82 (in Ukr.).
3. Kyrylenko, O. P. (2000). *Mistsevi biudzhety Ukrainy (istoriia, teoriia, praktyka)* [The local governments of Ukraine (history, theory, practice)], K.: NIOS, 384 c. (in Ukr.).
4. Kyrylenko, O. P. (2004). *Mistsevi finansy : navchal'nyj posibnyk dlia studentiv vyschkykh navchal'nykh zakladiv* [Local finance: a textbook for university students], Ternopil's'ka akademiia narodnoho hospodarstva Т.: Aston, 192 c. (in Ukr.).
5. Kravchenko, V. I. (1999). *Mistsevi finansy Ukrainy : navchal'nyj posibnyk* [Local finance Ukraine: Tutorial], K.: Т-во «Znannia»; KOO, 487 c. (in Ukr.).
6. Petlenko, Yu. V., Rozhko, O. D. (2011). *Mistsevi finansy : konspekt leksij* [Local finance: lecture notes], K.: Kondor, 282 c. (in Ukr.).
7. Smirnov, I. O., Shavrin, V. A. (1935). City Council Budget and urban planning hazyaystva. *Gorodskoj Sovet: sb. Statej [City Council: Sat articles]*, М., pp. 61-83. (in Russ.).
8. Tverdohlebov, V. N. (2012) *Mestnye finansy: Izbrannye stat'i* [Local Finance: Selected Articles], ROSSPJeN, 544 c. (in Russ.).
9. Londar, S. L., Tereshchenko, O. V. (2009). *Finansy : navch. posibnyk* [Finance: Tutorial], Vinnytsia: Nova Knyha, 384 c. (in Ukr.).
10. *European Charter of Local Self-Government* (1985). Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (in Ukr.).
11. *The Budget Codex of Ukraine* (2010). Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (in Ukr.).
12. *Local governments in Ukraine* (1997). Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 28.02.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"