

УДК 332.01

Івченкова О. Ю.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ УМОВАХ

Розглядаючи одну з найактуальніших проблем сучасного життя – глобалізацію, яка впливає на політичну, економічну та соціально-культурну сфери держави на усіх рівнях, Рада Європи виділяє необхідність зростання ролі регіонів, розширення їхніх повноважень задля вирішення економічних проблем розвитку внаслідок глобалізації.

Саме це підштовхнуло до схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], закладення конституційних засад місцевого самоврядування, ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [2], прийняття ряду базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, обумовлюючи необхідність дослідження теоретичних засад фінансової архітектури територіальних громад України в глобалізаційних умовах.

Дослідженню питань організаційного оформлення та фінансової основи місцевого самоврядування присвячені праці В. О. Антоненко [3], В. І. Борденюка [4], В. С. Куйбіди [5], М. О. Пухтинського [6], М. А. Коваленко [7], Н. В. Каменської [8], Н. І. Власюка [9], С. В. Науменкової [10] та інших.

На даний час розгляд бюджету територіальних громад виконується як елемента складової частини бюджетної системи країни або фінансової системи міжбюджетних відносин, тому розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення. Тому подальшого вивчення потребує фінансова система територіальних громад, яку виокремлено із системи місцевого самоврядування, та дослідження її фінансової архітектури.

Метою статті є дослідження теоретичних засад фінансової системи територіальних громад України в глобалізаційних умовах.

Системністю явищ характеризується сучасний світ, а системний підхід займає одне з провідних місць наукового пізнання. Беручи до уваги основне правило сучасного наукового пошуку, яке полягає в тому, що об'єкти і процеси фінансово-економічного характеру слід розглядати як систему у всій сукупності їх компонентів, зв'язків і відносин, включаючи відносини з навколишнім середовищем [11]. Саме тому, використання в процесі дослідження фінансової системи територіальних громад системного підходу дозволить розглядати її цілісно в процесі функціонування і взаємозв'язку із зовнішнім середовищем, оцінити її динамічні характеристики з урахуванням можливих ендогенних або екзогенних несприятливих збурень, які можуть спричинити виведення системи із стану рівноваги.

Процес взаємодії основних елементів фінансової системи територіальних громад між собою представлений на рис. 1.

Дослідження фінансової системи територіальних громад та її фінансової архітектури потребує, по-перше, глибокого дослідження понять «фінансова система», «фінансова архітектура», «система місцевого самоврядування» та «територіальна громада».

В роботі [13] автор зазначає, що «на цей час існують лише дескриптивні визначення терміну «фінансова система», а «у онтологічному статусі досліджуваної категорії визначено складові частини фінансової системи, до яких відносяться сфери та ланки», що не дозволяє вдосконалювати методологію дослідження фінансових процесів.

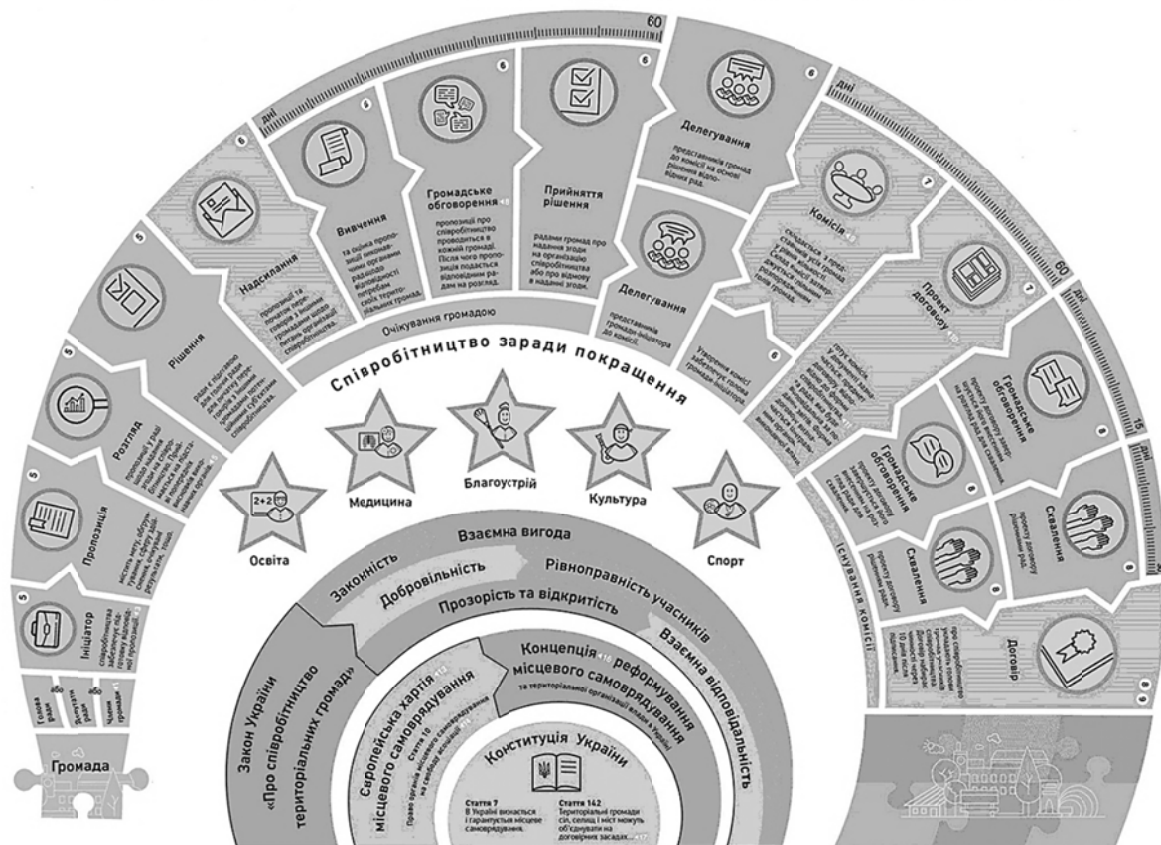


Рис. 1. Процес взаємодії основних елементів фінансової системи територіальних громад між собою [12]

О. В. Глушенко в своїй роботі [13] пропонує для побудови конструктивного категоріального визначення поняття «фінансова система» виконувати ряд завдань:

- визначити співвідношення між поняттями «система» та «середовище»;
- сформулювати мету функціонування системи.;
- розкрити системо утворюючі фактори;
- висвітлити питання про можливість існування та підтримання цілісності складної відкритої системи.

А також автор [13] підкреслює, що вирішення вищезначених завдань та розкриття сутності фінансової системи можливе завдяки поєднанню методологічного апарату систем з надбаннями сучасної економічної думки.

Завдяки науковим дослідженням А. А. Гриценка [14–16] відбулося збагачення методологічного апарату суспільних наук поняттям «архітектоніка», яке поєднало в собі поняття «система», «конструкція», «композиція» та інші.

Обґрунтованість автором [13] висновку щодо ширшості поняття «фінансова архітектоніка» на відміну «фінансова архітектура» полягає в тому, що «архітектура» та «архітектоніка» є близькими поняттями, але відмінність між поняттями полягає у визначенні ролі ієрархії під час розкриття сполучення між елементами, що утворюють як архітектуру, так і архітектоніку. Поняття «архітектура» передбачає певну ієрархічність у сполученні між елементами, які утворюють її. Архітектоніка, навпроти, передбачає розгляд розташування елементів та сполучень між ними. Одним з різновидів таких зв'язків є ієрархія, це дає змогу зробити висновок, що поняття «архітектоніка» є ширшим ніж «архітектура» за рахунок більш широкого спектру сполучень між складовими елементами». Це дозволяє зробити висновок щодо актуальності використання фінансової архітектоніки замість фінансової архітектури в процесі дослідження фінансової системи територіальних громад.

Розгляд фінансової архітекτονіки як специфічної категорії, що описує принципи побудови фінансової системи, надає змогу визначити загальну динаміку фінансової системи та векторів її розвитку.

Виходячи з наведеного вище, надамо визначення понять «фінансова система» та «фінансова архітектоніка» [13]:

«фінансова система є складною відкритою системою, середовищем якої є суспільство, метою функціонування – формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення національного добробуту, утворення системи відбулось завдяки розвитку форм обміну та формуванню грошових відносин, її цілісність виявляє двоїтий характер, який складається з нецілісної, відкритої, зовнішньої частини та цілісної внутрішньої частини»;

«фінансова архітектоніка – це структура фінансової системи, яка відповідає її внутрішньої сутності та забезпечує ефективне функціонування системи формування, накопичення та руху грошових фондів».

В Законі України «Про місцеве самоврядування» [17] система місцевого самоврядування визначається переліком суб'єктів місцевого самоврядування, до якого входять :

- територіальна громада (жителі однієї або декількох адміністративно – територіальних одиниць);
- сільська, селищна, міська ради;
- сільський, селищний, міський голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад;
- органи самоорганізації населення.

З позиції системного аналізу в роботі [18] система місцевого самоврядування розглядається як система управління територіальних громад своїми справами, що має відповідну мету, елементи системи, взаємозв'язки між ними, підсистеми представництва, управління тощо, а також в контексті конкретного адміністративного рівня самоврядування і режиму функціонування системи.

Основною метою системи місцевого самоврядування територіальних громад є забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, розвиток людського потенціалу громади, залучення потенціалу громади до місцевого розвитку. Тобто за своєю метою, функціями та завданнями система місцевого самоврядування є відкритою соціальною системою управління, тобто системою, в якій відтворюються не тільки матеріальні, але і духовні цінності [18].

Оскільки територіальні громади мають різний адміністративний рівень і можуть мати різний розподіл повноважень між органами самоврядування, тому системи самоврядування територіальних громад відрізняються в цих аспектах елементною базою та деталями взаємозв'язків між елементами.

З точки зору адміністративного рівня системи місцевого самоврядування територіальних громад поділяються на:

- системи місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня – села, об'єднання сіл, селища, міста;
- системи місцевого самоврядування територіальних громад суббазового рівня – райони у містах;
- системи місцевого самоврядування територіальних громад регіонального рівня – райони та області.

Елементами системи місцевого самоврядування територіальних громад на базовому та суббазовому рівнях є: територіальна громада села (декількох сіл), селища, міста, району у місті, органи самоуправління та посадові особи, наділені належними правами і відповідальністю для прийняття рішень, матеріально – фінансові засоби та ресурси, які належать до власності територіальних громад, об'єкти управління і регулювання згідно повноважень.

Елементами системи місцевого самоврядування територіальних громад на регіональному рівні є: сукупність територіальних громад, які входять до відповідних адміністративно-територіальних одиниць: районів або областей, районні або обласні ради, матеріально-фінансові засоби та ресурси, які входять до спільної власності територіальних громад. Взаємозв'язки між елементами системи визначаються комплексом завдань, функцій і компетенцій, форм і методів організації діяльності суб'єктів та об'єктів місцевого самоврядування [18].

Зважаючи на це, можна зробити щодо необхідності розбиття фінансової системи територіальних громад та розробки її фінансової архітектури з урахуванням особливостей рівневої системи місцевого самоврядування територіальних громад.

Територіальна громада виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування та логічним продовженням іншого конституційного положення, а саме джерела державної влади – народу.

В Конституції України [19], враховуючи національні історичні традиції України, територіальний колектив названо територіальною громадою. Протягом часу поняття «територіальна громада» набувало різних трактувань. В роботі [20] автор визначає, що «територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру».

В Конституції України [19] виокремлено основні ознаки територіальної громади:

а) інтеграційна ознака. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

б) територіальна ознака. Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад: територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16);

в) інтелектуально-комунікативна ознака. В територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин їхня дія призводить до утворення громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, – громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

г) функціонально-цільова ознака. Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

Автором праці [18] виокремлено наступні режими функціонування системи місцевого самоврядування територіальних громад:

- режим чергових виборів;
- робочий режим.

Г. Парфьонова [18] наголошує, що режим чергових виборів не відмінє функціонування всіх інституцій робочого режиму, але виокремлення його в окремий етап зумовлено наступним:

– режим виборів є надзвичайно важливим етапом вироблення колективного бачення наступних цілей і шляхів розвитку територіальної громади;

– в даному режимі закладається підґрунтя подальшого ефективного функціонування системи самоуправління територіальної громади: за умови обрання достойних депутатів та міського голови;

– в режимі виборів з'являються нові елементи, яких немає в робочому режимі – кандидати в депутати, виборчі комісії, тобто підсистема виборів.

Але зважаючи на відповідні політичні умови, в яких знаходиться нині Україна, ми вважаємо, що слід ще виокремити наступні стани, які будуть досить актуальними для дослідження фінансової архітекtonіки фінансових громад:

- режим позачергових виборів;
- кризовий стан;
- надзвичайний стан;
- стан виходу з кризи.

Отже, підсумовуючи проведений критичний аналіз багатьох наукових праць, надамо власне визначення наступних понять:

фінансова система територіальних громад – це складна відкрита система, макросередовищем якої є система місцевого самоврядування територіальних громад, метою функціонування виступає формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення національного добробуту територіальних громад, утворення системи відбулось завдяки розвитку форм обміну та формуванню грошових відносин між первинними суб'єктами місцевого самоврядування;

фінансова архітекtonіка територіальних громад – це структура фінансової системи територіальних громад, яка відповідає її внутрішньої сутності, забезпечує ефективне функціонування системи формування, накопичення та руху грошових фондів, враховує адміністративний рівень, елементну базу, деталі взаємозв'язків між елементами та режимами функціонування макросередовища.

Виокремлення із макросередовища фінансової системи територіальних громад та управління її фінансовою архітекtonікою дозволить підвищити ефективність фінансової діяльності досліджуваної системи та формувати економічні тенденції розвитку системи місцевого самоврядування України.

ВИСНОВКИ

Доведено необхідність виокремлення фінансової системи територіальних громад із макросередовища місцевого самоврядування задля подальшого розвитку місцевого самоврядування в умовах глобалізації згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Формулювання поняття «фінансова система територіальних громад», яке отримано завдяки застосуванню методологічного апарату теорії систем, дозволяє створити передумови для подальшого її дослідження та вдосконалення методології дослідження фінансових процесів. Надано визначення нової дефініції «фінансова архітекtonіка територіальних громад», яка враховує адміністративний рівень, елементну базу, деталі взаємозв'язків між елементами та режимами функціонування макросередовища.

Важливими напрямками для подальшого дослідження фінансової архітекtonіки територіальних громад виступає необхідність дослідження методологічних засад управління фінансовою системою територіальних громад та її фінансовою архітекtonікою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/konceptiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoy-i-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-konceptiyi-reformuvannya-miscevogo-samovryu-669451/>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01.01. 2015 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колективна монографія / В. О. Антоненко [та ін.]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
5. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с.
6. Пухтинський М. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князєв. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
7. Фінанси регіону : [навч. посіб.] / [М. А. Коваленко, Т. О. Мацієвич, Г. М. Полевик, Н. В. Радванська]; за ред. Коваленка М. А. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – 312 с.
8. Каменська Н. В. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : [навч. посіб.] / Каменська Н. В. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
9. Власюк Н. І. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
10. Науменкова С. Формування нової фінансової архітектури: основні питання та можливі виклики для України / С. Науменкова // Вісник Національного банку України. – 2010. – № 1 (167). – С. 8–13.
11. Лукашенко, С. В. Глобальна валютна система в контексті трансформації глобальної фінансової архітектури [Текст] / С. В. Лукашенко // Економічний часопис – XXI. – 2011. – № 5/6. – С. 8–12.
12. Інфографіка «Співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01.01.2015 р. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/infographics.jpg>
13. Фінансова архітектура: теоретико-методологічний аспект / О. В. Глуценко // Наука й економіка. – 2013. – т. 1, Вип. 4. – С. 43–52.
14. Гриценко А. А. Інституційна архітектура грошово-кредитної політики / А. А. Гриценко // Актуальні проблеми та перспективи розвитку фінансово-кредитної системи України : зб. наукових статей. – Х. : Фінарт, 2003. – С. 4–7.
15. Гриценко А. А. Особливості інституційної архітектури українського суспільства XXI століття / А. А. Гриценко // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку ; за ред. В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогн. ; Фенікс, 2003. – С. 155–171.
16. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований : монография / под ред. А. А. Гриценко. – Х. : Форт, 2008. – 928 с.
17. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01.01.2015 р. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/pro_mistseve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm
18. Парфьонова Г. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та перспективи. Аналітичне дослідження. [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01.01.2015 р. – Режим доступу : http://www.hgi.org.ua/inf_vz_vig.htm#r3
19. Конституція України [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01.01.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
20. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки [Електронний ресурс] / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf.