

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Гончаренко Марина Василівна,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0001-7249-9734

УДК 352.07: 336.1

doi: 10.34213/tp.21.02.11

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА МІСЦЕ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено уточненню сутності місцевих фінансів як об'єкта публічного управління та ролі їх у фінансовій системі держави в умовах децентралізації. Узагальнено зміст, основні риси та підходи до структуризації фінансової системи держави, визначено роль місцевих фінансів у фінансовій системі та системі публічних фінансів зокрема. Досліджено наукові погляди на трактування понять “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування”. Систематизовано особливості фінансів органів місцевого самоврядування як складника системи публічних фінансів. Визначено, що місцеві фінанси реалізують свою економічну сутність через функції, серед яких розподіл і перерозподіл ВВП, формування фіскальної політики на місцевому рівні, фінансування громадських послуг, забезпечення економічного зростання території.

Ключові слова: фінансова система, публічні фінанси, місцеві фінанси, фінанси органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні та реформа децентралізації, яка вже набула формальних результатів, але ще далека від завершення за своїми сутнісними ознаками, спричинили загострення уваги наукової та експертної спільноти до місцевих фінансів, які є основою ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Саме у площині місцевих фінансів концентруються найгостріші проблеми спроможності територіальних громад, серед яких залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних податків та міжбюджетних трансфертів, низька фіскальна значущість місцевих податків і зборів, відсутність реальних важелів впливу місцевого самоврядування на наповнення доходної частини бюджету, неефективна структура видатків бюджету, розбалансованість бюджету, недостатність обсягу місцевих фінансів для виконання розширених унаслідок реформи децентралізації повноважень місцевого самоврядування, неефективність діяльності комунальних підприємств, відсутність системного підходу до управління комунальним майном тощо.

З огляду на загострення зазначених питань, особливої актуальності набувають дослідження сутності місцевих фінансів як об'єкта публічного управління та уточнення їхнього місця у фінансовій системі держави. Для того щоб місцеві фінанси стали реальною основою соціально-економічного розвитку територій і забезпечення мешканців громад послугами високої якості, важливо повною мірою усвідомлювати їхні призначення, сутність та структуру, особливості в умовах постійних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження сутності та функцій місцевих фінансів, місця їх у фінансовій системі країни та в системі публічних фінансів зробили такі науковці, як С. Березовська, Т. Бондарук, О. Василик, Н. Власюк, Т. Мединська, М. Мельник, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Нечай, О. Сунцова та ін. Однак виклики, пов'язані з реформою децентралізації, вимагають переосмислення змісту та структури місцевих фінансів. Децентралізаційні процеси спричинили зміни традиційного розуміння місцевих фінансів, у сучасних умовах вони набувають нових рис, їхні функції розширюються, а роль постійно зміцнюється. З огляду на це поглиблене розуміння цього поняття в жодному разі не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого дослідження як об'єкта публічного управління.

Мета статті полягає в уточненні сутності місцевих фінансів та їхньої ролі у фінансовій системі держави в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Історичні аспекти розвитку соціально-економічної системи держави, виникнення інституту місцевого самоврядування, постійне розширення його завдань і функцій зумовлюють становлення та розвиток місцевих фінансів.

Місцеві фінанси є складником системи публічних фінансів, які, своєю чергою, є однією зі сфер фінансової системи держави.

Фінансова система держави є відображенням форм і методів конкретного використання фінансів в економіці. Фінансові системи різних держав можуть відрізнятися за своєю структурою, але у них усіх є загальна ознака – це те, що фінансова система являє собою сукупність різноманітних фондів фінансових ресурсів, які різняться за методами мобілізації та напрямками використання, однак тісно пов'язані між собою, мають прямий і зворотний вплив на економічні й соціальні процеси в державі, а також на формування й використання фондів фінансових ресурсів у розрізі окремих ланок [3].

Фінансові системи мають певні характерні риси:

- кожна ланка фінансових систем має властиві їй методи мобілізації коштів для створення фондів фінансових ресурсів;
- кожна ланка фінансової системи є відносно самостійною, має власну специфічну сферу застосування;
- між ланками фінансової системи існує тісний взаємозв'язок і взаємна зумовленість, кожна ланка може успішно функціонувати лише при досконалості й ефективності системи в цілому;
- фінансова система держави досягає найбільшої ефективності лише тоді, коли відлагоджено та законодавчо закріплено діяльність кожної її ланки;
- залежно від факторів, що впливають на організацію фінансів, насамперед на формування й використання фондів фінансових ресурсів, кожна ланка фінансових систем може поділятися на менші підрозділи [3].

Порівняння визначень фінансової системи, що існують, ускладнюється тим, що різні економісти використовують різні критерії класифікації ланок фінансової системи. Крім того, фінансова термінологія наразі залишається неусталеною, і термін “державні фінанси” продовжує використовуватися як синонім “публічних фінансів”.

Якщо в основу структуризації фінансів покласти рівень економічної системи, то фінансову систему за внутрішньою будовою може бути визначено як сукупність відносно відособлених, але взаємопов'язаних сфер і ланок фінансових відносин, які відображають специфічні форми й методи розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП).

Наприклад, професор В. Опарін до сфер фінансових відносин включає:

- фінанси суб'єктів господарювання (рівень мікроекономіки);
- державні фінанси (рівень макроекономіки);
- міжнародні фінанси (рівень світового господарства);
- фінансовий ринок;
- страхування [9].

Якщо за основу структуризації фінансів взяти суб'єкти фінансових відносин – державу, юридичних і фізичних осіб, то в найбільш спрощеному щодо кількості структурних елементів вигляді фінансову систему країни можна трактувати як сукупність підсистем публічних та приватних фінансів, кожна з яких має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості та які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, що існують у державі.

Спеціалісти з фінансового права пропонують принципово нове визначення фінансової системи держави та виділяють у ній такі ланки [8]:

- 1) державні фінанси, що об'єднують державний бюджет, державні позабюджетні фонди, фонди грошових коштів центрального банку та інших кредитних організацій, заснованих на праві державної власності, фонди грошових коштів державних та унітарних підприємств та державних установ;
- 2) місцеві фінанси, що включають місцеві бюджети, муніципальні позабюджетні фонди, фонди грошових коштів муніципальних банків, фонди грошових коштів муніципальних унітарних підприємств та установ, фонди коштів самооподаткування, разових добровільних зборів коштів громадян;
- 3) приватні фінанси – фонди грошових коштів юридичних осіб та інших організацій, заснованих на праві приватної власності, та грошові кошти фізичних осіб.

Тобто у цьому підході до структуризації публічні фінанси подано двома складниками – державними та місцевими фінансами. Публічні фінанси охоплюють: державний та місцеві бюджети; державні фонди цільового призначення; державний кредит; фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державне майнове та особисте страхування.

Це відповідає думці С. Дяченко, що попри те, що термін “публічні фінанси” (public finance) в Україні за часів СРСР перекладалися як державні фінанси, за змістом вони передбачають і місцеві бюджети, і доходи місцевого самоврядування, і фінансування суспільних благ органами місцевого самоврядування, і фінансове вирівнювання та ін., що виходить за межі категорії “державні фінанси” [4].

Отже, місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають у значній залежності від них. Місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Місцеві фінанси – це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

Отже, сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки [3]:

1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси місцевого самоврядування – складаються з суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування та які не є державною чи комунальною власністю.

Одним зі складників матеріальної основи системи публічних фінансів України є публічні фонди коштів місцевого самоврядування, до яких належать:

1) бюджети місцевого самоврядування, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення;

2) позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування;

3) фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їхній статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування;

4) фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій [3].

Як правило, у науковій літературі терміни “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” використовуються як синоніми, з чим ми в цілому погоджуємося.

Одну з перших наукових концепцій місцевих фінансів в Україні після розпаду СРСР обґрунтував В. Кравченко, який розглядав місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них завдань і функцій [6].

О. Кириленко трактує місцеві фінанси як систему фінансових відносин із приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [5].

Розкриваючи економічну сутність місцевих фінансів, О. Василик трактує їх як сукупність форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій [2, с. 180].

Спробу розмежувати поняття “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” зробила С. Березовська, утім дослідниця загалом погодилася з позицією, у якій ці поняття ототожнюються, однак вважає за доцільне заради глибшого розкриття змісту цих термінів використовувати поняття “фінанси органів місцевого самоврядування” [1].

Згідно з визначенням С. Березовської, фінанси органів місцевого самоврядування – це система врегульованих правом економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу й використання фондів коштів органів місцевого самоврядування, необхідних для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування та для забезпечення й задоволення суспільних потреб місцевого значення, а також пов’язані зі здійсненням контролю ефективного і цільового використання коштів цих фондів [1].

Серед особливостей фінансів органів місцевого самоврядування як складника системи публічних фінансів слід зазначити такі:

1) фінанси органів місцевого самоврядування тісно пов’язано з функціями як місцевого самоврядування, так і держави;

2) їх нерозривно пов’язано з існуванням товарно-грошових відносин, а також із розподілом і перерозподілом вартості ВВП;

3) фінанси органів місцевого самоврядування становлять специфічні відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами з приводу формування, розподілу й використання фондів коштів органів місцевого самоврядування;

4) цільовий характер цих фінансів виражається в забезпеченні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань [1].

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 їхній території;

– формування фіскальної політики на місцевому рівні. Фіскальна політика дає змогу формувати фінансові ресурси для розв’язання завдань, що покладаються на місцеві органи влади. Фіскальна політика на місцевому рівні загалом спрямовується державою, але окремі її складники формуються фіскальною діяльністю місцевих органів влади, яка може здійснюватися на їхній розсуд;

– фінансування громадських послуг. Ефективність реалізації цієї функції залежить головню 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 [7].

До складників місцевих фінансів відносять: місцеві бюджети, позабюджетні фонди, цільові фонди, фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, комунальний кредит. Отже, місцеві фінанси охоплюють дві сфери економки. З одного боку – це відносини, пов'язані з формуванням і використанням централізованих грошових фондів, акумульованих у місцевих бюджетах та позабюджетних фондах. А з іншого – економічні відносини, пов'язані з формуванням і використанням децентралізованих грошових фондів підприємств комунальної форми власності [10].

У теоретичному плані місцеві фінанси є системою, структурними компонентами якої є доходи, видатки, суб'єкти, об'єкти, що є пов'язаними між собою економічними відносинами, а також сукупністю основних фінансових інститутів, серед яких основну роль у забезпеченні виконання функцій і завдань місцевими органами влади відіграє місцевий бюджет. В останні роки багато уваги було приділено посиленню його впливу на економіку і соціальну сферу як інструменту перерозподілу ВВП країни, фіскальної діяльності держави, забезпечення громадських послуг і економічного зростання. Проте існують недоліки функціонування місцевих бюджетів, оскільки вони усе ще залишаються достатньо фінансово залежними від центрального бюджету.

Бюджети є основою для управління місцевим господарством, основним важелем регулювання. Однак в умовах децентралізації значно підвищується важливість таких інститутів місцевих фінансів, як місцеве оподаткування, місцевий кредит, фінанси комунальних підприємств.

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.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але добробут мешканців громад та ефективність реалізації реформи децентралізації визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їхніх ролі та функцій в економічній системі. Саме у сфері місцевих фінансів концентруються основні чинники спроможності територіальних громад, серед яких підвищення питомої ваги власних доходів у структурі доходів бюджету і, відповідно, зниження залежності від міжбюджетних трансфертів, зміцнення ролі місцевих податків і зборів як фіскальних інструментів, оптимізація структури видатків бюджету, відповідність обсягу місцевих фінансів до повноважень місцевого самоврядування, підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств тощо.

Слід зазначити, що законодавством України не закріплено нормативно-правові засади публічного управління як у цілому публічними фінансами, так і місцевими зокрема. Поняття “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” взагалі не вживаються у правовому полі, законодавче підґрунтя місцевих фінансів обмежується лише нормативно-правовим забезпеченням формування та виконання місцевих бюджетів. Утім навіть у цій частині спостерігається певна неузгодженість між трактовками

“місцевий бюджет” та “бюджет місцевого самоврядування” у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетному кодексі України. У зв’язку з цим напрямом подальших досліджень є узгодження термінології та наукове обґрунтування цілісної концепції управління місцевими фінансами в умовах нового адміністративно-територіального устрою та продовження реформи децентралізації.

Список використаних джерел

1. Березовська С. В. Співвідношення понять “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування”. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 433–441.
2. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС. 2000. 416 с.
3. Дегтяр А. О., Гончаренко М. В., Лесная О. С. Публічні фінанси. Харків : С.А.М., 2011. 512 с.
4. Дяченко С. А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Держава та регіони*. Серія : Державне управління. 2018. № 4 (64). URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf.
5. Кириленко О. П. Місцеві фінанси. Тернопіль : Астон, 2004. 192 с.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ : Т-во “Знання”, 1999. 487 с.
7. Лондар С. Л. Фінанси. Вінниця : Нова кн., 2009. 384 с.
8. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витатків : монографія. Чернівці : Рута, 2004.
9. Опарін В. М. Фінанси. (Загальна теорія). Київ : КНЕУ, 2000. 240 с.
10. Простебі Л. І. Деякі теоретичні засади місцевих фінансів. *Ефективна економіка*. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_3_8.
11. Сунцова О. О. Місцеві фінанси. Київ : ЦУЛ, 2010. 488 с.

Goncharenko M. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-7249-9734

LOCAL FINANCE AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS AND PLACE IN THE FINANCIAL SYSTEM OF THE STATE

The article is devoted to clarifying the essence of local finance as an object of public administration and their role in the financial system of the state in the context of decentralization.

The content, main features and approaches to the structuring of the financial system of the state are generalized, the role of local finances in the financial system and the system of public finances is determined. It is proved that local finances are not a component of state finances, although they are significantly dependent on them, but are an independent component of public finances. The material basis of local finances are local government budgets, including special budget funds for special purposes; extra-budgetary funds of local governments; cash funds of utility banks; funds of communal (municipal) enterprises, institutions and organizations.

The peculiarities of local government finances as a component of the public finance system are systematized. It is determined that local finances realize their economic essence through functions, including distribution and redistribution of GDP, formation of fiscal policy at the local level, financing of public services, ensuring economic growth of territories.

Theoretically, local finance is a system whose structural components are revenues, expenditures, entities, objects that are interconnected by economic relations, as well as a set of major financial institutions, among which the main role in ensuring the performance of functions and tasks local authorities play the local budget.

Scientific views on the interpretation of the concepts of “local finance” and “local government finance” are studied.

The direction of further research is the harmonization of terminology and scientific substantiation of the holistic concept of local financial management in the new administrative-territorial system and the continuation of decentralization reform.

Keywords: financial system, public finances, local finances, finances of local self-government bodies.

References

1. Berezovska, S.V. (2013). Spivvidnoshennya ponyat "mistsevi finansy" ta "finansy orhaniv mistsevoho samovryaduvannya" [The ratio of the concepts of "local finance" and "finance of local government"]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 433–441 [in Ukrainian].
2. Vasylyk, O.D. (2000). *Teoriya finansiv* [Theory of finance]. Kyiv: NIOS [in Ukrainian].
3. Dyehtyar, A.O., Honcharenko, M.V., Lyesnaya, O.S. (2011). *Publichni finansy* [Public Finance]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
4. Dyachenko, S.A. (2018). *Publichni, derzhavni ta mistsevi finansy: spivvidnoshennya ponyat* [Public, state and local finances: the relationship of concepts]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, № 4 (64). URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf [in Ukrainian].
5. Kyrylenko, O.P. (2004). *Mistsevi finansy* [Local Finance]. Ternopil: Aston [in Ukrainian].
6. Kravchenko, V.I. (1999). *Mistsevi finansy Ukrayiny: navchalnyy posibnyk* [Local Finance of Ukraine]. Kyiv: T-vo "Znannya" [in Ukrainian].
7. Londar, S. L. (2009). *Finansy* [Finance]. Vinnytsya: Nova kn. [in Ukrainian].
8. Nechay, A.A. (2004). *Problemy pravovoho rehulyuvannya publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditures]. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
9. Oparin, V.M. (2000). *Finansy (Zahalna teoriya)* [Finance (General Theory)]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Prostebi, L.I. (2014). *Deyaki teoretychni zasady mistsevyykh finansiv* [Some theoretical principles of local finance]. *Efektyvna ekonomika*, 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_3_8 [in Ukrainian].
11. Suntsova, O.O. (2010). *Mistsevi finansy* [Local Finance]. Kyiv: Tsentr uchbovoyi literatury [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 22.04.2021 р.