

УДК 336.1

Сокровольська Н.Я.*кандидат економічних наук, доцент,
Буковинський державний фінансово-економічний університет***Черничук Л.В.***кандидат економічних наук, доцент,
Буковинський державний фінансово-економічний університет*

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретико-методологічні засади фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Узагальнено теоретичні підходи до визначення сутності та значення фінансового забезпечення та механізму його реалізації.

Ключові слова: бюджет, фінансове забезпечення, фінансовий механізм, доходи місцевого бюджету.

Проведено исследование теоретико-методологических основ финансового обеспечения органов местного самоуправления. Обобщены теоретические подходы к определению сущности и значения финансового обеспечения и механизма его реализации.

Ключевые слова: бюджет, финансовое обеспечение, финансовый механизм, доходы местного бюджета.

The article are studied the theoretical and methodological foundations of financial security of local governments. Are summarized theoretical approaches to determining the nature and significance of financial security and the mechanism for its implementation.

Keywords: budget, financial security, financial mechanism, incomes of the local budget.

Постановка проблеми. Забезпечення процесу економічної стабілізації та зростання в Україні неможливо без дієвого інституту місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування ускладнюється глибокими організаційними, фінансовими та правовими суперечностями, що негативно позначаються на розвитку як країни в цілому, так і окремих її територій. Вирішити ці завдання складно без ефективного фінансового механізму забезпечення розвитку місцевого самоврядування та місцевих фінансів. В свою чергу, забезпечення місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами вимагає удосконалення механізмів формування їх доходів бюджетів, що, безпосередньо, складають основу фінансових ресурсів територіальних громад. Саме тому проблеми регулювання розвитку місцевого самоврядування та його фінансового забезпечення потребують поглибленого дослідження на основі цілісного, системного підходу та теоретичних узагальнень, які мають стратегічне значення для вирішення економічних і соціальних завдань суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, що стосуються регулювання розвитку місцевого самоврядування та місцевих фінансів, досить широко висвітлюються в науковій літературі. Різноманітні аспекти окресленої проблематики відображені у працях таких зарубіжних вчених, як Ш. Бланкарт, Р. Боклет, Дж. Б'юкенен, О. Гірке, Р. Гнейст, Г. Єллінек, Р. Масгрейв, Р. Моль, А. Токвіль, Л. Штейн, Х. Ціммерман та ін. Проте дослідження цих авторів потребують критичного узагальнення і можуть бути використані лише з урахуванням особливостей національної економіки. Серед вітчизняних вчених, праці яких відіграють важливу роль у дослідженні проблематики фінансового забезпечення територіальних громад, удосконалення бюджетного процесу та реформування бюджетної системи, а також місцевих фінансів та регулювання економічного розвитку територій – О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Ю. Пасічник, Д. Положенко, С. Слухай, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін.

Разом з тим, науково-методичні підходи до фінансового забезпечення місцевого самоврядування вимагають подальшого вивчення і удосконалення. Так, гостра необхідність активізації наукових досліджень

у сфері регулювання розвитку місцевого самоврядування та його фінансового забезпечення в Україні зумовлена насамперед наявністю цілого ряду істотних суперечностей у взаємовідносинах як центральних і регіональних органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем місцевого розвитку, пов'язаних з недостатньою ефективністю механізмів регуляторної політики держави на місцевому рівні. Адже в переважній більшості наукових досліджень висвітлюються окремі проблеми формування доходів місцевих бюджетів, а тому вибір теми обумовлений пошуком шляхів комплексного підходу до реформування механізму формування доходної частини бюджетів місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Основним завданням є дослідження теоретичних засад і вітчизняних реалій фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та розроблення пропозицій щодо удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Стимулювання економічного зростання на рівні територіальних громад потребує стабільного ресурсного забезпечення. Безпосередньо у фінансово-економічну основу місцевого самоврядування входять економічні ресурси та фінансової кошти, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати з метою реалізації статутних цілей.

Згідно зі ст. 142 Конституції України «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сі, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [1].

Фінансову основу місцевого самоврядування визначають у різний спосіб. Результати узагальнення визначень поняття «фінансове забезпечення» наведено в табл. 1. Усі вони зводяться до трактування його як системи або сукупностей методів і важелів впливу на процес розвитку.

Як бачимо, у широкому спектрі визначень можна виділити відповідну ключову ознаку тлумачення сутності поняття «фінансове забезпечення»: узагаль-

Таблиця 1

Трактування поняття «фінансове забезпечення»

Автор	Зміст поняття
Родіонова В. М., [9]	покриття витрат за рахунок фінансових ресурсів, що акумулюються суб'єктами господарювання і державою. До форм фінансового забезпечення відносить самофінансування, кредитування й державне фінансування. У якості інструментів механізму фінансового забезпечення визнає склад і структуру його джерел
Опарін В. М., [8]	реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись через самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування.
Москаль О. І., [6]	сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку, залучення і ефективного використання фінансових ресурсів та організаційно-управлінських принципів, методів і форм їх впливу на соціально-економічну життєдіяльність. Реалізується через систему фінансування у формах самофінансування, кредитування і безповоротного фінансування з бюджету.
Олійник Д. С., [7]	організація через визначення обсягу фінансових ресурсів, науково обґрунтованого їх прогнозування, створення фінансових резервів, нормативно-правового забезпечення.
Ковалюк О. М., [5]	функція забезпечення грошовими засобами тісно пов'язана з розподільчою функцією фінансів, яка здійснюється за допомогою фінансового механізму.
Галабурда М. К., [4]	економічні відносини між державою і суб'єктами господарювання стосовно мобілізації фінансових ресурсів домогосподарств, фірм, держави та зовнішніх запозичень у процесі реалізації соціальних і економічних цілей розвитку суспільства.
Оспішев В. І., [10]	регулюється на основі відповідної системи функціонування, яке здійснюється в трьох формах: самофінансування, кредитування, зовнішнього фінансування.
Юрій С. І., [11]	формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання. Виділяють такі форми фінансового забезпечення: самофінансування, кредитування, бюджетне фінансування, оренда та інвестування.

нюючий метод, функція інвестування через фінансові форми; сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку, залучення і ефективного використання фінансових ресурсів; процес організації фінансування на основі відповідної системи фінансування; покриття витрат на інноваційну діяльність за рахунок фінансових ресурсів; процес реалізації безперервного характеру відтворювальних процесів за рахунок власних та залучених фінансових ресурсів.

Тому, під фінансовим забезпеченням місцевого самоврядування пропонується вважати «сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку, залучення і ефективного використання ресурсів всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб території, а також організаційно-управлінських принципів, методів і форм впливу цих ресурсів на фінансове забезпечення місцевого самоврядування».

Отже, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування являє собою певну систему або сукупність відносин між рівнями державного управління для забезпечення населення необхідними благами на місцевому рівні, а також фінансування місцевого економічного розвитку. В свою чергу, на особливу увагу заслуговує питання пошуку найслабших ланок цієї складної системи, що стримують та в деяких випадках навіть унеможливають її розвиток на теренах України. Так, пошук варіантів розширення фінансових можливостей варто шукати на фінансовому ринку, зокрема, в напрямі укріплення позиції фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування. Розвиток фінансово-кредитних відносин інституту місцевого самоврядування за рахунок залучення сучасних та дієвих інструментів фінансового ринку, насамперед облігацій місцевої позики, сприятиме диверсифікації місцевих фінансових потоків, розширить можливості органів місцевого самоврядування щодо фінансування масштабних проектів довгострокового місцевого розвитку, підвищить інвестиційну складову реалізації програм місцевого розвитку.

Держава не може успішно розвиватися і процвітати, не надаючи органам місцевого самоврядування адекватних обсягів фінансових ресурсів, оскільки їх

функціонування дає змогу безпосередньо підвищити ефективність використання суспільних коштів, наблизивши прийняття рішень до споживачів суспільних благ і збільшивши підзвітність влади. За останнє десятиріччя Україна зробила певні кроки щодо закладання підвалин фінансування місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на прийняті на державному рівні рішення, право територіальних громад та їх об'єднань самостійно вирішувати питання місцевого значення все ще залишається недостатньо забезпеченим у фінансовому аспекті.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевого бюджету, які створюються за рахунок власних джерел і закріплених загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів [3].

Безперечно, місцеві бюджети є важливою складовою бюджетної системи України. Так, з одного боку, у місцевих бюджетах акумулюються передбачені законодавством податки, збори, трансфертні ресурси та інші платежі. З іншого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств житлово-комунального господарства, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреб населення відповідної території у соціальних послугах.

Так, після впровадження положень Бюджетного кодексу, спостерігалось стрімке зниження ступеня автономії органів місцевого самоврядування стосовно доходів, приблизно в 3-4 рази.

Бюджети місцевого самоврядування відіграють важливу роль у фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування та є важливим чинником практичної реалізації функцій місцевого самоврядування. Основною характерною рисою місцевого самоврядування України є відсутність належного фінансового забезпечення. Доходи бюджетів місцевого самоврядування України не мають у своєму розпорядженні місцевих податків, які б достатньою мірою задовольняли потреби населення в суспільних благах і послугах. Так, в Україні загалом, і, зокрема, в м. Чернівцях, частка місцевих податків і зборів є дуже незначною, що не лише обмежує податкові надходження місцевої влади, а й становить істотну загрозу для підзвітності органів місцевого самоврядування (табл. 2).

Таблиця 2

Частка місцевих податків і зборів у власних доходах Чернівецького міського бюджету

Показник	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Місцеві податки і збори, тис. грн.	4674,2	6606,2	6900,0
Власні доходи, тис. грн.	110399,9	113049,5	118171,5
Частка місцевих податків і зборів у власних доходах, %	4,2	5,8	5,8
Загальний фонд, тис. грн.	610721,7	750628,7	812576,7
Частка місцевих податків і зборів в загальному фонді, %	0,8	0,9	0,8

Тому, сьогодні місцеві органи влади не мають повної фінансової незалежності, саме тому виникає потреба у їх додатковому фінансуванні, яке, в умовах сьогодення, здійснюється за рахунок системи трансфертів та цільового фінансування регіональних програм з Державного бюджету.

Таким чином, можна стверджувати, що сьогодні потреби місцевого самоврядування не відповідають критеріям фінансової достатності. Наявні фінансові ресурси бюджетів місцевого самоврядування не дають змоги його органам самостійно реалізовувати свої повноваження.

Світова практика розглядає розвиток місцевого самоврядування як комплекс інтегрованих заходів, спрямованих на створення чи вдосконалення системи соціально-економічних зв'язків задля забезпечення сталого розвитку економіки певної території. Адже саме місцевий економічний розвиток становить фундамент, на якому формуються первинні ресурсні та фінансові потоки, закладаються основи регіонального поділу праці та виробничої кооперації, утворюються стабільні зв'язки та взаємозалежності різноманітних видів відтворювальних циклів та соціально-економічних процесів, на основі яких формуються внутрішні регіональні та національні ринки, зміцнюється єдність національної економіки. Відтак, в умовах інтеграції України до економічного та наукового європейського простору особливо актуальним є дослідження системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Отже, «система фінансового забезпечення місцевого самоврядування» визначається з урахуванням суспільного значення та природи суспільного сектору економіки, а також основних теорій і поглядів на роль і місце публічного сектору: теорії суспільного вибору, економіки суспільного сектору, публічних і місцевих фінансів, суспільних благ тощо. Особливості системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування обумовлені державним і адміністративним устроєм, рівнем соціально-економічного розвитку, розподілом функцій та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, системою суспільних послуг, роллю приватного та громадського секторів у ресурсному забезпеченні надання цих послуг.

Висновки. Таким чином, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування – сукупність правових норм, фінансових інститутів, інструментів та фінансових відносин між органами державної влади, суб'єктами місцевого самоврядування та підприємницької діяльності й громадянами в процесі надання суспільних благ та його ресурсного забезпечення. В свою чергу, в ході здійснення забезпечення органів місцевого самоврядування використовуються

різноманітні підсистеми фінансового механізми застосовується сукупність стратегій. Визначальною характеристикою таких підсистем є їх цільовий характер, що не тільки допомагає спрямовувати ресурси на задоволення певних потреб місцевого економічного розвитку, а й передбачає використання різних джерел коштів, які мають свої особливості залучення і застосування та виконують різні завдання щодо фінансування місцевого самоврядування. Більшість підсистем фінансового механізму місцевого економічного розвитку вже давно відомі та широко використовуються у містах України. Утім, функціонування цих механізмів, в переважній більшості випадків, є невпорядкованим та безсистемним. В сучасних умовах розвитку суспільства, українським містам бракує спроможності системно планувати і втілювати політику, спрямовану на залучення необхідних ресурсів для потреб економічного розвитку громади.

Відтак, комплексна модернізація національного господарства України потребує осмислення місця та ролі місцевого самоврядування, визначення важелів впливу економічного зростання на місцевому рівні на регіональні та загальнонаціональні відтворювальні процеси, виявлення їх значення для удосконалення та впровадження державної регіональної соціально-економічної політики.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. – К.: Офіційне видавництво Верховної Ради України, 1996. – 115с.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 241.
4. Галабурда М. К. Фінансове забезпечення економічної політики в Україні: дис. ...канд. екон. наук : 08.01.01 / М. К. Галабурда. – К.: [б. в.], 2003. – 278 с.
5. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): збірник наукових трудов / О. М. Ковалюк; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів: ЛНУ, 2002. – 395 с.
6. Москаль О. І. Фінансове забезпечення розвитку агропромислового виробництва регіону (на матеріалах Чернівецької області): автореф. дис. ...канд. екон. наук / О. І. Москаль. – К., 2001. – 16 с.
7. Олійник Д. С. Фінансове забезпечення розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ...канд. екон. наук / Д. С. Олійник. – К., 2001. – 16 с.
8. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
9. Родионова В. М. Финансы / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
10. Финансы: навч. посіб. / О. Г. Близняк, Л. І. Ланкова, В. І. Оспіщев та ін.; за ред. І. В. Оспіщева. – К.: Знання, 2006. – 415 с.
11. Юрій С. І. Финансы: підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов – К.: Знання, 2008. – 611 с.