

Віктор РУСІН

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто теоретичні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Проаналізовано систему наукових поглядів і запропоновано власне трактування змісту понять "фінансове забезпечення", "доходи бюджету", "власні, закріплені і регулюючі доходи місцевих бюджетів".

Theoretical bases of the financial providing of organs of local self-government are considered. The system of scientific looks is analysed and offered own interpretation of maintenance of concepts "financial providing", "profits of budget", "own, fastened and regulative profits of local budgets".

Нині без розвитку органів місцевого самоврядування нема сенсу говорити про формування демократичної, соціально зорієнтованої, правової держави. Це доводить світовий досвід. Впродовж останніх двох століть право на місцеве самоврядування законодавчо закріплене в більшості країн Західної Європи, а після ліквідації тоталітарного режиму – і у країнах Східної Європи. Держави-члени Ради Європи 15 жовтня 1985 року у Страсбурзі, підписуючи Європейську хартію місцевого самоврядування, у преамбулі зазначили, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму [1]. Кінець ХХ ст. характеризується переходом від централізованого до глобалізованого і локалізованого суспільства, в якому основна роль відводиться недержавним організаціям та місцевому самоврядуванню, а державі залишається роль координатора усіх суспільних процесів. Нині місцевому самоврядуванню в розвинутих демократичних країнах надано широке коло прав та повноважень. Для України забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є необхідною умовою розвитку самоврядування в повному обсязі,

а також необхідною передумовою для послідовної інтеграції до Європейського Союзу. Ратифікувавши у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна заявила про свою прихильність до європейських цінностей. Однак в умовах трансформаційних процесів виникає ціла низка проблем, пов'язаних з функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Особливої гостроти набуває питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Адже саме від цього залежить в якій мірі буде забезпечена реалізація повноважень органів місцевого самоврядування, а отже наскільки повно населення буде забезпечене цілою низкою суспільних благ. Саме тому актуальність дослідження проблеми фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з кожним роком зростає.

У вітчизняній фінансовій науці питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування розглядають такі вчені, як: О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, В. Федосов, С. Юрій та ін. У більшості випадків особлива увага вчених-економістів зосереджується на практичних аспектах фінансового забез-

печення органів місцевого самоврядування і недооцінюється роль фінансової теорії. Не вдаючись до глибокого дослідження сутності фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, неможливо дати якісну оцінку сформованій в державі системі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, сформулювати оптимальну теоретичну модель, на яку слід орієнтуватися у практичній діяльності, виявляти причини відхилень реальної моделі від оптимальної. Це призводить до недостатньо ефективного механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, і як наслідок – суспільство не отримує очікуваного результату від діяльності органів місцевого самоврядування.

Саме тому розгляд даної проблеми вважаємо за доцільне розпочати з вивчення теоретичних основ фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в соціально зорієнтованій, правовій, демократичній державі.

Метою статті є оцінка теоретичних основ фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо його вдосконалення в сучасних умовах.

Термін “фінансове забезпечення” в економічній літературі зустрічається дуже часто. В більшості випадків суть наукового терміна визначається залежно від того, який аспект фінансової діяльності розглядає автор. Саме тому не завжди розкривається зміст саме фінансового забезпечення.

В економічних словниках визначення змісту фінансового забезпечення переважно розглядається лише з точки зору біржової діяльності, і трактується як “сума грошей на рахунку клієнта біржі з урахуванням прибутку або збитків за відкритими контрактами і комісії за цими контрактами, отриманої в разі їх ліквідації” [2; 3]. Таке твердження є прив’язаним лише до певної сфери діяльності і не розкриває повноти змісту терміна “фінансове забезпечення”.

У вітчизняній фінансовій літературі висвітлення суті даного поняття неоднознач-

не. Так, більшість науковців фінансове забезпечення розглядають як один із методів фінансового механізму. Такого підходу у своїх наукових працях дотримуються О. Кириленко [4, 41-42], С. Юрій [5, 40]. Фінансове забезпечення як підсистему фінансового механізму, що характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства розглядає В. Опарін [6, 56; 7, 48]. Як один із двох основних методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток поряд із фінансовим регулюванням фінансове забезпечення описує О. Близнюк [8, 59]. У рамках фінансового механізму фінансове забезпечення, як метод фінансового впливу на розвиток економіки, визначають також І. Петровська, Д. Клиновий [9, 23].

У підручнику “Бюджетний менеджмент”, за загальною редакцією професора В. Федосова, запропоновано дещо інше визначення: “Фінансове забезпечення – це система джерел і форм фінансування розвитку економічної і соціальної сфери” [7, 49].

О. Романенко фінансове забезпечення визначає як покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб’єктами господарювання і державою [10, 18].

Дещо ширше розглядає визначення цього терміна колектив авторів підручника “Фінанси”, за редакцією С. Юрія, В. Федосова. А саме, “фінансове забезпечення” трактують як формування цільових грошових фондів суб’єктів господарювання у достатньому розмірі та їх ефективне використання [11, 94]. Науковці акцентують увагу і на ефективному використанні сформованих грошових ресурсів.

На нашу думку, на основі аналізу наведених підходів щодо визначення суті терміна “фінансове забезпечення”, та зважаючи на особливості діяльності органів місцевого самоврядування, під терміном “фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування” слід розуміти сукупність джерел і форм формування грошових фондів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективне використання.

Про необхідність мати фінансову базу органам місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій і повноважень зазначається і у нормативних документах. В Європейській хартії про місцеве самоврядування записано, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [1]. Відповідно до ст. 142 Конституції України та ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 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 сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує його. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсує держава [12; 13].

Домінуючу роль у системі фінансового забезпечення відіграє інститут самостійного місцевого бюджету. Дохідна частина місцевого бюджету відображає результати роботи, пов’язаної з мобілізацією коштів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з метою задоволення різних економічних і соціальних потреб.

У Бюджетному кодексі України знаходимо визначення термінів “доходи бюджету”, “надходження до бюджету” і “кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування”. Доходи бюджету – усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (у т. ч. трансферти, дарунки, гранти). Натомість надходження до бюджету – доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов’язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами

місцевого самоврядування. Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування – податки і збори (обов’язкові платежі), що закріплені цим Кодексом на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [14, 3-4]. Аналізуючи дані визначення, повністю розділяємо думку В. Дем’янишина, що некоректно в законодавчому акті давати визначення доходів як надходжень і надходжень як доходів [15, 68].

Схоже до зазначеного у Бюджетному кодексі України визначення наводять в економічній вітчизняній літературі автори В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [7, 839], В. Малько, С. Кондратюк, Г. Коломієць [16, 307], І. Благун, Р. Воронко, М. Бучкович [17, 202]. Розглядаючи доходи бюджету як усі надходження відповідного бюджету на безповоротній основі у вигляді податкових і неподаткових платежів, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів і державних цільових фондів, включених до бюджету, справляння яких передбачено законодавством України (у т. ч. трансферти, дарунки, гранти), вчені основну увагу акцентують на безповоротності надходжень та конкретизації їх видів, не розкриваючи суті доходів бюджету.

О. Романенко стверджує, що доходи бюджету посідають головне місце у складі централізованих державних доходів, але це поняття більш вузьке, ніж доходи держави. Автор розглядає доходи бюджету як економічну категорію, яка виражає економічні відносини, що виникають у держави з юридичними і фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду держави [10, 164]. Таке тлумачення теж не розкриває повністю визначення суті доходів місцевих бюджетів, оскільки не визначаються форми прояву зазначених економічних відносин.

Професор Ю. Пасічник доходи місцевих бюджетів розглядає як окрему економічну категорію, що виражає сферу економічних відносин суспільства, що пов’язана з фор-

муванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [18, 435]. Зазначене твердження вважаємо більш вдалим, адже воно пов'язане з фінансовими ресурсами з прив'язкою до завдань регіону.

Погоджуємося з думкою професора С. Юрія, що доходи бюджету держави, їхній зміст доцільно розглядати з використанням тих же підходів, що й зміст бюджету. Таким чином, дохід бюджету – об'єктивне економічне явище, пов'язане з сукупністю економічних відносин з приводу розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави. За своєю сутністю доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподільчих процесів, а з іншого – об'єктом подальшого розподілу на окремі цільові фонди відповідно до функцій держави [11, 158]. Такої думки у своїх працях дотримується В. Дем'янишин, який стверджує, що обсяг доходів бюджету безпосередньо залежить від обсягу функцій і повноважень держави в особі органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України [15, 70].

Розглядаючи доходи місцевих бюджетів, їх можна класифікувати за різними ознаками. У вітчизняній фінансовій літературі нема єдиного підходу до такої класифікації. Відповідно до чинного бюджетного законодавства доходи місцевих бюджетів поділяються на власні й закріплені. У працях вітчизняних учених їх найчастіше поділяють на: власні, закріплені і регулюючі. Немає єдиних підходів щодо трактування власних, закріплених і регулюючих доходів. Тому, вважаємо за доцільне запропонувати науково обґрунтоване тлумачення суті даних визначень, яке було б прийнятне як для теоретиків, так і для практиків.

Більшість авторів, намагаючись трактувати власні доходи місцевих бюджетів, лише перераховують джерела їх формування, ін-

коли наводячи неповний їх перелік. Деякі науковці стверджують, що власними доходами місцевих бюджетів є ті, які відповідно до Бюджетного кодексу України не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Ми вважаємо, що ці трактування є неповними, оскільки не розкривають суті “власних доходів місцевих бюджетів”.

Професор О. Кириленко стверджує, що власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування [20, 82]. Автор вдало наводить вимоги, яким одночасно повинні відповідати власні доходи місцевих бюджетів, а зокрема: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежать від діяльності органів місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд.

Схожої думки дотримується О. Романенко, трактуючи власні доходи місцевих бюджетів як доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади [10, 186].

Професор С. Юрій пропонує під власними вважати доходи, які за чинним законодавством належать до місцевих податків і зборів, а також виникають внаслідок рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування [11, 163]. Близьким за змістом є твердження В. Дем'янишина, який пропонує під власними доходами місцевих бюджетів вважати місцеві податки і збори та неподаткові надходження місцевого значення [15, 73].

Проаналізувавши теоретико-концептуальні підходи науковців, вважаємо, що власні доходи місцевих бюджетів – це усі доходи, які в повному обсязі і на постійній основі мобілізуються на території юрисдикції певного органу місцевої влади і шляхом власних дій і рішень використовуються на виконання власних повноважень. Отже, даним критерієм власних доходів найбільш повно відповідають місцеві податки і збори.

Закріплені доходи в основному трактують як передані місцевій владі. Так, С. Юрій

закріпленими вважає доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів [11, 163]. Дещо ширше розглядає закріплені доходи О. Романенко, трактуючи їх як ті, що повністю, або частково (у відсотках) зараховуються у певні види бюджетів безстроково, або на довготерміновій основі і для їх включення непотрібно рішення органів влади вищого рівня [10, 186]. В. Дем'янишин закріпленими доходами вважає такі доходи, які, будучи власними доходами бюджетів вищого рівня, у законодавчому порядку повністю або частково закріплюються за певними бюджетами нижчого рівня [15, 73]. Автор наголошує, що таке закріплення може бути повним і частковим. О. Кириленко акцентує увагу на передачі доходів місцевим бюджетам у повному обсязі, або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині [19, 83].

На нашу думку, закріпленими доходами місцевих бюджетів можна вважати загальнодержавні податки, збори та обов'язкові платежі, які частково, або повністю на довготерміновій основі передаються цим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Заслуговує на увагу й визначення суті регулюючих доходів у фінансовій літературі. Так, В. Дем'янишин під регулюючими розуміє доходи, які є власними чи закріпленими доходами бюджетів вищого рівня і частково передаються бюджетам нижчого рівня для їхнього збалансування у вигляді відсоткових відрахувань [15, 73]. Досить часто вітчизняні вчені їх ототожнюють з міжбюджетними трансфертами [20, 172]. Варто погодитися з думкою А. Лучки, який під регулюючими доходами пропонує вважати доходи, котрі, виконуючи функцію інструмента бюджетного регулювання, надходять до місцевих бюджетів з метою їхнього збалансування, закріплюються за ними на короткий проміжок часу, на один бюджетний період, і перерозподіляються між бюджетами шляхом застосування тимчасових, а не постійних або незмінних протягом тривало-

го періоду часу нормативів [21, 127]. Автор намагається відокремити регулюючі доходи від закріплених.

На наше переконання, що регулюючі доходи – це надходження до місцевих бюджетів з бюджетів вищого рівня з метою їхнього збалансування. До таких надходжень належать доходи іншого бюджету, які з метою бюджетного регулювання у вигляді тимчасових відсоткових відрахувань передаються бюджетам нижчого рівня.

Таким чином, розглянувши основні поняття, які забезпечують розуміння суті категорій, що дозволяють оцінити фінансове забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, варто зазначити, що з метою ефективного вирішення практичних питань, пов'язаних із фінансовим забезпеченням реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, потрібно мати відповідну теоретичну базу. Саме тому, з метою уникнення неоднозначності висвітлених у фінансовій літературі термінів, вважаємо за доцільне на законодавчому рівні впорядкувати визначення їх суті. Основним завданням науковців повинно бути вироблення оптимальної теоретичної моделі, на яку слід орієнтуватися в практичній діяльності, що повинно спростити виявлення причин імовірних відхилень та пошуку можливих шляхів вирішення зазначених проблем.

Література

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985* – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
2. *Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. – Т. 2 / Ред. упоряд. С. Мочерний. – Львів: Світ, 2006. – 568 с.*
3. *Большой энциклопедический словарь: В 2 т. – Т.1 / Ред. упоряд. А. Прохоров. – М.: Сов. энциклопедия, 1991. – 863 с.*
4. *Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): Навч. посіб. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212 с.*
5. *Фінанси: вишкіл студій: Навч. посіб. / С. І. Юрій, Т. О. Кізима, М. П. Злепко, М. М. Тріпак;*

- За заг. ред. д. е. н., проф. С. І. Юрія. – Тернопіль: Карт-бланш, 2202. – 357 с.
6. Опарін В. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. – 3-ге вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
7. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
8. Фінанси: Навч. посіб. / За ред. В. І. Оспіцева. – К.: Знання, 2006. – 415 с.
9. Кленовий Д. Фінанси: Навчальний посібник / І. Петровська, Д. Клиновий. – К.: ЦУЛ. – 2002. – 300 с.
10. Романенко О. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
11. Фінанси: Підручник / Юрій С. І. та ін.; За заг. ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM>
13. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
14. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2542-14>
15. Дем’янишин В. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
16. Опарін В. М. Бюджетна система: Навч.-метод. посібник для самостійного вивчення дисц. – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.
17. Пасічник Ю. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
18. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
19. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посібник / За заг. ред. М. І. Карліна. – К.: Кондор, 2003.
20. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: Монографія / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, Економічна думка, 2008 – 376 с.