

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.5

**О. П. Ігнатенко**

доктор наук з державного управління,  
доцент кафедри економічної політики та врядування  
Національної академії державного управління при Президентові України

**Т. М. Семенова**

аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

### ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ» ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджується генезис поняття «місцеві фінанси». Детально розглядається еволюція підходів до його тлумачення в сучасній українській науці. У результаті дослідження закономірностей розвитку поняття «місцеві фінанси», запропоновано власне розуміння його сутності з урахуванням процесів децентралізації.*

**Ключові слова:** місцеве фінанси, органи місцевого самоврядування, управління місцевими фінансами, децентралізація, територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Досвід реалізації суспільних трансформацій у розвинених країнах світу свідчить про те, що повне задоволення базових потреб населення і, як наслідок, істотне підвищення рівня і якості його життя не було б можливим без передання значної частини державних послуг на рівень громад. При цьому розширення повноважень місцевих органів влади було ефективним лише у разі надання та забезпечення автономії у фінансовій сфері.

За часів УРСР система управління була централізованою, а розгалужена мережа місцевих органів виконавчої влади часто фінансувалася за рахунок коштів державного бюджету. Із набуттям незалежності органи місцевого самоврядування і їх фінанси продовжували розглядатися як частина державної управлінської системи, в якій держава делегувала їм частину повноважень та коштів на виконання. Ситуація кардинально змінилася з початком реформи децентралізації, коли у практику управління державою в цілому та фінансовою системою зокрема запроваджено принцип громадочентризму.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Зараз питання місцевих фінансів перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема їм присвятили свої роботи такі вітчизняні автори, як В. Базилевич, Н. Виговська, І. Волохова, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Макогон, В. Тропиніна, Є. Ганевич та ін. Проте перегляд підходів до розуміння місцевого самоврядування, розширення власних повноважень громад, імплементація у законодавство все більшої кількості положень теорії природних прав вимагає перегляду та уточнення тлумачення базових понять, які стосуються управління місцевими фінансами.

**Метою статті** є вивчення генезису та еволюції у зарубіжній та вітчизняній науці підходів до розуміння поняття «місцеві фінанси».

**Виклад основного матеріалу.** Генезис та еволюція поняття «місцеві фінанси» в різних країнах світу тісно пов'язані з процесами передання державою громадам частини функцій та з особливостями становлення системи місцевого самоврядування. Виникнення специфічної

сфери фінансових відносин учені пов'язують із розвитком інституту місцевого самоврядування, зокрема з початком надання містам «магдебурзького права» з XIII ст. [1]. Проте лише у II пол. XIX ст. місцеві фінанси почали розглядатися як самостійний об'єкт наукових досліджень. Це поняття ввели до науки Л. Штейн та А. Вагнер. Так, А. Вагнер увів проблеми місцевих фінансів до сфери фінансової науки, розглядав їх як частину державних фінансів [2].

У XIX ст. – на поч. XX ст. дослідники розглядали «місцеві фінанси» як частину державних. Наукова думка того часу відображала досить високу централізацією різних сфер життєдіяльності суспільства. Так, І.С. Волохова наводить такі цифри: найвища питома вага видатків місцевих бюджетів у складі консолідованого бюджету в європейській країнах становила 42,7% у Великій Британії, а найнижча 9,7 % у Росії та 18,4% у Пруссії. Тобто, як слушно зауважує дослідниця, питома вага місцевих бюджетів досить чітко корелюється з рівнем розвитку місцевого самоврядування [2]. Ця тенденція чітко простежується і в сучасній Україні, адже з наростанням процесів децентралізації частка місцевих бюджетів зростає.

В Україні поняття «місцевих фінансів» також з'явилося у II пол. XIX ст., що було пов'язано із земською реформою, яку проводила Російська імперія. У XX ст. у західноєвропейських країн інтерес науковців до дослідження місцевих фінансів продовжував зростати. Водночас у радянській Україні, починаючи з 30-х рр. XX ст., поняття «місцеві фінанси» вийшло з наукового обігу, було віднесено до буржуазних і повернулося у вітчизняну науку лише після розпаду СРСР у 1991 р. та початку трансформацій державної системи управління.

За останні 30 років в Україні розуміння сутності поняття «місцеві фінанси» пройшло весь сторічний еволюційний шлях, який був притаманний фінансовій науці розвинених країн світу. Узагальнюючи наукові дослідження, слід виділити декілька підходів до тлумачення поняття «місцеві фінанси». Так, на початку 90-х рр. XX ст. місцеві фінанси розглядаються як фінансові або грошові ресурси органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств.

Першим сучасним вітчизняним дослідником є О. Василик, який уважав, що місцеві фінанси – явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів

фінансових ресурсів у розпорядженні [3]. Такий підхід також зустрічається у працях Н. Виговської [4], В. Макогон [5].

Таке тлумачення місцевих фінансів збереглося і донині, використовувалося у практиці державного управління. Відповідно до чинного законодавства України, фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (зокрема валютні) та інші кошти [6; 7]. Місцеві бюджети, які вміщують бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, часто розглядаються громадами як єдине джерело фінансових ресурсів. Виходячи з цього, управління фінансовою сферою громад сьогодні розглядається лише крізь призму бюджетного процесу, а реформування місцевої влади зводиться до бюджетної децентралізації [8].

На початку XXI ст. в Україні з'явилися інші підходи до розуміння сутності поняття «місцеві фінанси». Відповідно до першого, вони розглядалися як система формування, розподілу і використання доходів місцевого бюджету для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень, відповідно до другого – як системи економічних відносин, пов'язаних із перерозподілом частини валового внутрішнього продукту.

Прихильником першого підходу є В. Кравченко [9], який визначав місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань (як власних, так і делегованих). На його думку, таке тлумачення відповідає загальнорозповсюдженим уявленням щодо категорії фінансів загалом і дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів.

В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик підкреслили значення територіальних громад як суб'єктів системи місцевих фінансів, наголошуючи на тому, що «місцеві фінанси» – це система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань, що характеризують місцеві фінанси [10].

Другий підхід до тлумачення поняття «місцеві фінанси» наведений у працях А. Бабич, яка розглядає їх як сукупність соціально-економічних відносин, що виникають під час фор-

мування, розподілу та використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення [11]. В. Опарін пропонує доповнити це визначення зв'язком місцевих фінансів із фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства [1].

М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко та А. Славкова під місцевими фінансами розуміють об'єктивну форму економічних відносин, пов'язану з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни [12].

На думку О.П. Кириленко, місцеві фінанси – це система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [1].

Енциклопедія державного управління тлумачить місцеві фінанси як економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, суб'єктами господарювання та населенням щодо формування, розподілу, використання місцевих фондів грошових ресурсів [13].

Таке визначення наведене в економічному словнику, де поняття «місцеві фінанси» тлумачиться як система відносин економічної власності між місцевими органами влади та юридичними і фізичними особами у межах відповідної території щодо привласнення і використання регіональних фондів грошових коштів і фінансової діяльності підприємств муніципального господарства з метою реалізації соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування [14]. До місцевих фінансів віднесено податки, обов'язкові платежі, доходи від використання майна і майнових прав органів місцевого самоврядування, підприємницької діяльності, кошти, отримані внаслідок бюджетних трансфертів і місцевих позик [14].

Аналогічний підхід до тлумачення сутності місцеві фінанси наводить І.С. Волохова, розуміючи їх як 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 у власність органів місцевого самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресур-

сів у фондovій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню [2].

У зарубіжній науці поширеним є термін «публічні фінанси» як суспільного багатство у формі грошей і кредиту, що перебуває в розпорядженні органів держави. Це поняття вітчизняними вченими пропонується до вжитку і в Україні. Так, В.Б. Тропіна стверджує, що у складі фінансової системи нашої держави поряд із фінансами суб'єктів господарювання та фінансів домогосподарств слід виокремлювати публічні фінанси. До них вона зараховує державні фінанси, фінанси органів місцевого самоврядування та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування [15].

Деякі дослідники, зокрема Є.М. Ганевич і С.В. Михайленко, зводять місцеві фінанси лише до відносин на регіональному рівні [16], акцентуючи увагу на міжбюджетних відносинах, які існували до початку процесів децентралізації.

Узагальнюючи вищевикладене, слід звернути увагу на те, що сучасні підходи до тлумачення поняття «місцеві фінанси» мають спільні положення, а саме:

- розглядають місцеві фінанси як систему економічних або фінансових відносин;
- ці відносини пов'язані з розподілом та перерозподілом частки валового внутрішнього продукту або фінансових ресурсів;
- ці ресурси необхідні або для задоволення потреб територій (регіонів) або для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою повноважень.

В умовах децентралізації місцеві фінанси зводять до простого перерозподілу валового внутрішнього продукту не можна, оскільки органи місцевого самоврядування отримали низку нових економічних інструментів щодо забезпечення власних доходів. Крім того, об'єднані територіальні громади отримали можливість здійснення зовнішніх запозичень; самостійного обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів щодо розвитку та власних надходжень бюджетних установ, а також інше, що потребуватиме також якісно нових підходів до управління місцевими фінансами.

Зміна акцентів у системі управління державою вимагає, щоб задовольнялися не потреби територій та регіонів, а потреби громад у цілому та кожного окремого її члена. Розподіл видатків має бути прозорим відповідно до стратегічних цілей розвитку ОТГ, які сформовані за допомогою партисипативного методу планування.

**Висновки і пропозиції.** Отже, у науковій літературі та практиці державного управління слід виділити декілька підходів до тлумачення поняття «місцеві фінанси», а саме:

– як сукупності фінансових або грошових ресурсів;

– як системи формування, розподілу і використання доходів місцевого бюджету для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень;

– як системи економічних відносин, пов'язаних із перерозподілом частини валового внутрішнього продукту.

Виходячи із соціально-економічних, організаційно-правових, політичних, історичних передумов, ми під місцевими фінансами будемо розуміти сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, державної влади, юридичними особами усіх форм власності та населенням щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів із метою задоволення потреб громади в цілому та кожного окремого її члена зокрема.

Ми погоджуємося, що поняття місцевих фінансів не є синонімом понять «фінанси місцевих органів влади», «фінанси органів місцевого самоврядування», «фінанси місцевого самоврядування» та «муніципальні фінанси», а є значно ширшим за них.

Розглядаючи місцеві фінанси як об'єкт управління, ми будемо враховувати те, що вони вміщують фінансово-бюджетні відносини (між органами влади та юридичними особами і домогосподарствами) та міжбюджетні (між різними рівнями державної та місцевої влади). При цьому виходитимемо з тих змін, які відбуваються у процесі бюджетної децентралізації, зокрема збільшення частки податкових надходжень, які залишаються на місцях, запровадження прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом та надання відповідних трансфертів (дотацій, освітніх та медичних субвенцій, субвенцій на розвиток інфраструктури громад тощо).

### Список використаної літератури:

1. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
2. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія]. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. Київ: НІОС, 2000. 416 с.
4. Виговська Н.Г. Місцеві фінанси як основа розвитку системи горизонтального бюджетного регулювання. Економічний вісник Донбасу, 2013. С. 92–95.
5. Макогон В. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету, 2009. С. 92–99.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Конституція України. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник [Текст]. Київ: Т-во «Знання»; КОО. 1999. 487 с.
10. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси [Текст]: навч. посіб. Київ: Атака, 2002. С. 93.
11. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: Учебник для вузов. Москва: ЮНИТИ, 2002. 687 с.
12. Гапонюк М., Яцюта В., Буряченко А., Славкова А. Місцеві фінанси: навчально-методичний посібник. Київ, 2002
13. Енциклопедія державного управління [Текст]: в 8 т. Т. 5: Територіальне управління / наук. ред. кол.: О.Ю. Амосов, О.С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. Харківський регіональний державного управління Національної академії державного управління України. Харків: Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 2011. 408 с.
14. Економічний енциклопедичний словник у 2-х т. Т. 2 / За ред. С.В. Мочерного. Л., 2006. 568 с.
15. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.
16. Ганевич Є.М., Михайленко С.В. Фінанси: учбовий посібник. Одеса, 2006. 308 с.

**Игнатенко А. П., Семенова Т. Н. Генезис и эволюции понятия «местные финансы» как объекта управления**

*В статье исследуется генезис понятия «местные финансы». Подробно рассматривается эволюция подходов к его толкованию в современной украинской науке. В результате исследования закономерностей развития понятия «местные финансы» предложено собственное понимание его сущности с учетом процессов децентрализации.*

**Ключевые слова:** *местные финансы, органы местного самоуправления, управления местными финансами, децентрализация, территориальные общины.*

**Ihnatenko O. P., Semenova T.M. Genesis and the evolution of the concept of “local finance” as an object of management**

*The article examines the genesis of the concept of “local finance”. In particular, the evolution of approaches to its interpretation in contemporary Ukrainian science is considered in detail. As a result of the study of the laws of the development of the concept of “local finances”, proposed a proper understanding of its essence, taking into account the processes of decentralization.*

**Key words:** *local finances, local self-government bodies, local finance management, decentralization, territorial communities.*