

УДК 352+353+354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.36>**Я. В. Пилипенко**аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено теоретичні аспекти сутності поняття фінансової самостійності місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що найважливішим принципом місцевого самоврядування, який є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави та однією з головних її фундаментальних основ, є принцип самостійності. Повнота втілення цього принципу визначається рівнем економічної самостійності територіальних громад та її головного складника – фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткої та дієвої системи забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами. Визначено та систематизовано ключові елементи системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування: суб'єкти, об'єкти, інструменти, джерела фінансування. Наведено авторське визначення поняття «механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування». Висвітлено основні функції та завдання системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Встановлено, що надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповідних фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2014 року, зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими фінансовими ресурсами для місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення.

Нині в Україні відбувається активне формування механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування. В умовах децентралізації такий механізм повинен бути заснований на досягненні розумного компромісу між інтересами держави та інтересами територіальних громад. Він може бути досягнутий лише за умови забезпечення фінансової самостійності територій, яка не суперечить принципам єдності держави.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, фінансова самостійність, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами та інструментами для їх ефективного використання. У теорії і практиці бюджетного регулювання забезпечення реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування є важко вирішуваним завданням і потребує комплексного підходу й розрахунків. В умовах нестабільної економічної ситуації в Україні, а також практичної відсутності діючих

методів фінансового стимулювання місцевих територіальних громад виникає необхідність дослідження механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз правового поля та нормативного закріплення шляхів формування фінансової самостійності територіальної громади повинен здійснюватися з урахуванням теоретичних положень, що розроблені в науковій літературі. Цією проблемою займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, а саме О. Батанова, Л. Беззубко, Л. Дідківська, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Новак, С. Пунь, В. Федоренко.

Українські дослідники Ю. Ганущак, В. Зайчикова, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, В. Федосов, І. Федун, І. Чугунов, В. Швець пропонують підвищити фінансову самостійність місцевих бюджетів за рахунок поліпшення розподілу повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості в їх наповнюваності згаданих органів за допомогою оптимізації фінансових нормативів бюджетного забезпечення та уточнення формульного розрахунку дотації вирівнювання.

Питання, пов'язані з розробкою концептуальних засад механізмів управління фінансовим забезпеченням територій (регіонів), досліджували вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, Д. Безносенко, О. Коротич, А. Ліпенцев, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, О. Федорчак та інші.

Попри велику кількість наукових публікацій у цій сфері, багато важливих питань і досі залишилися неурегульованими. Йдеться про питання побудови механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування на засадах децентралізації, визначення складових елементів системи такого механізму, правового забезпечення фінансової незалежності територіальних громад та фінансового інструментарію. Зазначені питання залишаються нерозв'язаними й саме тому потребують додаткових досліджень.

Мета статті – з'ясувати, узагальнити та систематизувати основні елементи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

У сучасному світі все більшого поширення набувають багаторівневі системи публічного управління, в яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їхніх потреб.

У розвинених країнах місцеве самоврядування має велике функціональне

навантаження: воно зміцнює основи народовладдя та громадянського суспільства, створює умови для забезпечення життєвих потреб та інтересів населення, стабілізує політичну систему, є важливим механізмом забезпечення єдності країни. Саме тому розвинений інститут місцевого самоврядування є однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності системи багаторівневого управління в Європейському Союзі.

Найважливішим принципом місцевого самоврядування, який є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави та однією з головних її фундаментальних основ, є принцип самостійності. Повнота втілення цього принципу визначається рівнем економічної самостійності територіальних громад та її головним складником – фінансовою самостійністю місцевого самоврядування. Вона тісно пов'язана з процесом фіскальної децентралізації у державі. Децентралізація фінансових повноважень є головною умовою забезпечення незалежності органів самоврядування у сфері фінансів. Зміцнення ж фінансової незалежності місцевого самоврядування необхідно розглядати як наслідок фіскальної децентралізації. Важливими виявами фіскальної децентралізації є не лише деконцентрація суспільних фінансових ресурсів, але й, що значно важливіше, передання частини податкових і бюджетних повноважень центрального уряду органам місцевої та регіональної влади, а також всебічне забезпечення можливості територіальних органів здійснювати власну, відносно незалежну від центру фінансову політику.

Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткої та дієвої системи забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами. Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування має власні цілі, завдання, функції, принципи функціонування та розвитку, а також методи забезпечення поставлених завдань, взаємодія яких забезпечує ефективне функціонування цієї системи, яке ми назвали механізмом. Розглядаючи механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого

самоврядування з точки зору системного підходу, як сукупність пов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів (компонентів), що складають деяке цілісне утворення, враховуючи обов'язкову наявність цільової, функціональної, суб'єктної та інших характеристик соціально-економічних систем, у процесі визначення складників системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування доцільно виокремлювати такі елементи як мета цієї системи, принципи, об'єкти, суб'єкти та їх функції, нормативно-правове та інше забезпечення, інструменти, джерела фінансування.

Загальна мета системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування – забезпечення соціально-економічного розвитку, підвищення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, задоволення законних потреб та інтересів мешканців територіальних одиниць. Досягнення такої мети можливе завдяки реалізації таких завдань [4; 8; 9]:

- забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами та їх відповідності наявним потребам (формування власної, законодавчо закріпленою, податково-фінансової бази);

- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць;

- забезпечення формування ефективної структури територіальних процесів (розвиток соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективно, проте виважене природокористування);

- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування;

- наявність можливостей для розвитку та підтримка підприємництва зі сторони органів місцевого самоврядування;

- нарощення фінансового потенціалу території;

- досягнення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;

- формування можливостей для залучення додаткового капіталу ззовні.

У процесі забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування реалі-

зуються такі основні системні функції: інституційна (полягає в підтримці системного розвитку інституту місцевого самоврядування та зміцненні його фінансових засад); організаційна (відповідає за організацію процесів управління, кооперації і співробітництва під час надання громадянам місцевих суспільних благ); регулююча (базується на правовій регламентації використання грошових коштів місцевих бюджетів); розподільча (полягає у розподілі фінансових ресурсів між напрямками цільового використання); контролююча (відповідає за формування й використання фінансових ресурсів); стимулююча (полягає у створенні таких умов, за яких з'являється зацікавленість щодо збільшення обсягів фінансового забезпечення).

Ефективність механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування досягається за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин, у межах конкретної територіальної громади, низки принципів [7, 9], а саме: функціонування механізму як єдності системи; гласності та відкритості у процесі формування й функціонування системи механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування; достовірності даних про наявні фінансові ресурси місцевого самоврядування та територіальних одиниць; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Важливе місце в системі механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування займає нормативно-правове забезпечення, в основі якого – Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, кодекси України (Господарський, Бюджетний, Податковий, Цивільний, Кримінальний, Земельний), накази міністерств, рішення міських, сільських і селищних рад.

Функціонування механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого

самоврядування забезпечують конкретні суб'єкти фінансових відносин різних рівнів і сфер, які керуються багатьма чинниками, у тому числі політичного, економічного і гуманітарного характеру. Основні групи суб'єктів механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування: орган законодавчої влади (Верховна Рада України); органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; громадські об'єднання; вітчизняні та міжнародні донорські організації; фізичні особи та домогосподарства.

Верховна Рада України визначає бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить зміни до закону про Державний бюджет України, здійснює контроль за виконанням закону про Державний бюджет України шляхом заслуховування звіту про його виконання, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. На практиці ці завдання покладені на Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, зокрема щодо законопроектної роботи підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

До основних суб'єктів механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, представлених органами виконавчої влади України, слід віднести Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують усю підготовчу роботу зі складання проектів бюджетів, готують необхідні документи й матеріали до проектів бюджетів, забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за їх виконанням, подають звіти про виконання бюджетів тощо.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування являє собою сукупність заходів, спрямованих на формування та ефективного використання фінансових ресурсів, необхідних для задоволення місцевих потреб, насамперед щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів,

забезпечення своєчасного й достатнього фінансування муніципальних послуг, координації фінансових відносин щодо розвитку територіальних одиниць та підвищення добробуту населення.

Суб'єкти господарювання володіють переважною часткою суспільних фінансових ресурсів і безпосередньо не підпорядковуються органам державного управління і місцевого самоврядування [8, с. 119–125]. Через законодавчо закріплені функції, шляхом введення певних регуляторних норм та організаційних заходів місцеві органи управління забезпечують цільове спрямування ресурсів підприємств, установ, організацій, домогосподарств. Основне призначення громадських об'єднань – здійснення та захист прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів громадян у державних структурах. Вони виступають у відносинах з владою як організована сила узагальнення інтересів та зацікавлені у тому, щоб налагодити партнерські взаємини між елементами системи механізму та підприємствами, установами й організаціями, донорами та широкою громадськістю загалом.

Як показує практика, громадські об'єднання впливають на процес забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, надаючи технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями й навичками, яких бракує громаді. Нині для контролю за витрачанням бюджетних коштів та боротьби з корупцією локальні громади озброєні такими інструментами, як візуалізація бюджету та рейтинги прозорості місцевих бюджетів, державні закупівлі через Prozorro, оновлений перелік власності громади, електронна система фінансового управління, регулярні аудити, публічна звітність, антикорупційні програми, запобігання конфліктів інтересів, корупційна експертиза. Важливе значення в розробці та впровадженні таких інструментів мали громадські організації, вітчизняні та міжнародні донорські організації.

Як джерела механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна розглядати всі фінан-

сові ресурси, які можуть бути спрямовані на забезпечення потреб певної території, зокрема фінансові ресурси центральних і місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, неурядових організацій, міжнародних і донорських організацій, а також фізичних осіб [12, с. 160–163]. Такі джерела фінансування розвитку територіальних одиниць можна класифікувати за різними критеріями.

Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Неподатковими надходженнями визнаються доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.

Між ланками бюджетної системи різних рівнів доходи розподіляються згідно з загальнодержавними законами, а всередині ланки – відповідно до рішень місцевих органів влади. До закріплених належать доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за єдиною часткою для всіх регіонів. До регулюючих відносять загальнодержавні податки, які згідно з нормативами відрахувань розподіляються між різними рівнями бюджетної системи [12, с. 160–163]. Розміри відрахувань визначаються Верховною Радою України, з огляду на відповідні соціально-економічні нормативів бюджетної забезпеченості населення і стану місцевих джерел доходів. До власних доходів зараховують місцеві податки і збори, платежі, які встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевим органам влади [12, с. 160–163]. Важливим дохідним джерелом місцевих бюджетів є кошти, які передаються до них з Державного бюджету, які в бюджетній практиці називаються бюджетними трансфертами.

Отже, під інструментами механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування слід розуміти сукупність засобів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів. До найбільш впливових із них можна віднести доходи та видатки місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, неподаткові надходження, трансферти, субсидії, дотації, субвенції, пільги та преференції, державні компенсації, державне замовлення, інвестиції, фінансові стимули, кредитні продукти, страхові платежі, програми, проекти соціально-економічного розвитку.

Важливим для розвитку територіальних громад є оптимальне поєднання й системне та узгоджене використання фінансових інструментів усіх суб'єктів. Така узгодженість сприятиме покращенню функціонування об'єктів виробничої і невиробничої сфери, поліпшенню їх економічного та соціального стану на відповідних територіях і зрештою розвитку соціально-економічного середовища функціонування територіальних одиниць. Зазначені вище структурні компоненти механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна зобразити у вигляді схеми (рис. 1).

З точки зору розвитку територіальних одиниць важливим елементом досягнення поставлених цілей є стратегія. Її наявність дозволяє чітко прописувати завдання для кожного елемента системи, узгоджувати їх діяльність для досягнення загальної кінцевої мети. Формування стратегії механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування дозволить забезпечити високий рівень мотивації, залучення та координації усіх суб'єктів системи у визначені фінансові процеси. Вона створить передумови для більшого наповнення місцевих бюджетів за рахунок формалізації цілей розвитку територіальних громад та усвідомлення зв'язку між цілями та ресурсами, необхідними для їх досягнення. Водночас ця стратегія не обов'язково має бути оформлена в окремий документ, вона може бути складником комплексних стратегій розвитку територіальних громад.

Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповід-

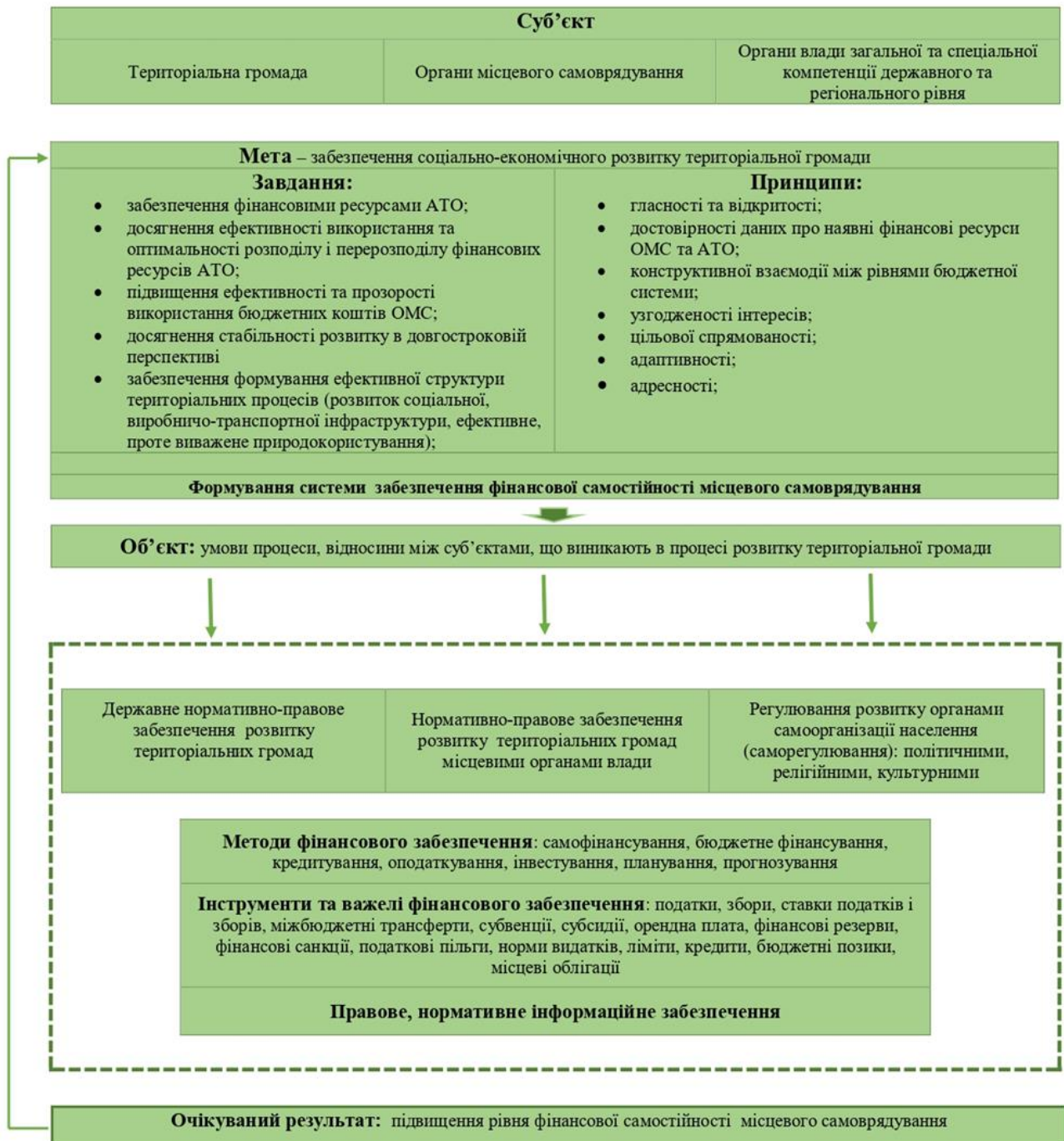


Рис. 1. Механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування
 Джерело: побудовано автором на основі даних [1; 2; 8; 12]

них фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2015 року, зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими ресурсами для місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення

спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. В умовах децентралізації механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування повинен бути заснований на досягненні розумного компромісу між інтересами держави та інтересами територіальних громад. Цей

компроміс може бути досягнутий тільки за умови забезпечення фінансової самостійності територій, яка не суперечить принципам єдності держави.

Висновки і пропозиції. Належне функціонування та розвиток місцевих територіальних громад не можливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення цих економічних одиниць достатніми фінансовими ресурсами та інструментами для їх ефективного використання. Ефективність функціонування механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування залежить від ступеня результативності взаємодії держави в особі центральних органів влади з одного боку і органів місцевої влади, суб'єктів господарювання та громадських організацій – з іншого. Саме тому розуміння сутності та складових елементів цього механізму є важливим не тільки з наукової точки зору, а й для ефективного здійснення своєї діяльності органами місцевого самоврядування.

Перспективи подальших досліджень стосуються фінансових інструментів розвитку територіальних громад, що будуть застосовуватися в умовах посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. С. 1–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 (дата звернення: 14.03.2021).
2. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212 с.
3. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія / за ред. З.С. Варналій. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271 с.
4. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Збалансованість фінансової системи території як один з чинників сталого розвитку. Фінанси України. 2015. № 3. С. 80–88.
5. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України : дис. к. держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2011. 231 с.
6. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання. Фінанси України. 2015. № 12. С. 63–72.
7. Мусаєва І.В. Сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону. Ефективність державного управління. 2017. № 3(48). С. 208–215.
8. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. Регіональне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 1. С. 119–125.
9. Трояновський Р.М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад в Україні. Причорноморські економічні студії. 2016. № 9(2). С. 103–107.
10. Чубарь О.Г., Машіко К.С. Децентралізація і фінансове забезпечення територіальної громади. Науковий вісник Ужгородського університету: Економіка. 2016. № 1(47). С. 419–426.
11. Шибаєва Н.В. Складові процесу децентралізації в Україні. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. 2016. № 3. С. 205–216.
12. Шульц Е.П. Фінансові ресурси місцевого самоврядування. Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. 2016. № 2(49). С. 160–163.

Pylypenko Ya. Mechanism for ensuring financial independence of local self-government

The article examines the theoretical aspects of the essence of the concept of financial independence of local government. It is substantiated that the most important principle of local self-government, which is an integral element of any democratic state and one of its main fundamentals, is the principle of independence. The completeness of the implementation of this principle is determined by the level of economic independence of territorial communities and its main component – the financial independence of local government.

It is substantiated that the functioning and development of local territorial communities is impossible without a clear and effective system of providing these economic units with sufficient financial resources. The key elements of the system of financial support of local self-government are identified and systematized: subjects, objects, tools, sources of financing.

The author's definition of the concept "mechanism of ensuring the financial independence of local self-government" is given. The main functions and tasks of the system of financial support of local self-government are highlighted. It was established that the excessive centralization of powers of executive bodies and relevant financial and material resources for their implementation, which took place in Ukraine until 2014, necessitated reforms based on the principle of decentralization with significant powers to local communities, giving them greater financial resources for local development.

At the same time, it is financial decentralization aimed at ensuring the ability of local governments to address issues of local importance independently, at their own expense. Today in Ukraine there is an active formation of the mechanism of financial support of local self-government. In the context of decentralization, this mechanism should be based on reaching a reasonable compromise between the interests of the state and the interests of territorial communities. This compromise can be reached only if the financial independence of the territories is ensured, which does not contradict the principles of state unity.

Key words: *decentralization, local self-government, territorial community, financial independence, financial resources.*