

О. В. Тимошенко,
аспірант, Полтавський університет споживчої кооперації
України

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджено сутність, зміст та складові елементи фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, обґрунтовано ознаки, за якими доцільно проводити їх класифікацію.

The essence, contents and components of financial resources of organs of local self-government are investigated in article. The classification signs of financial resources of organs of local self-government are grounded in article.

Ключові слова: міське самоврядування, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, бюджетні установи, організації і підприємства комунальної форми власності.

Key words: local self-government, financial resources of organs of local self-government, profits of local budgets, budgetary establishments, organizations and enterprises of communal pattern of ownership.

ВСТУП

Економічний розвиток країни, окремої адміністративно-територіальної одиниці, суб'єкта підприємництва чи домогосподарства знаходиться у прямій залежності від забезпечення необхідними ресурсами. Це можуть бути природні, майнові, фінансові, демографічні, інтелектуальні та інші види ресурсів. Значення кожного виду ресурсів у забезпеченні ефективної діяльності суб'єктів економіки вагомим, однак найбільш важливими та складними, на думку багатьох економістів, є фінансові ресурси.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування є об'єктом і реальним вираженням місцевих фінансів, а суб'єктами економічних відносин, в процесі яких вони формуються, розподіляються і використовуються, є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, які діють від її імені та в її інтересах, державні органи влади, юридичні та фізичні особи.

Специфічні особливості управління процесами формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні вимагають чіткого наукового трактування сутності, складу і класифікації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що в умовах дефіциту власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та нестабільності їх дохідних джерел даний напрям наукових досліджень є досить актуальним, адже ґрунтовне вивчення можливих джерел та способів залучення ресурсів дозволить створити ефективну систему фінансового забезпечення територіальної громади.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Поняття "фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" в Україні є порівняно новим, виникнення якого пов'язане із становленням інституту місцевого самоврядування та функціонуванням місцевих фінансів. Вагомий внесок у дослідження сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, природи їх виникнення, складу та особливостей класифікації зробили такі вітчизняні вчені, як: І.О. Петровська, Д.В. Клиновий, О.П. Кириленко, П.К. Бечко, О.В. Ролінський, К.М. Владимиров, Н.Г. Чуйко, О.Ф. Рогальський, О.Р. Романенко, С.І. Варга, О.Б. Суховірська та інші.

Незважаючи на проведені вітчизняними науковцями дослідження, на даний час не існує єдиного підходу до трактування сутності даної економічної категорії, що в свою чергу ускладнює процес структуризації і класифікації фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Тому метою статті є дослідження сутності, змісту та складових елементів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах фінансової незалежності територіальних громад, обґрунтування ознак, за якими доцільно проводити їх класифікацію.

РЕЗУЛЬТАТИ

Дослідження сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, природи їх виникнення, особливостей їх формування, розподілу та використання пов'язано з розумінням змісту місцевого самоврядування та місцевих фінансів.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є об'єкти права комунальної власності територіальних громад, зокрема: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, а також їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам влади. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. При цьому відносини з підприємствами, установами та організаціями інших форм власності будуються на договірній і податковій основі, на засадах підконтрольності у межах повноважень органів місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення інституту місцевого самоврядування є головною передумовою існування місцевих фінансів як окремої і специфічної ланки фінансової системи країни [12]. Тобто, якщо причиною функціонування системи економічних відносин, які лежать в основі фінансів взагалі, є виникнення держави і товарно-грошових відносин, то причиною становлення місцевих фінансів є визнання місцевого самоврядування як територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення завдань місцевого значення та розмежування повноважень, відповідальності між державними органами влади і органами місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідного обсягу фінансових ресурсів у розпорядження останніх.

Враховуючи особливості функціонування головних суб'єктів місцевих фінансів, дослідження сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, на нашу думку, неможливе без чіткого розуміння і визначення їх складових елементів.

Так, І.О. Петровська і Д.В. Клиновий складовими фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування вважають: місцеві бюджети, фінансово-кредитні ресурси та фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності [5]. Інша група дослідників, зокрема О.П. Кириленко, П.К. Бечко і О.В. Ролінський, до фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування зараховують: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, благодійні, спонсорські внески, пожертвування,

фінансові ресурси підприємств комунальної власності та інші ресурси [6, 1]. На думку, К.М. Владимириова, Н.Г. Чуйко та О.Ф. Рогальського, складовими елементами місцевих фінансових ресурсів є: місцевий бюджет та фінансові ресурси підприємств, організації і установ комунальної форми власності [3]. Неоднозначний підхід до даної проблематики має О.Р. Романенко. З одного боку, до складу місцевих фінансових ресурсів автор включає: фінансові ресурси місцевих органів влади (місцевий бюджет і цільові фонди) та фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності. З іншого боку, головними фінансовими фондами місцевих органів влади вважає: місцевий бюджет, резервні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів підприємств комунальної форми власності. Ресурси, що залучаються місцевими органами влади у вигляді банківських кредитів, від розміщення місцевих позик та деякі інші, перебувають у нефондовій формі [7].

Вищенаведене дозволяє зробити такі висновки. Якщо до складу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування віднести доходи місцевого бюджету, то зарахування до їх складу коштів цільових фондів, фінансово-кредитних ресурсів, благодійних, спонсорських внесків та пожертвувань, на нашу думку, є недоречним. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено право на утворення органами місцевого самоврядування цільових фондів, однак при цьому зазначено, що вони є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Отже, цільові фонди не можна вважати самостійною складовою частиною фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Згідно Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах у межах поточного бюджетного періоду для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, та здійснювати внутрішні і зовнішні запозичення до бюджету розвитку. Відповідно позички і запозичення, як і благодійні, спонсорські внески та пожертвування, є частиною доходів місцевого бюджету, а не самостійними складовими фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Найбільш прийнятним у вирішенні даного питання є підхід К.М. Владимириова, Н.Г. Чуйко та О.Ф. Рогальського. Однак, на наш погляд, він потребує уточнення. По-перше, до фінансових ресурсів слід віднести не місцевий бюджет, а його доходи. Адже бюджет як об'єктивна економічна категорія відображає сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом, перерозподілом валового внутрішнього продукту і національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів [12]. Бюджетні відносини при цьому охоплюють, з одного боку, процес формування фонду грошових коштів, а з іншого — процес використання його коштів. У першому випадку бюджетні відносини виступають у вигляді доходів бюджету, а у другому — у

вигляді видатків бюджету. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцеві бюджети — це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й витратну частини, у основу яких покладено принцип збалансування [13]. У фінансовому плані, місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин — доходів і видатків [4]. Дослідження сутності даного поняття з різних позицій підтверджує, що місцевий бюджет не можна вважати елементом фінансових ресурсів, адже він включає не лише дохідну, а і витратну частини.

По-друге, виходячи з особливостей функціонування підприємств, організацій і установ комунальної форми власності, доцільно розмежувати їх фінансові ресурси на: фінансові ресурси бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету, фінансові ресурси організації і підприємств комунальної форми власності, які мають змішану систему формування (отримують з місцевого бюджету фінансову підтримку), та фінансові ресурси організації і підприємств комунальної форми власності, які діють на засадах господарського розрахунку.

Таким чином, на нашу думку, самостійними складовими фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є: доходи місцевого бюджету; фінансові ресурси бюджетних установ (крім надходжень з місцевого бюджету); фінансові ресурси організації і підприємств комунальної форми власності, які мають змішану систему фінансування (крім надходжень з місцевого бюджету); фінансові ресурси організації і підприємств комунальної форми власності, які діють на засадах господарського розрахунку.

Фінансові ресурси установ, організації і підприємств нами враховані без надходжень з місцевого бюджету, тому що останні складають частину доходів місцевого бюджету і є окремою складовою фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування певної адміністративно-територіальної одиниці.

У функціонуванні категорії "фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" знаходить своє втілення рух двох фінансових категорій — "доходи місцевих бюджетів" (макрорівень) і "фінансові ресурси установ, організації та підприємств комунальної форми власності" (мікрорівень). На нашу думку, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування — це створені в результаті розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту грошові кошти (частина яких концентрується у відповідних фондах), що необхідні органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань з метою забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Як відомо, зміст кожної економічної категорії розкривається у функціях, які вона виконує. Функції розкривають її призначення і роль. На наш погляд, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування мають виконувати наступні функції: формування ресурсного потенціалу територіальної

громади для вирішення її місцевих потреб; забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування від державних органів влади при вирішенні питань соціально-економічного розвитку територіальної громади; забезпечення процесу виникнення установ, організації і підприємств комунальної форми власності, формування стартового капіталу та повне або часткове їх фінансування задля надання продуктивних суспільних послуг населенню громади.

Багатогранний зміст поняття "фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" як економічної категорії визначає широкий спектр їх видів. Для забезпечення ефективного цілеспрямованого процесу управління фінансові ресурси потребують науково-обґрунтованої класифікації.

О.П. Кириленко пропонує класифікувати фінансові ресурси залежно від місця їх формування на: власні, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової доданої вартості, та створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів покривають недостатність власних коштів органів місцевого самоврядування [6]. Такий підхід до класифікації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, з однієї сторони, розкриває не тільки місце, а і джерела їх формування (власні і регулюючі) та визначає, в результаті чого вони сформовані. З іншої сторони, не всі фінансові ресурси, що сформовані на території місцевого самоврядування, можна вважати власними, адже доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, закріплених, а й потреб і за рахунок регулюючих джерел, тобто офіційних трансфертів. Крім цього, не зрозуміло куди віднести надходження від використання об'єктів комунальної власності, що знаходяться за межами відповідних територіально-адміністративних одиниць. За даною класифікацією відсутні позичкові ресурси, які використовують органи місцевого самоврядування в разі потреби.

Варга С.І. вважає, що фінансові ресурси, які знаходяться на території громади, підлягають класифікації: за характером формування на власні та залучені, в тому числі позичкові; за характером використання — на універсальні й цільові [2]. О.Б. Суховірська класифікує фінансові ресурси місцевих органів влади за методом створення [9]. На нашу думку, враховуючи специфічні особливості формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, слід розширити перелік вищезазначених класифікаційних ознак.

Так, І.І. Чуницька при розробці класифікації фінансових ресурсів держави вважає за необхідне враховувати сектор їх походження та напрям використання [9]. В.С. Загорський та інші пропонують класифікувати фінансові ресурси держави за рівнем формування і використання [11]. В. Опарін серед класифікаційних ознак фінансових ресурсів підприємств виділяє ознаку "за кругообігом", за якою розрізняють початкові й природжені ресурси [10]. На нашу думку, дані ознаки можна використовувати і при класифікації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1. Класифікаційні ознаки та види фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

№ п/п	Класифікаційна ознака	Вид фінансових ресурсів
1.	За місцем формування	<ul style="list-style-type: none"> • Внутрішні (сформовані на території адміністративно-територіальної одиниці) • Зовнішні (сформовані на іншій території)
2.	За рівнем формування і використання	<ul style="list-style-type: none"> • Централізовані (доходи місцевого бюджету) • Децентралізовані (фінансові ресурси установ, організацій і підприємств комунальної форми власності)
3.	За комунальним сектором економіки	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансові ресурси бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету • Фінансові ресурси організацій і підприємств комунальної форми власності, які мають змішану систему фінансування • Фінансові ресурси організацій і підприємств комунальної форми власності, які діють на засадах господарського розрахунку
4.	За джерелами формування	<ul style="list-style-type: none"> • Власні (доходи другого кошика загального фонду, доходи спеціального фонду місцевого бюджету, власний капітал установ, організацій і підприємств комунальної форми власності) • Закріплені (доходи першого кошика загального фонду місцевого бюджету) • Регулюючі (офіційні трансферти) • Позичені (випуск облігацій місцевих позик, отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах)
5.	За кругообігом	<ul style="list-style-type: none"> • Початкові (фонд у необоротних активах, фонд у малоцінних і швидкозношуваних предметах бюджетних установ, статутний капітал організацій і підприємств комунальної форми власності) • Функціонує (доходи по загальному і спеціальному фонду бюджетної установи; пайовий, додатковий, резервний та позичковий капітал організацій і підприємств комунальної форми власності) • Нагромаджені (результат виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами місцевого бюджету, нерозподілений прибуток)
6.	За методом мобілізації	<ul style="list-style-type: none"> • Створені фіскальним методом (доходи по загальному фонду та офіційні трансферти) • Створені на добровільних засадах (доходи по спеціальному фонду та фінансові ресурси установ, організацій і підприємств комунальної форми власності)
7.	За місцем акумуляції	<ul style="list-style-type: none"> • Доходи по загальному фонду бюджетної установи • Доходи по спеціальному фонду бюджетної установи • Власний капітал • Зобов'язання • Забезпечення наступних витрат і платежів • Доходи майбутніх періодів
8.	За економічним призначенням	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток економіки • Фінансування невиробничої сфери • Соціальний захист та соціальне забезпечення • Державне управління • Резервний фонд • Цільові фонди • Обслуговування боргу
9.	За характером участі у вирішенні потреб місцевого значення	<ul style="list-style-type: none"> • Активні • Умовно-пасивні (кошти резервного фонду (капіталу))

Для забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування необхідно також враховувати місце їх акумуляції, зокрема: доходи загального і спеціального фондів бюджетної установи; власний капітал бюджетної установи (фонд у необоротних активах, фонд у малоцінних і швидкозношуваних предметах, результат виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами місцевого бюджету); власний капітал організацій і підприємств комунальної форми власності (статутний капітал, пайовий капітал, додатковий капітал, резервний капітал, нерозподілений прибуток); зобов'язання; забезпечення наступних витрат і платежів; доходи майбутніх періодів.

Складовою частиною фінансових ресурсів місцевого самоврядування є фінансові резерви, які тимчасово не беруть участі у фінансуванні витрат бюджетних установ та у обороті підпри-

ємств і організацій комунальної форми власності. Характерно, що протягом бюджетного року спостерігається пасивна роль резервного фонду в місцевому бюджеті. Однак, по його закінченню, якщо кошти не використані за призначенням, вони направляються на фінансування поточних витрат бюджетних установ. Зважаючи на це, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування можна класифікувати за характером участі у вирішенні потреб місцевого значення як активні і умовно-пасивні.

Таким чином, фінансові ресурси, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування для вирішення завдань адміністративно-територіальної одиниці, доцільно класифікувати за ознаками, що відображені в табл. 1.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, слід зауважити, що фінансові ресурси органів місцевого само-

врядування як економічна категорія має окремі характерні для неї особливості. Фінансові ресурси — є реальною основою місцевих фінансів, а отже реальними носіями відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, суб'єктами господарювання і населенням. Фінансові ресурси — є головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування у виконанні ними реальних владних функцій. Фінансові ресурси — є необхідним джерелом для здійснення процесу розширеного відтворення, фінансування місцевих програм розвитку та соціального забезпечення територіальної громади.

Література:

1. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси: навч. пос. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 192 с.
2. Варга С.І. "Фінансові ресурси місцевого самоврядування: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит". Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2001. — 168 с.
3. Владимиров К.М., Чуйко Н.Г., Рогальський О.Ф. Місцеві фінанси: навч. посібник. — Херсон: Одді-плюс, 2006. — 352 с.
4. Гапонюк М.А., Яцюта В.П., Буряченко А.Є., Славкова А.А. Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник для самостійного вивчення дисципліни. — К.: КНЕУ, 2002.
5. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів): навчальний посібник. — К.: ЦУД, 2002. — 300 с.
6. Місцеві фінанси: підручник / За ред. О.П.Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
7. Романенко О.Р. Фінанси: підручник. — 4-те вид. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 312 с.
8. Суховірска О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. — 2002. — № 11. — С. 61—67.
9. Фінансові ресурси як базис формування фінансового потенціалу / Чуніцька І.І. // Економіка та держава. — 2007. — № 5. — С. 29—31.
10. Фінансові ресурси: проблеми визначення та розміщення / Опарін В.М. // Вісник Національного банку України. — 2000. — № 5. — С. 10—12.
11. Фінанси: навч. посіб. / В.С. Загорський, О.Д. Вовчак, І.Г. Благул, І.Р. Чуй. — 2-ге вид., стер. — К.: Знання, 2008. — 247 с.
12. Фінанси: підручник / За ред. С.І.Юрія, В.М.Федосова. — К.: Знання, 2008. — 611 с.
13. Формування та використання місцевих бюджетів / Семенов Г.А. // Економічний вісник Донбасу. — 2008. — № 2. — С. 122—129.

Стаття надійшла до редакції 06.10.2009 р.