

6. Кальченко А. Г. Логістика / А. Г. Кальченко. - К. : КНЕУ, 2003. - 284 с.
7. Леншин И. А. Логистика : в 2 ч. / И. А. Леншин, Ю. И. Смольняков. - М. : Машиностроение, 1996. - Ч. 1. - 246 с.
8. Мате Э. Логистика / Э. Мате, Д. Тиксье; [пер. с франц. под ред. Н. В. Куприенко]. - СПб. : Нева, 2003. - 128 с.
9. Николайчук В. Е. Теория и практика управления материальными потоками (логистическая концепция) : [монография] / В. Е. Николайчук, В. Г. Кузнецов. - Донецк : ДонГУ, 1999. - 413 с.
10. Пономарьова Ю. В. Логістика / Ю. В. Пономарьова. - К. : Центр навчальної літератури, 2005. - 328 с.
11. Родников А. Н. Логистика : терминологический словарь / А. Н. Родников. - М. : ИНФРА-М, 2000. - 352 с.
12. Саркисов С. В. Управление логистикой / С. В. Саркисов. - М. : Дело, 2004. - 368 с.
13. Сигел Э. Практическая бизнес-статистика / Э. Сигел. - М. : Вильямс, 2002. - 1056 с.
14. Таньков К. М. Виробнича логістика / К. М. Таньков, О. М. Тридід, Т. О. Колодизєва. - Харків : ІНЖЕК, 2006. - 352 с.

I. Bondareva, N. Selez'n'ova

USE OF MAPS TO THE QUALITY TRAFFIC CONTROL MATERIAL FLOW ENGINEERING COMPANY

The article further developed the use of statistical quality control charts to manage traffic flow in the material conditions of manufacturing enterprises within the logistics system supply - production - sales.

Key words: site quality, management, financial flow, business engineering, logistics system.

© I. Bondareva, N. Selez'n'ova
Надійшла до редакції 11.06.2010

УДК 336.22 (470)

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

НАТАЛІЯ ВОВНА,

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів суб'єктів господарювання і страхування Тернопільського національного економічного університету

У статті розглянуто підходи до визначення фінансового забезпечення та подано авторське розуміння терміна "фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування". Визначено принципи, джерела та форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновано шляхи забезпечення фінансової незалежності органів місцевої влади через удосконалення чинного бюджетного законодавства та зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, фінансове забезпечення, бюджетне фінансування, місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів.

Постановка проблеми. В умовах ринкової системи господарювання одним із методів фінансового механізму територіального управління є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Бюджетне фінансування як основний його елемент до цього часу займає провідне місце у фінансуванні потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Разом із тим, місцева влада стикається з проблемами недостатнього фінансування діяльності, тому доцільним є реформування фінансового механізму як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Удосконалення потребують і важелі впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

Дослідження проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування має велике значення як для розвитку вітчизняної фінансової науки, так і для вирішення практичних питань, пов'язаних із управлінням місцевими фінансовими ресурсами, фінансовою незалежністю місцевих органів влади. На початку ХХІ ст., з ухваленням Бюджетного кодексу України, у цій сфері відбулись позитивні зміни, проте розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування України все ж таки не супроводжується адекватним збільшенням фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження. Практика свідчить, що частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП зменшилася.

№ 4 (104) липень-серпень 2010 р.

Своєчасне та повне забезпечення органів місцевої влади в достатніх обсягах власними доходами є особливо важливим, оскільки недостатність фінансування та обмеженість основних фінансових джерел створює додаткові труднощі для функціонування цілісної системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Важливим є переосмислення основних засад наповнення дохідної частини бюджетів органів влади на місцевому рівні, що, у свою чергу, позитивно відобразиться й на рівні бюджетного фінансування. Вважаємо, це дозволить оптимально збалансувати функції та повноваження громад та органів місцевого самоврядування з їх наявними фінансовими можливостями, сприятиме повноцінній реалізації завдань та функцій надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. У зв'язку із цим великого значення набуває вдосконалення теоретичних основ фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Ознайомлення з наявними літературними джерелами дало можливість оцінити теоретичний і практичний рівень розробки обраної нами для дослідження проблеми. Як правило, у більшості джерел особливо увага акцентується на практичних аспектах і недооцінюється роль фінансової теорії, унаслідок чого фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування часто виявляється недостатньо опрацьованим, ефективним і суспільство не отримує очікуваного результату. Усе це обумовлює актуальність обраної нами теми дослідження.

Рівень опрацювання проблеми в наукових джерелах. Результати проведеного аналізу публікацій, що стосуються питань фінансового забезпечення, показали, що порівняльний аналіз окремих інструментів фінансового забезпечення місцевого самоврядування проводили ще на початку ХХ ст. російські вчені: Л. В. Ходський, І. Х. Озеров, А. П. Марков, М. А. Сірінов, М. І. Леонтьєв, Б. Б. Веселовський. У радянську добу ці проблеми практично не розроблялися.

У вітчизняній економічній літературі питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування України розглядають О. Д. Василик, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, С. В. Слухай, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, С. А. Буковинський, О. П. Кириленко, В. Г. Дем'янишин, О. Д. Данілов, І. В. Бураковський, В. Мамонова, В. Зайчикова та ін.

Багато сучасних науковців займаються дослідженням цих проблем, відзначаючи конкретну галузь сфери нематеріального виробництва. Ідеться про фінансове забезпечення соціальної сфери (І. М. Бескид, О. Гушта, А. Сидорчук, В. Тропіна), охорони здоров'я (О. Гушта, А. Мокрицька), розвитку вищої освіти (Т. М. Боголіб, О. Шашкевич), діяльності закладів загальної освіти (В. С. Буковинський, С. О. Назарко, Д. В. Полозенко), бюджетних установ (І. В. Зятковський), науково-технічної та інноваційної діяльності (А. П. Дука, О. Н. Юркевич), Збройних Сил України (Ю. Б. Медведєв, І. М. Семеніхін, О. П. Голота).

Проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування широко обговорюються в наукових колах за кордоном. Вони досить ґрунтовно досліджувалися зарубіжними авторами: Дж. Б'юкененом, Ш. Бланкартом, Ю. Немецом, Г. Петері, Д. Ноуленом, У. Оутсом, Дж. Мейнором, П. Гросманом, К. Хоксбі, К. Шульцем, Т. Состремом, Е. Йохансоном, Т. Сендлером, Дж. Шихартом, С. Бейлі, К. Фостером, Д. Кінгом, О. Селігменом, Ф. Фішером, У. Евансом, М. Хеглем.

Окремі питання, пов'язані з окресленою проблематикою, піднімаються у російських джерелах фінансової літератури В. М. Родіоною, В. К. Сенчаговим, Ю. Я. Вавіловим, А. І. Архіповим.

Метою статті є оцінка теоретичних засад та окремих практичних аспектів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та формулювання узагальнень і напрямів його вдосконалення відповідно до стратегічних засад розвитку адміністративно-територіальних одиниць та суспільства.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо дослідження обраної теми з характеристики місцевого самоврядування в Україні. Так, згідно з нормами чинного законодавства, місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Здійснюється місцеве самоврядування територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Система місцевого самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, є сільські, селищні, міські ради. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до норм чинного законодавства. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [3].

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується Законом України "Про місцеве самоврядування", а також відповідними положеннями й статутами. Важливим для функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання є право на отримання статусу неприбуткових організацій згідно з нормами Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". Після включення їх до Реєстру неприбуткових організацій та установ вони звільняються від сплати податків, перелік яких передбачений чинним податковим законодавством [1; 3; 4; 5; 6].

Органи місцевого самоврядування організовують свою фінансово-господарську діяльність на основі статутних документів, користуються правами й виконують обов'язки, пов'язані з метою їх діяльності, є юридичними особами, мають самостійний баланс, точні та інші рахунки в банках, печатку зі своїм найменуванням.

Законодавством встановлено, що фінансовою та матеріальною основою органів місцевого самовря-

дування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних й обласних рад. Бюджетом місцевого самоврядування є місцевий бюджет, котрий є планом формування й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [3].

Розглянувши різні підходи науковців до трактування фінансового забезпечення відзначимо основні з них. Так, О. Романенко, С. Юрій та В. Федосов цей термін досліджують як метод фінансового механізму, що передбачає формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання [15, с. 43; 18, с. 23-24; 19, с. 94-95]. До елементів фінансового забезпечення вчені відносять такі джерела формування цільових грошових фондів: самофінансування (відшкодування витрат на основну діяльність та її розвиток за рахунок власних джерел); кредитування (надання коштів на принципах поворотності, платності, строковості й забезпеченості); бюджетне фінансування (надання коштів із бюджету на безповоротних засадах); державна допомога (надходження у вигляді контрактів і грантів, проведення державних програм на конкурсній основі); пожертви приватного бізнесу (ринок спонсорів); приватні пожертви (благодійні пожертви фізичних осіб); іноземне фінансування й допомога (іноземні донори); членські внески; оренда (передавання майна в користування на певний строк і за певну плату); інвестування (вкладання коштів у певні об'єкти з метою отримання прибутку або соціального ефекту).

В. Опарін вважає, що фінансове забезпечення - це структурна підсистема фінансово-кредитного механізму. Згідно з його позицією, фінансове забезпечення реалізується на основі встановленої системи фінансування, яка може здійснюватися в трьох формах: самофінансування, кредитування, бюджетне фінансування, залучення фінансових ресурсів за допомогою випуску акцій. Учений акцентує увагу на тому, що розвиток системи фінансового забезпечення відбувається не витискуванням однієї форми іншою, а на основі встановлення оптимального для певного етапу розвитку суспільства співвідношення між ними [14, с. 19-20].

В Економічній енциклопедії за редакцією С. В. Мочерного термін "фінансове забезпечення" застосовується до дуже спеціалізованих видів господарської діяльності. А саме: ним характеризують суму коштів на рахунку клієнта біржі з урахуванням прибутку або збитку за відповідними контрактами й комісії за цими контрактами, отриманими в разі їх ліквідації [11, с. 812].

Російські фінансові науковці, зокрема В. М. Родіонова, Ю. Я. Вавілов, Л. І. Гончаренко, розглядають фінансове забезпечення як покриття відтворювальних витрат за рахунок фінансових ресурсів, а форми фінансового забезпечення визначають самофінансування, кредитування, державне фінансування [20, с. 35-40]. За В. К. Сенчаговим, фінансове забезпечення - це регулювання фінансових ресурсів, яке відбувається у формах самофінансування, кредитування, державного фінансування [21, с. 19].

Л. В. Дікань та Ю. О. Голуб звертають увагу на те, що фінансове забезпечення узагальнює сукупність заходів та умов, що сприяють сталому розвитку підприємства шляхом покриття витрат підприємства

фінансовими ресурсами залежно від розміру виробництва та фінансового становища [9, с. 66].

А. Сидорчук фінансове забезпечення вивчає як один із двох методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток суспільства відповідно до способів регулювання економіки в державі (система планового керівництва та застосування економічних методів). На його переконання, фінансове забезпечення реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись у формах самофінансування, кредитування, зовнішнього фінансування [16, с. 102].

В. В. Зайчикова, провівши аналіз сучасних напрямів економічних досліджень, установила, що теоретичні засади фінансового забезпечення місцевого самоврядування визначаються на основі низки положень фінансових та економічних теорій. По-перше, теорію публічного сектора в різних її інтерпретаціях: теорію публічних фінансів та їхньої складової - місцевих фінансів; теорію клубів та місцевих суспільних благ; теорію економіки суспільного сектора та економікою місцевих урядів. По-друге, теорію суспільного вибору та економічною теорією політики. По-третє, теорію муніципального фінансового менеджменту. Автор відзначає, що вказані теорії сформувалися в зарубіжній економічній і фінансовій думці еволюційно, з урахуванням реалій функціонування місцевого самоврядування, тоді як в Україні практичні підходи до реформування системи державного управління та місцевого самоврядування формуються без належного теоретичного підґрунтя [12].

Провівши теоретичний аналіз літературних джерел, що стосуються фінансового забезпечення, ми дійшли висновку, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є одним із методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Тобто цей термін характеризуємо з позиції методу фінансового механізму території, що визначає принципи, джерела й форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, котра спрямована на повноцінну реалізацію завдань та функцій надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Традиційно найвагомішим джерелом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є кошти державного та місцевих бюджетів, а основною формою є бюджетне фінансування, тобто надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державне управління, оборону тощо. Визначальне місце серед фінансових ресурсів місцевих органів влади, що мобілізуються на відповідній території, належить місцевим бюджетам, розмір яких і визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду. Формами бюджетного методу фінансування є такі: фінансування за рахунок коштів загального фонду бюджетів усіх рівнів; поєднана форма фінансування, яка передбачає використання коштів загального та спеціального фондів бюджетів усіх рівнів.

Досліджуючи сутність терміна "фінансове забезпечення місцевих органів влади" через визначення джерел та форм фінансування діяльності місцевих органів влади, охарактеризуємо також і їх принципи. Відзначимо, що загально визначених принципів фінансування органів місцевого самоврядування в сучасній

економічній літературі не існує. Наведемо їх перелік, базуючись на загальноприйнятих принципах побудови бюджетної системи нашої держави, зазначених у Бюджетному кодексі України, Європейській Хартії про місцеве самоврядування та акцентуючи увагу на основних положеннях принципів наповнення дохідної частини місцевих бюджетів [7]. Доречно зазначити, що принципи є саме тими вихідними підвалинами, на яких ґрунтується методика формування місцевих бюджетів, тому вони повинні бути науково обґрунтованими й урахованими при вдосконаленні інструментів фінансово-забезпечення органів місцевого самоврядування. Проаналізуємо основні з них.

Згідно з принципом демократичності органи місцевого самоврядування повинні бути реально незалежними при плануванні, формуванні, затвердженні, аналізі та здійсненні прогнозу обсягів доходів місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, що, відповідно, стимулюватиме їх до пошуку найбільш оптимальних джерел формування місцевих бюджетів. Так, самостійність у визначенні напрямів використання місцевих бюджетів забезпечуватиметься тим, що доходи місцевих бюджетів формуватимуться за рахунок власних та закріплених за ними дохідних джерел. Закріплених дохідних джерел недостатньо для виконання конкретних повноважень, оскільки із загальнодержавних податків, закріплених за місцевими бюджетами, що займають вагомий частку в структурах дохідних частин місцевих бюджетів, виділяється лише податок із доходів фізичних осіб. Вважаємо, забезпечення самостійності місцевих бюджетів повинно здійснюватись не лише шляхом реалізації права органів місцевого самоврядування на самостійний розгляд і затвердження бюджетів, а й шляхом закріплення за місцевими бюджетами різних рівнів такого обсягу доходів, який би забезпечував виконання делегованих їм повноважень.

Згідно з принципом директивності правом на визначення складу податкових і неподаткових надходжень, їх ставок, обсягів надходжень міжбюджетних трансфертів володіє держава. Разом із тим, це повинно відбуватись на засадах справедливості, неупередженості, об'єктивності, урахуванні інтересів та рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Принцип поділу доходів на податкові, неподаткові та міжбюджетні трансферти передбачає існування різних методик їх розрахунку. Так, податкові надходження формуються за допомогою податкового механізму, неподаткові надходження - із необов'язкових надходжень, міжбюджетні трансферти надходять від бюджетів вищого рівня в законодавчо визначеному обсязі. Питома вага трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів України повинна знижуватись, але, як свідчить практика, стосовно власних доходів у більшості областей нашої держави частка міжбюджетних трансфертів зростає.

Дія принципу поділу доходів на власні та закріплені ґрунтується на таких положеннях: власними доходами місцевих бюджетів є законодавчо визначені види надходжень, що є власною фінансовою базою органів місцевого самоврядування. Закріплені доходи, відповідно до чинного законодавства, є власними доходами державного бюджету, які на певний період закріплені за місцевими бюджетами, і держава має право вилучити їх повністю або частково назад. Відповідно, у такій ситуації основна увага повинна акцентуватись на власних доходах.

Ураховуючи основні положення принципу відповідності доходів місцевих бюджетів обсягам функцій органів місцевого самоврядування, підкреслимо, що величина надходжень до місцевих бюджетів відповідає завданням, що реалізуються за їх рахунок. Згідно з існуючою практикою формування доходів місцевих бюджетів, органам місцевого самоврядування не вистачає обсягів власних доходів і закріплених, тому держава вимушена надавати їм фінансову допомогу у вигляді міжбюджетних трансфертів. Відповідно до цього принципу загальний обсяг доходів місцевих бюджетів має бути достатнім для того, щоб органи місцевого самоврядування мали можливість якісно й у повному обсязі виконувати свої функції, визначені чинним законодавством.

Характерною ознакою принципу повноти є те, що всі види надходжень повністю зарховуються до місцевих бюджетів відповідно до чинних нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи управління всіх рівнів влади сприяють акумуляції грошових коштів до бюджетів усіх рівнів для забезпечення фінансування необхідних витратків. Органи місцевого самоврядування не мають права одержувати інших доходів, крім тих, що включені до переліку доходів місцевих бюджетів.

Принцип матеріальної зацікавленості в пошуках резервів для збільшення обсягів доходів місцевих бюджетів передбачає: при перевиконанні плану мобілізації доходів, як правило, виявляються залишки бюджетних коштів на фінансування додаткових функцій, що не передбачені рішеннями про місцеві бюджети. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримуватимуть додаткові фінансові можливості для розширення своїх повноважень, наприклад, для фінансування додаткових регіональних чи місцевих програм розвитку, що здійснюються на їх території.

Завдяки контролю з боку відповідних органів за правильністю формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування реалізовуватиметься принцип контролю, а принцип гласності - завдяки поінформованості членів територіальної громади щодо показників джерел, обсягів доходів відповідних місцевих бюджетів та звітів про їх виконання.

Щодо дії принципу реальності зазначимо, що формування місцевих бюджетів ґрунтується на реальних показниках економічного та соціального розвитку держави та її адміністративно-територіальних формувань, які здійснюються відповідно до затверджених методик та правил. Обсяги доходів місцевих бюджетів характеризуються показниками реальної визначеності та обрахованості, орієнтованими на відповідний рівень виконання завдань органами місцевого самоврядування - не прихованими, не завищеними і не заниженими.

Існування єдиної правової бази, єдиної бюджетної класифікації, єдиних форм, методів, підходів щодо формування доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, єдиного порядку ведення бухгалтерського обліку та звітності передбачено умовами застосування принципу єдності.

Дія принципу плановірності характеризується тим, що обсяги доходів місцевих бюджетів на наступний рік розраховуються в процесі бюджетного планування на основі планових та прогнозних показників соціально-економічного розвитку як окремої адміністративно-територіальної одиниці, так і держави загалом.

Системний підхід до формування дохідних частин

місцевих бюджетів із урахуванням усіх чинників системи (показники соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць) у тісному взаємозв'язку з базовими даними передбачено основними положеннями принципу системності.

Дія принципу стабільності передбачає, з одного боку, стабільні показники обсягів та джерел доходів, а з іншого - стабільні темпи приросту надходжень із урахуванням завдань та функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування. А згідно з принципом відповідальності, учасники бюджетного процесу відповідальні за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

При дотриманні визначених принципів фінансово-го забезпечення органів місцевого самоврядування забезпечуватиметься збільшення рівня їх фінансової незалежності. Зауважимо, що вказані принципи функціонують не автономно, вони проявляються на всіх етапах бюджетного процесу, діючи нерозривно в процесі формування місцевих бюджетів та відповідно фінансування діяльності органів місцевої влади. Таким чином, вищеописаний систематизований перелік принципів є комплексом взаємоузгоджених та практичних заходів, що сприятимуть ефективному наповненню цільових грошових фондів органів влади на місцях у достатньому розмірі з метою досягнення відповідності законодавчо визначених повноважень джерелам їх фінансування, реалізації завдань та функцій, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Ефективне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе також без ґрунтового законодавства стосовно компетенції органів місцевого самоврядування у сфері їхніх фінансових ресурсів. Вважаємо, що від того, наскільки ця база буде враховувати об'єктивні економічні закони та закономірності розвитку суспільства й усіх адміністративно-територіальних одиниць громади зокрема, особливості відповідного етапу розвитку держави, інші внутрішні й зовнішні чинники, залежатиме рівень соціально-економічного розвитку цілої країни, її фінансовий стан, фінансові можливості й перспективи. Тому розробці нових та вдосконаленню діючих законодавчих та нормативних основ фінансового забезпечення місцевих органів влади з боку суспільства повинна надаватися особлива увага.

Правове регулювання фінансових відносин, які виникають при фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування, є однією з форм управління з боку держави економічним і соціальним розвитком адміністративно-територіальної одиниці, що відображатиметься на ефективності, результативності фінансового забезпечення місцевих органів влади. Тому дії органів влади місцевого рівня у сфері їх фінансового забезпечення повинні ґрунтуватися на правових актах, котрим притаманні такі основні функції:

1) визначають перелік установ, організацій, фізичних і юридичних осіб, на які впродовж певного часу поширюється дія правової норми;

2) регламентують права й обов'язки органів місцевого самоврядування щодо наповнення та використання місцевих бюджетів;

3) є підґрунтям для вживання відповідних заходів щодо виконання чи невиконання правових норм органами місцевого самоврядування;

4) усі фінансово-правові відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання виникають і припиняються на законодавчій основі;

5) наявність якісних законодавчих та інших нормативних документів створює умови ефективного витрачання цільових грошових фондів органів місцевого самоврядування, а також досягнення високих кінцевих результатів їх впливу на рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці та суспільства загалом;

6) правові норми, що регулюють фінансові відносини органів місцевого самоврядування, є системою фінансового права, яка ґрунтується на Конституції держави;

7) норми чинного законодавства повинні чітко окреслювати функції місцевого самоврядування й, відповідно до них, джерела фінансових ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Відзначимо, що зміст останньої функції отримав своє відображення також і в нормах міжнародного законодавства. Основні положення 9 статті "Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" Європейської Хартії про місцеве самоврядування регламентують: місцеве самоврядування повинно наділятися фінансовими ресурсами відповідно до його концепції, передбаченої конституцією та законом; цих ресурсів повинно бути достатньо, у межах загальної економічної політики ними можна вільно розпоряджатися; частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких визначаються місцевим самоврядуванням у межах закону [11].

Нормами цього нормативно-правового акта не встановлено частки фінансових ресурсів, що формуються за рахунок місцевих податків і зборів, оскільки таке питання повинно вирішуватися кожною країною окремо з огляду на її економічні й фінансові умови. Проте вказано, що при цьому завжди повинна бути відповідність між сплаченими податками та одержаними послугами платником податків від держави; джерела фінансових ресурсів повинні бути різними й гнучкими для уникнення впливу інфляції; обов'язковим елементом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування повинно бути фінансове вирівнювання, тобто перерозподіл фінансових ресурсів на користь економічно слабших органів самоврядування. Так, вирівнювання повинно здійснюватися урядом без обмеження свободи дій органів місцевого самоврядування; надання субсидій місцевому самоврядуванню не повинно бути пов'язане з фінансуванням певних витрат. Одержання субсидій не повинно обмежувати свободу дій місцевого самоврядування у сфері його компетенції; доступ до ринку позикового капіталу - обов'язкова умова фінансового забезпечення місцевого самоврядування й особливо для здійснення інвестиційної діяльності.

У Європейській Хартії про місцеве самоврядування окреслено правові й організаційні принципи місцевих фінансів. Це стало важливим етапом у становленні місцевих фінансів і насамперед в опрацюванні міжнародних стандартів їх функціонування. Прийняття Європейської Хартії сприятливо вплинуло на розвиток фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Більшість країн прийняла законодавчі акти про місцеве самоврядування, де обов'язковими були розділи про фінансову основу місцевого самоврядування [11].

У Всесвітній Декларації місцевого самоврядування також відображено принципи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які в основному збігаються з принципами Європейської Хартії [8].

Результати проведеного нами практичного дослідження фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування засвідчили наявність високого рівня централізації цієї системи. До чинників, що зумовили такі висновки, ми віднесли такі: низький рівень фінансової автономії бюджетів місцевого самоврядування, про що свідчать незначні надходження від місцевих податків та зборів (тенденційно складають близько 3-5 % у структурі доходів місцевих бюджетів); слабка власна дохідна база; залежність від трансфертів, частка яких сягає 50 % надходжень; недостатній розвиток фінансових відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами [7].

На основі вищеописаного логічним є висновок, що реальне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без державної політики підтримки через ефективний перерозподіл фінансових ресурсів з метою посилення ваги власних доходів. Вважаємо вартою уваги запропоновану В. Мамоною модель децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком, що має базуватись на принципах самостійності, самодостатності, самобудовності та самодіяльності [13]. Дійсно, це дасть можливість збалансувати функції органів місцевого самоврядування з ресурсами щодо їх реалізації, ліквідувати існуючі утриманські настрої, породжені чинним механізмом міжбюджетних трансфертів, підвищити значення місцевих податків і зборів у доходах відповідних бюджетів, підвищити дієздатність територіальних громад і спільнот. Реалізація такої моделі сприятиме фінансовій незалежності органів місцевого самоврядування, удосконаленню їх фінансового забезпечення.

У цьому контексті актуальності набуває зміцнення фінансової незалежності територіальних громад, що сприятиме розширенню повноважень місцевих органів у формуванні їхніх фінансових ресурсів. Ідеться про зміцнення власних доходів бюджетів локального рівня. Так, у результаті проведеного дослідження на основі даних фінансових управлінь обласних державних адміністрацій Тернопільської, Хмельницької та Вінницької областей вважаємо, що нарощування дохідної бази місцевих бюджетів як основного джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування можливе за рахунок [7]:

- зарахування плати за землю до переліку доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- вилучення надходжень від адміністративних штрафів із переліку доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і внесення до переліку тих, що не враховуються;
- зарахування до місцевих бюджетів збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення;
- запровадження податку на нерухоме майно забезпечить істотне збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Хоча треба врахувати відсутність необхідної бази даних про об'єкти нерухомого майна та загального реєстру прав власності на нього;
- розширення прав місцевої влади у сфері податкового стимулювання шляхом диференціації ставок місцевих податків і зборів, плати за торговий патент, єдиного податку для фізичних осіб і фіксованого податку на здійснення підприємницької діяльності;
- унесення змін до Законів України "Про спрощену систему оподаткування", "Про патентування деяких

видів підприємницької діяльності", до Декрету Кабінету Міністрів "Про місцеві податки і збори" та розділу IV Декрету Кабінету Міністрів "Про прибутковий податок з громадян" у частині оподаткування доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності щодо збільшення граничних розмірів зазначених податків і платежів;

- упорядкування діючих пільг зі сплати платежів до місцевих бюджетів та їх мінімізація;
- удосконалення механізму визначення об'єкта, бази та ставок оподаткування в частині таких податків і зборів: податку з реклами, ринкового збору, збору за паркування автотранспорту з урахуванням при цьому суттєвих змін, що мали місце у відносинах власності, соціальної сфері, реальних доходах населення, оскільки можливості, закладені в цих платежах - наявність потенційних платників та об'єктів оподаткування - використовуються ще не повною мірою;

- розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок цільових податків - податку на благоустрій міст та екологічного податку;

- включення єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до складу доходів міського бюджету міста обласного значення, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. З огляду на те, що на практиці спостерігаються значні нерівномірності та невідповідності у визначенні ставок щодо цього податку, доцільним є встановлення порядку сплати єдиного податку на підприємницьку діяльність із фізичних осіб не у фіксованих ставках, а залежно від обсягів реалізації робіт, товарів та послуг;

- зменшення залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів, виділених із державного бюджету, та зниження рівня дотаційності. У цьому контексті доцільним є надання органам місцевого самоврядування права на встановлення територіальної надбавки до загальнодержавного податку з доходів фізичних осіб у розмірі 2 % та надходження його до бюджету того органу місцевої влади, який її встановив;

- використання прямих податків як основного елемента місцевого оподаткування. Основним недоліком непрямих податків є обмежені можливості їх використання для стимулювання виробництва. Нарощування власних доходів місцевих бюджетів має відбуватись при збільшенні темпів виробництва. З огляду на це, потребують запровадження такі види податків і зборів, які б за своєю економічною природою виконували не лише фискальну функцію, а й стимулювали й заохочували підприємницькі структури до створення додаткової вартості та її легалізації;

- визначення місцевими податками таких загальнодержавних податків, які за своєю економічною природою уже є місцевими.

З урахуванням зарубіжного досвіду пропозиції з удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні розроблено В. В. Федотовим [17]. Вважаємо опрацьовані науковцем рекомендації також вартими уваги. Їх сутність полягає у визначенні статусу обласних та районних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування; зміні порядку формування обласних і районних бюджетів місцевого самоврядування шляхом переведення їх на власну дохідну базу; зміцненні ролі місцевих податків і зборів шляхом проведення відповідних податкових реформ; запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні надходжень доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях; розробці та реалізації спільних інвестиційних програм за учас-

тю органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також суб'єктів підприємницької діяльності з можливим використанням кредитних ресурсів; розвитку фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів; створенні комунальних банків, які забезпечуватимуть обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності та у власності територіальних колективів областей і районів; запровадженні спеціальних органів державного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування - регіональних рахункових палат у системі виконавчої влади.

Підтримуємо також позицію В. В. Федотова стосовно визначених ним етапів реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті зарубіжного досвіду: перший - прийняття змін та доповнень до Бюджетного кодексу; другий - перехід від принципу щорічного встановлення нормативів бюджетної забезпеченості повноважень місцевого самоврядування до принципу формування місцевих бюджетів на базі законодавчо встановлених державних соціальних гарантій.

Висновки

Отже, провівши дослідження фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, ми дійшли таких висновків:

1) фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є одним із методів фінансового механізму території, що визначає принципи, джерела й форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на повноцінну реалізацію завдань та функцій надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами;

2) найвагомішим джерелом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є кошти державного та місцевих бюджетів, тоді як кошти, отримані з інших джерел, - лише додатковий фінансовий ресурс;

3) основною формою фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є бюджетне фінансування - надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державне управління, оборону тощо;

4) систематизований перелік принципів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є комплексом взаємоузгоджених та практичних заходів, що сприятимуть ефективному наповненню цільових грошових фондів органів влади на місцях у достатньому розмірі з метою досягнення відповідності законодавчо визначених повноважень джерелам їх фінансування, реалізації завдань та функцій, надання соціальних послуг населенню на відповідному рівні;

5) до чинників, що зумовлюють високий рівень централізації системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, ми віднесли такі: низький рівень фінансової автономії їх бюджетів; слабка власна дохідна база; залежність від трансфертів; недостатній розвиток фінансових відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами;

6) правове регулювання фінансових відносин, що виникають при фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування є однією з форм управління з

боку держави економічним і соціальним розвитком адміністративно-територіальної одиниці, що впливатиме на ефективність, результативність фінансового забезпечення місцевих органів влади. Тому дії органів влади місцевого рівня у сфері їх фінансового забезпечення повинні ґрунтуватися на відповідним чином доопрацьованих положеннях правових актів;

7) визначені нами шляхи зміцнення власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування сприятимуть розширенню повноважень місцевих органів у формуванні їхніх фінансових ресурсів, а відтак і фінансовій незалежності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

- 1) Конституція України. Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
- 2) Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. - К. : Атіка, 2001.
- 3) Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24.
- 4) Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 4. - Ст. 28.
- 5) Наказ Державної податкової адміністрації України "Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ" від 11 липня 1997 року № 232 / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 6 серпня 1997 р. за № 291/2095 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=340>.
- 6) Наказ Державної податкової адміністрації України від 03.07.2000 №355 "Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій)" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=z0451-00>.
- 7) Вовна Н. І. Доходи місцевих бюджетів: оптимізація формування та резерви зростання : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / Н. І. Вовна ; ТДЕУ. - Тернопіль, 2006. - 185 с.
- 8) Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1994. - Вип. 1-2 (6-7). - С. 65-69.
- 9) Дікань Л. В. Фінансове забезпечення діяльності підприємства: сутність та джерела / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб // Економіка розвитку. - 2007. - № 3. - С. 65-68.
- 10) Економічна енциклопедія : у 3 тт. / [ред. кол. С. В. Мочерний (відпов. ред.) та ін.]. - К. : Видавничий центр "Академія", 2002. - Т. 3. - 952 с.
- 11) Європейська Хартія місцевого самоврядування ; [пер. з англ. Є. М. Вишневецького]. - Страсбург : Вид-во Ради Європи, 1990. - 9 с.
- 12) Зайчикова В. В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Європейських країнах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит" / В. В. Зайчикова ; Нац. академія держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2003. - 16 с.
- 13) Мамонова В. В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком : дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / В. В. Мамонова ; НАДУ при Президентові України. - К., 2006.
- 14) Опарін В. М. Фінанси / В. М. Опарін. - К. : КНЕУ, 1999. - 164 с.
- 15) Романенко О. Р. Фінанси / О. Р. Романенко. - К. : Центр навч. літ-ри, 2006. - 312 с.
- 16) Сидорчук А. Моделі фінансового забезпечення соціального захисту населення / А. Сидорчук // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. - 2004. - № 16. - С. 102-107. - (Серія Економіка).
- 17) Федотов В. О. Реформування системи фінансового за-

безпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / В. О. Федотов ; Донецький держ. ун-т управління. - Донецьк, 2006. - 220 с.

18) Фінанси / [С. І. Юрій, Т. О. Кізіма, М. М. Тріпак, Н. П. Злепко ; ТАНГ]. - Тернопіль, 2002. - 207 с.

19) Фінанси / [за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова]. - К. : Знання, 2008. - 611 с.

20) Финансы / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой]. - М. : Финансы и статистика, 1993. - 432 с.

21) Финансы, денежное обращение и кредит / [под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова]. - М. : Проспект, 2000.

N. Vovna

FINANCIAL PROVIDING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANS

Approaches are brought to determination of the financial providing and the own understanding of term «financial providing of local self-government organs» is given. Principles, sources and forms of financing of local self-government organs activity, are certain. The ways of providing of financial independence of local-authority organs are offered through the improvement of current budgetary legislation and strengthening of local budgets incomes.

Key words: organs of local self-government, financial providing, budgetary financing, local budgets incomes.

© Н. Вовна

Надійшла до редакції 14.06.2010

УДК 338.12.017

МОДЕЛЬ РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ

ЛЮДМИЛА ГОРДІЄНКО,

старший викладач Черкаського державного технологічного університету

У статті з'ясовано специфіку, структуру та важелі регулювання доходів населення. Виявлено причини неефективності нині чинного регулятивного механізму. Розроблено формалізовану модель, яка дозволяє виявляти резерви та напрями ефективного формування доходів населення.

Ключові слова: доходи населення, регулятивний механізм, параметри моделі, трансферти, податок з доходу.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом державної соціальної політики в Україні на найближчі роки є забезпечення поступового зростання доходів населення. Доходи населення є одним із основних індикаторів суспільного розвитку країни, забезпечуючи життєво необхідні потреби населення та формуючи суспільні настрої, що в сукупності сприяє економічному зростанню. Неможливо реалізувати будь-яку програму реструктуризації галузей економіки, здійснити низку необхідних реформ без забезпечення гідної заробітної плати членам конкретного соціуму. Саме проблема низького рівня оплати праці працездатного населення України зумовлює трудову еміграцію, вплив кваліфікованих працівників у ті сфери економіки, де їм пропонують вищий рівень оплати праці.

Отже, рівень оплати праці конкретного працівника, рівень соціальної допомоги, які в сукупності формують значну частину доходів населення, нині є надзвичайно актуальною проблемою для України.

Аналіз попередніх досліджень. Теоретичні основи дослідження доходів населення були започатковані ще класиками економічної науки - Я. Віттом, Н. Канаром, М. Кейнсом, У. Петті, Р. Кене, А. Смітом.

Найбільш активно проблемами доходів населення займалися представники інституціоналізму в 50-60-х рр. XX ст. - Дж. К. Гелбрейт, Г. Мюрдаль, Р. Пігу, а в 70-80-х рр. XX ст. - Л. Вальрас, І. Делфі, А. Маршал, С. Кузнець, К. Хорнбек.

В українській науковій традиції XIX-XX ст. проблема державного регулювання доходів населення була предметом розгляду М. Бунге, В. Навроцького, І. Патлаєвського, С. Подолинського, Є. Слуцького, М. Туган-Барановського. Необхідно зазначити, що вона набула особливого значення й у дослідженнях учених пострадянських країн, зокрема Росії - Л. Абалкін, А. Белов, С. Белозеров, М. Желтов, В. Ковальов, В. Нестеров, М. Романовський, Б. Сабанті, А. Черонов. Серед сучасних українських учених, які плідно працюють у цьому напрямі, слід назвати О. Амошу, О. Базилюка, В. Вишневського, В. Гейця, Д. Богиню, Е. Лібанову, С. Тютюникову та інших.

Динамічність суспільних процесів, необхідність урахування нових реалій початку другого десятиліття XXI ст. зумовлюють пошук нових підходів до формування доходів населення і потребують узгодження наукових поглядів щодо оплати праці зі стратегічними

№ 4 (104) липень-серпень 2010 р.