

Methodological foundations of the research of the local finances system under decentralization in Ukraine

Методологічні основи дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні

Taisia Krushelnytska, Anna Munko

Key words:

local finances, local budgets, decentralization, local self-government, methodology, territorial communities.

Ключові слова:

місцеві фінанси, місцеві бюджети, децентралізація, органи місцевого самоврядування, методологія, територіальні громади.

Місцеве самоврядування поряд з державним управлінням є складовою частиною цілісної системи публічної влади. Система місцевого самоврядування України пройшла низку реформувальних та реорганізацій з моменту проголошення незалежності держави, але досі не стала достатньо дієвою ефективною самоврядною організацією місцевої життєдіяльності суспільства¹. Тому питання посилення ролі органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади є актуальним і до сьогодні.

«Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Здійснюється 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»². Здатність вирішувати питання місцевого значення суттєво залежить від обсягів фінансових ресурсів, які є розпорядженні органів місцевого самоврядування для виконання повноважень, реалізації їхніх управлінських можливостей щодо розвитку фінансового потенціалу території. Ефективні системи місцевих фінансів та їх адаптація до умов децентралізації влади є одними із основних питань на порядку денному реформування місцевого самоврядування в Україні.

Вивчення наукових розробок щодо місцевих фінансів свідчить, що основна кількість комплексних теоретичних напрацювань зосереджена у період 2000 – 2009 рр. Систему місцевих фінансів у цілому, а не за окремими її складниками, розглядали Д. Базилевич³, О. Василик⁴, О. Кириленко⁵, О. Кравченко⁶, О. Сунцова⁷, В. Федосов і С. Юрій⁸. Питання фінансового забезпечення розвитку територій та аспекти реформи місцевого самоврядування ґрунтовно досліджувалися такими вітчизняними вченими

¹ Заблоцький В.В. Особливості розвитку та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади на теренах України [Електрон. ресурс] / В. Заблоцький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=836>.

² Про місцеве самоврядування: закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.

³ Базилевич В.Д. Державні фінанси: навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. К. : Атака, 2002. 368 с.

⁴ Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. / О.Д. Василик. К. : НІОС, 2008. 416 с.

⁵ Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2004. 192 с.

⁶ Кравченко О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Кравченко. К. : ДЕТУТ, 2009. 157 с.

⁷ Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. К. : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

⁸ Теорія фінансів: підруч. / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К. : Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

сфери державного управління, як О. Бобровська⁹, Т. Безверхнюк¹⁰, Т. Крушельницька¹¹, О. Матвеева¹², Ю. Молодожен¹³, В. Толкованов¹⁴, М. Трещов¹⁵. Велика увага на аспектах управління місцевими фінансами зосереджена у працях зарубіжних науковців, зокрема профільних спеціалістів Світового Банку¹⁶ (Р. Венкатешварен, Х. Гарзон, К. Льюїс, І. Рубін, К. Турмаєр, А. Шах, Л. Шройдер).

Про недостатність напрацювань для забезпечення якісного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади свідчить:

- концентрація уваги на місцевих бюджетах і їх фактичне ототожнення їх з поняттям «місцеві фінанси»;
- зосередження на питаннях казначейського управління та контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;
- виокремлення із усього обсягу муніципальних активів лише підприємств житлово-комунального господарства як основи створення місцевих фінансових ресурсів;
- нівелювання складників муніципальних активів, що не дозволяє повністю задіяти фінансовий потенціал території;
- надання абсолютної переваги заходам фіскального характеру;
- низький рівень застосування механізмів муніципально-приватного партнерства як співпраці органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання приватного сектору щодо соціально-економічного розвитку території;
- акцент на удосконаленні системи міжбюджетних відносин і незначна увага альтернативним джерелам створення фінансових ресурсів.

Відтак, система місцевих фінансів в Україні потребує оновлення наукового супроводу із огляду на процеси децентралізації влади та підвищення організаційно-функціональної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, що вимагає відповідних методологічних основ дослідження проблеми.

У загальному розумінні «методологія» – вчення про метод. Разом із тим Ю. Сурмін зазначає, що сутність і зміст методології науковці трактують неоднозначно. Серед найпоширеніших дефініцій учених наводить такі: сукупність філософських методів пізнання; система методів пізнання; загальна теорія методів пізнання; сукупність принципів діяльності; система принципів, категорій, теорій, парадигм, методів; багаторівневе утворення (від філософської методології до методології галузевих видів науки). Усі ці підходи не суперечать один одному. Це доводить, що «методологія» є полі функціональним утворенням і виступає як спосіб діяльності, спрямований на її організацію та реалізацію¹⁷.

Методологію дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади доцільно розглядати з точки зору спеціальної методології пізнання економічних процесів у місцевому самоврядуванні. Архітектура її побудови базується на загальній методології наукового пізнання та методології науки державного управління і місцевого самоврядування. Вона знаходиться в колі наукових інтересів вчених, практиків, працівників органів місцевого самоврядування.

Як основу для наукового дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади розробимо його програму, яка давала б змогу бачити основні його етапи, процедури, можливі результати.

⁹ Бобровська О.Ю. Науково-прикладні засади інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління фінансовою децентралізацією / О. Бобровська, А. Мунько // Актуальні пробл. держ. упр.: збір. наук. пр. / редкол.: Л.О. Белова (голов. ред.) [та ін.]. Х. ХарІДУ НАДУ, 2015. № 2 (48). С. 7–17.

¹⁰ Безверхнюк Т.М. Еволюція основних ідей та напрями розвитку ресурсного підходу в теорії регіонального управління / Т. Безверхнюк // Держава та регіони. 2010. № 3. С. 18–23.

¹¹ Крушельницька Т.А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад / Т. А. Крушельницька // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 129–140.

¹² Матвеева О.Ю. Інституалізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління / О. Матвеева // Держава та регіони. 2012. № 2. С. 10–16.

¹³ Молодожен Ю.Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад : автореф. дис... д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Молодожен Юлія Борисівна; Донецьк. Держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. – 33 с.

¹⁴ Толкованов В.В. Інноваційні інструменти управління місцевими фінансами / В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління. Х. : ХарІДУ НАДУ. 2012. № 2(42). С. 171–178.

¹⁵ Treschov M. World experience of local finances management / M. Treschov // Visegrad Journal on Human Rights. 2018. № 1. С. 157–161.

¹⁶ Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. 399 p.

¹⁷ Сурмін Ю.Г. Майстерня вченого: підруч. / Ю.Г. Сурмін. К. : Знання-Прес, 2006. С. 23–24.

Ланцюг дослідних кроків включає (Ю. Сурміним)¹⁸: попереднє вивчення об'єкта, постановку проблеми, формулювання цілей і завдань дослідження, висування гіпотез, обґрунтування методів і планування дослідження, нагромадження фактологічної бази, перевірка гіпотез, побудова концепції, вироблення практичних результатів. Особливістю наукових підходів та методів, які використовуються в дослідженні систем державного і муніципального управління, є прив'язка до нормативно-правової основи, яка покликана забезпечити прозорість і підконтрольність діяльності органів управління, їх орієнтацію на реалізацію суспільного інтересу¹⁹.

Отже, запропоновано такий зміст програми наукового дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні.

Постановка проблеми. З початком реформи місцевого самоврядування України на засадах децентралізації влади виникла суперечлива ситуація, а саме невідповідність системи місцевих фінансів особливостям децентралізованого державного управління та обмеженість інструментів органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток фінансового потенціалу територій.

Головне призначення місцевих фінансів сприяти через ОМС, успішному економічному і соціальному розвитку, зростанню матеріального добробуту населення, забезпеченню прав і свобод людини²⁰.

Мета роботи полягає у розробці методологічних основ дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади. До **ключових завдань** віднесено узагальнення теоретичної бази проблематики; розкриття змісту реформи місцевого самоврядування в Україні та її вплив на систему місцевих фінансів; визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-податковій сфері, які було передано або розширено у рамках децентралізації влади; вивчення інституційного оточення та чинників впливу на систему місцевих фінансів; оцінювання фактичного стану системи місцевих фінансів в Україні та потенційних можливостей її розвитку; узагальнення зарубіжного досвіду; формування концептуальних засад щодо удосконалення системи місцевих фінансів як реакції на виклики децентралізації влади.

Гіпотеза полягає в розгляді муніципальних утворень як економічних систем, які володіють власними фінансовими ресурсами і здатні їх ефективно використовувати та нарощувати для забезпечення економічного і соціального розвитку, застосовуючи сучасні методи і технології управління місцевими фінансами.

Як основу для дослідження варто застосувати поняття «муніципальне утворення», що в енциклопедії з державного управління визначається як «населена територія, у межах якої безпосередньо або через виборні органи територіальною громадою здійснюється місцеве самоврядування з метою розв'язання питань місцевого значення на основі використання муніципальної власності, формування місцевого бюджету»²¹. Тобто таке поняття охоплює територію (адміністративно-територіальну одиницю), територіальну громаду (населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та виборні органи управління (органи місцевого самоврядування).

Обґрунтування методів дослідження. У процесі дослідження доцільно застосовувати фундаментальні, загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень: діалектичний метод пізнання, дедукція, індукція, абстрагування, узагальнення, аналіз і синтез, моделювання; системно-аналітичний, економіко-статистичний, компаративний і системний аналіз; логічний метод та метод порівняння.

Планування дослідження. 1 етап – вивчення теоретичних основ місцевих фінансів та реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. 2 етап – дослідження управлінських регуляторів щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. 3 етап – формування пропозицій щодо удосконалення системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні.

Нагромадження фактологічної бази. Інформаційною базою дослідження є статистичні дані Державної служби статистики України, звіти Державної казначейської служби України та її територіальних підрозді-

¹⁸ Сурмін Ю.Г. Майстерня вченого: підруч. / Ю.Г. Сурмін. К.: Знання-Прес, 2006. С. 87.

¹⁹ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / О.М. Рой. СПб.: Питер, 2003. С. 32.

²⁰ Поліщук В.В. Впровадження «регіонального бюджетного паспорту» як інструменту підвищення ефективності планування бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування / В. Поліщук // Науковий вісник академії муніципального управління. 2013. Вип. 1. С. 353–360.

²¹ Територіальне управління / наук.-редкол.: О.Ю. Амосов, О.С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. Х.: Вид.-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. Том 5. С. 220.

лів, інформація профільних структурних підрозділів органів місцевого самоврядування територіальних громад, районних і обласних рад та держадміністрацій.

Алгоритм перевірки гіпотез передбачає: вибір типу аналізу, доказ гіпотез та формулювання аналітичних висновків.

Формулювання концептуальних засад удосконалення системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні, дотримуючись точки зору, що місцеві фінанси є системою, що об'єднує сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, і соціально-економічні відносини щодо управління їх формуванням, розподілом і використанням шляхом відтворення і нарощування фінансового потенціалу муніципальних утворень.

Система місцевих фінансів складається, за нашим бачення, із таких підсистем: фінансового потенціалу, фінансових ресурсів, місцевого бюджету фінансових відносин та органів місцевого самоврядування. Схематично її зображено на рис. 1.



Рис. 1. Складники системи місцевих фінансів

Місцеві фінанси є похідними від фінансового потенціалу та фінансових ресурсів. Фінансовий потенціал, акумулюючи джерела створення фінансових ресурсів муніципального утворення, відкриває їх цикл руху. Фінансові ресурси наповнюють місцеві бюджети. Через місцеві бюджети формується цикл формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Системи будь-якого рівня включають низку потенціалів: природних, технічних, технологічних, просторових, кадрових, які мають специфічні якості, можливості та віддзеркалюють здатність до забезпечення плинності суспільних процесів відповідними ресурсами. Фінансовий потенціал муніципального утворення є одним із базових у науковому дослідженні системи місцевих фінансів.

Продуктом використання фінансового потенціалу є фінансові ресурси. Відтак, система місцевих фінансів повинна будуватися навколо процесів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. Джерела формування місцевих фінансів – фінансові ресурси у вигляді податкових, неподаткових надходжень, інших коштів у фондів та нефондовій формі не виникають ні звідки, а отже потребують дій органів місцевого самоврядування.

Фінансові ресурси – єдиний вид ресурсів, який може бути перетворений з мінімальним розривом у часі в будь-який інший вид ресурсів. Будь-яка діяльність починається з відповіді на питання: де знайти джерела фінансування; як організувати поточне і перспективне управління фінансовими ресурсами, яке забезпечує фінансову стійкість і платоспроможність²².

Детальна уява про обсяги фінансових ресурсів муніципального утворення починається з оцінювання і формування їх потоків, які визначаються потенціальними можливостями джерел їх створення з подальшим формуванням потоків їх руху через місцеві бюджети.

²² Державна економічна політика регіонального розвитку : навчальний посібник / М.А. Латинін, О.Ю. Бобровська, Г.О. Дорошенко [та ін.]; за заг. ред. М.А. Латиніна. Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 332.

Фінансові відносини представляють собою стійкі, впорядковані, прямі і зворотні зв'язки стосовно формування і раціонального використання, відтворення фінансового потенціалу і створюваних фінансових ресурсів з метою фінансового забезпечення розвитку муніципального утворення. Такі взаємодії визначають пріоритети подальшого розвитку процесів фінансового забезпечення для збільшення фінансового потенціалу та вирішення інших спільних питань.

Формування відносин у системі місцевих фінансів будується на комплексі нормативно-правових актів, положень, відповідних засобів, принципів партнерства і економічної дисципліни. Вони здійснюються з використанням системи знань з права, фінансів, бюджетного менеджменту, теорії суспільного договору та інших наукових знань і відіграють велику роль у зміцненні системи. Відносини можуть змінювати взаємозалежність між елементами, взаємодоповнювати, кооперувати і координувати дії в системі.

Розгляд місцевого самоврядування як багатоелементної системи з широкою функціональною спрямованістю управлінського механізму забезпечення економічного та соціального розвитку носить міждисциплінарний характер, так як цей феномен є предметом дослідження різних наук: економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, загальної теорії управління, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії²³. Тому важливо врахувати, що поле дослідження системи місцевих фінансів також буде виходити за межі науки державного управління та враховувати особливості інших наукових сфер, зокрема економічної та соціальної.

Визначення складових об'єкту дослідження – системи місцевих фінансів дозволить виділити елементи дослідження, які безпосередньо пов'язані з процесами формування, розподілу та використання фінансових ресурсів. Цілі, принципи, функції, завдання, методи та інструменти будуть розглядатись самостійно у послідовності і взаємозв'язку за кількісними і якісними ознаками. Це дозволить дослідити сутність процесів, які відбуваються в середині системи управління місцевими фінансами, визначити роль та міру впливу кожного суб'єкта з метою подальшого удосконалення системи шляхом адаптації до умов, сформованих за результатами децентралізації влади.

Теоретичне обґрунтування змісту і складу системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади дозволяє перейти до наукового обґрунтування процесів управління ними.

Анотація

Статтю присвячено формуванню основ методології дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні. Запропоновано програму наукового дослідження проблеми, яка містить ланцюг дослідних кроків. Визначено та обґрунтовано зміст складників системи місцевих фінансів.

Summary

The article is devoted to the formation of the methodology foundations of the study of the local finances system under decentralization in Ukraine. A program of scientific research of a problem, which contains a chain of research steps, is proposed. The contents of the components of the local finance system are determined and substantiated.

Використана література:

1. Базилевич В.Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. К. : Атака, 2002. 368 с.
2. Безверхнюк Т.М. Еволюція основних ідей та напрями розвитку ресурсного підходу в теорії регіонального управління / Т. Безверхнюк // Держава та регіони. 2010. № 3. С. 18–23.

²³ Шумовська К.Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] / К. Шумовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 12. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=384>.

3. Бобровська О.Ю. Науково-прикладні засади інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління фінансовою децентралізацією / О. Бобровська, А. Мунько // Актуальні проблеми державного управління. Х : ХарІДУ НАДУ. 2015. № 2 (48). С. 7–17.
4. Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. / О.Д. Василик. К. : НІОС, 2008. 416 с.
5. Державна економічна політика регіонального розвитку : навчальний посібник / М.А. Латинін, О.Ю. Бобровська, Г.О. Дорошенко [та ін.]; за заг. ред. М.А. Латиніна. Х. : ХарPI НАДУ «Магістр», 2015 402 с.
6. Заблоцький В.В. Особливості розвитку та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади на теренах України [Електрон. ресурс] / В. Заблоцький // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 4. Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=836>.
7. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2004. 192 с.
8. Кравченко О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Кравченко. К. : ДЕТУТ, 2009. 157 с.
9. Крушельницька Т.А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад / Т.А. Крушельницька // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 129–140.
10. Матвеева О.Ю. Інституалізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління / О. Матвеева // Держава та регіони. 2012. № 2. С. 10–16.
11. Молодожен Ю.Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад : автореф. дис... д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Молодожен Юлія Борисівна; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. 33 с.
12. Поліщук В.В. Впровадження «регіонального бюджетного паспорту» як інструменту підвищення ефективності планування бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування / В. Поліщук // Науковий вісник академії муніципального управління. 2013. Вип. 1. С. 353–360.
13. Про місцеве самоврядування: закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
14. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / О.М. Рой. С.Пб. : Питер, 2003. С. 32.
15. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. К. : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
16. Сурмін Ю.Г. Майстерня вченого: підруч. / Ю.Г. Сурмін. К. : Знання-Прес, 2006. 280 с.
17. Теорія фінансів: підруч. / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К. : Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
18. Територіальне управління / наук.-редкол.: О.Ю. Амосов, О.С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. Х. : Магістр, 2011. Том 5. 408 с.
19. Толкованов В.В. Інноваційні інструменти управління місцевими фінансами / В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління. Х : ХарІДУ НАДУ. 2012. № 2(42). С. 171–178.
20. Шумовська К.Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] / К. Шумовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 12. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=384>.
21. Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. 399 p.
22. Treschov M. World experience of local finances management / M. Treschov // Visegrad Journal on Human Rights. 2018. № 1. С. 157–161.

Taisia Krushelnytska,

*Doctor in Public Administration, Docent, Professor Economy and regional Economic Policy Department
of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Anna Munko,

*PhD. in Public Administration,
Deputy Head of the Department of Organizational Information Work and Control of the Khmelnytsky City Council*