

УДК 336.14:352

ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ НА ТРАКТУВАННЯ ПОНЯТТЯ „МІСЦЕВІ ФІНАНСИ”

Гутаріна С. О.

В статті розглянуто процес еволюції місцевих фінансів і запропоновано його періодизацію. Визначено науково-теоретичні школи, які займалися і займаються проблемами місцевих фінансів. Уточнено поняття місцевих фінансів.

Ключові слова: місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування, фінансові ресурси.

Наприкінці ХХ ст. значно прискорився процес демократизації державного устрою та управління. У багатьох країнах невід’ємною складовою демократичного управління є органи місцевого самоврядування. Тому в умовах формування демократичного устрою суспільства і подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як однієї з його фундаментальних основ особливого значення набувають місцеві фінанси. Місцеві фінанси складають самостійний структурний рівень фінансової системи держави.

Розвиток науки про місцеві фінанси відбувається у нерозривному зв’язку з теоретичними дослідженнями суті та природи місцевого самоврядування. Це пов’язано з тим, що з розвитком суспільства питання фінансування місцевого самоврядування набувають все більшого значення. Тому враховуючи високий динамізм розвитку всієї фінансової системи країни, виникає закономірна потреба у розширенні та поглибленні уявлень щодо змісту місцевих фінансів, дослідженні етапів еволюції поняття місцевих фінансів.

Місцеві фінанси, що функціонують в Україні на сучасному етапі її розвитку, потребують певного удосконалення, яке не можливе без формування поняття самих місцевих фінансів. Слід зазначити, що тлумачення категорії „місцеві фінанси” змінювалось багато разів з моменту їх появи відповідно до етапу історичного та економічного розвитку.

Значний внесок у розвиток науки про місцеві фінанси в останні роки зроблено такими відомими українськими економістами та фінансистами, як Базилевичем В. Д. [1], Бечко П. К. [2], Василюком О. Д. [3], Владимировим К. М. [4], Кириленко О. П. [6], Кравченко О. В. [5], Луніною І. О. [6], Опаріним В. М. [10], Сунцовою О. О. [12], та іншими.

Метою публікації є проведення комплексного аналізу теоретичних основ фінансів місцевого самоврядування, а також дослідження особливості їх розвитку та становлення в Україні.

Становлення системи місцевого самоврядування сягає своїм корінням у давні часи. Витоки місцевого самоврядування беруть свій початок від громадівського та племінного самоврядування в до державницький період. В Україні самоврядницькі традиції зародились за часів Київської Русі. В Європейських країнах зародження та розвиток місцевого самоврядування пов’язують з виникненням Магдебурзького права, яке набуло розвитку у ХІІІ столітті.

Однак, на перші згадки про місцеві фінанси, об’єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна натрапити у працях таких корифеїв економічної науки як Адам Сміт, Карл Штейн, Лоренц Штейн, Рудольф Гнейст, Адольф Вагнер та ін. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямом досліджень цих і багатьох інших вчених ХVІІІ – ХІХ ст. було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідностям ефективного оподаткування. [7, 32]

А вже безпосередньо вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у ХІХ ст. Наприкінці ХІХ ст. воно виокремилось в самостійну галузь фінансової науки. Це було пов’язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно територіальних утворень. [5, 26]

Тому об’єктивною причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади, від державних.

З моменту виділення науки про місцеві фінанси в окрему галузь фінансової науки і по сьогоднішній

день погляди на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи побудови пройшли декілька етапів і розвивались від уявлення про них, як про фінансове господарство територіальних одиниць, тобто господарства місцевих спілок, сукупність умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальні засоби органів місцевого самоврядування, доходи і видатки місцевого господарства і на-решті до системи економічних відносин. На даний процес еволюції трактування місцевих фінансів знач-ний вплив мали історичні, економічні, соціальні та політичні фактори.

Еволюцію вітчизняної фінансової думки на сутність місцевих фінансів та критичний погляд автор-ки статті щодо визначення фінансів місцевого самоврядування представлено в таблиці 1.

В результаті проведеного в таблиці 1 аналізу еволюції поглядів на сутність місцевих фінансів в Україні можна виділити наукові школи, діяльність яких пов'язана з вирішенням проблем науки про місцеві фінанси.

Таблиця 1

Еволюція поглядів на трактування поняття місцеві фінанси

Автор	Основні положення, щодо сутності місцевих фінансів	Критичний погляд
1	2	3
1. Період з кінця XIX ст. до середини 30-х років XX ст.		
Озеров І. Х. [10, с. 6]	Місцеві фінанси – це спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які «мають своє власне більш-менш самостійне фінансове господарство».	Для цього періоду розвитку науки про місцеві фінанси в даному визначенні існують певні суперечності: по-перше, дане визначення більше відповідає сутності місцевого самоврядування; по-друге, у відповідності до норм діючого на той час законодавства фінансове господарство самоврядних спілок було достатньо автономним та незалежним
Твердохлебов В. М. [14, с. 12]	Місцеві фінанси – це господарство місцевих спілок, яке є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів.	В цьому визначенні не наведено за рахунок чого або яких засобів відбувається планомірне задоволення потреб публічно-правових союзів.
Срінов М. А. [13, 12]	Місцеві фінанси або місцеве господарство – це сукупність завдань, які доручаються місцевим органам і сукупність засобів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення.	На наш погляд, дане визначення повністю відповідає вимогам та ступеню розвитку науки про місцеві фінанси в даний період
Боголепов Д. П. [5, 15]	Місцеві фінанси – це сукупність видатків, що покладені на місцеві органи, і сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення.	Це визначення також достатньо повно відображає сутність місцевих фінансів у відповідності до розвитку науки про місцеві фінанси в даний період.
Період з кінця 30-х років до 50-х років XX ст.		
Смірнов І. О., Шаврін В. П. [5, 16]	Місцеві фінанси СРСР представлені місцевими бюджетами, які включені разом з бюджетами державного соціального страхування до складу єдиного державного бюджету.	Дане визначення повністю відповідає вимогам законодавчих актів того періоду. Однак абсолютно суперечить принципам самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, які склались та розвинулись історично
Період з середини 50-х років до 1990 року XX ст.		
Чижов К. Я. [9, 7]	Під місцевими фінансами капіталістичних країн звичайно розуміють доходи і видатки місцевих органів влади та підвідомчих їм підприємств та організацій	В цьому визначенні, на наш погляд існують суттєві недоліки: по-перше, місцеві фінанси західних країн даного періоду вже представлені, як система певних відносин; по-друге, у розпорядженні органів місцевого самоврядування перебували не тільки доходи їх бюджетів та доходи підвідомчих їм підприємств і організацій, а й інші фінансові ресурси, тобто цільові позабюджетні фонди, місцеві запозичення і тд.

Павлова Л. П. [12, 4]	Під місцевими фінансами капіталістичних країн розуміють економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій	Дане визначення також на наш погляд має певні неточності, а саме економічні відносини повинні бути представлені системою, оскільки при їх посередництві створюються фонди грошових засобів.
Суторміна В. М. [15, 189]	Місцеві фінанси капіталістичних країн представляють собою систему грошових відносин, пов'язаних з акумулюванням частини сукупного суспільного продукту, його розподілом і використанням у відповідності до функцій які виконує місцева влада	В даному визначенні, на наш погляд, не враховується те, що якщо місцеві фінанси представлені системою грошових відносин, то до даних відносин повинні включатись не тільки відносини розподілу, а й відносини обміну. Тобто тут мається на увазі те, що фінанси пов'язані з реальним рухом вартості, що відбувається на стадіях відтворювального процесу таких, як розподіл і обмін. А дані стадії відтворювального процесу більш характерні для категорії фінансів.
Період з 1990 року і по нинішній час		
Кравченко В. І. [5, 43]	Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих	На нашу думку, в даному визначенні також є недоліки. Оскільки місцеві фінанси представляють собою не просто систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів, а безпосередньо є системою соціально-економічних відносин. Це пов'язано з соціально-економічним призначенням місцевих фінансів. По-перше, процес формування, розподілу і використання фінансових ресурсів притаманний системі економічних відносин, а, по-друге, метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади
Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. [1, 93]	Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань	В даному визначенні існують певні неточності: у відповідності до сутності місцевих фінансів вони формуються не тільки з доходів місцевих бюджетів, а й з інших фондів грошових коштів, інакше кажучи з усіх фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Однак, слід зазначити, що доходи місцевих бюджетів є однією з складових фінансових ресурсів, причому найвагомішою
Василик О. Д. [2, 180]	Місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій	В цьому визначенні не уточнено природу методів та сутність форм за допомогою яких створюються і використовуються фонди фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
Кириленко О. П. [7, с. 36]	Місцеві фінанси - це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань	На наш погляд, визначення місцевих місцеві, як системи фінансових відносин є не точним. Так як місцеві фінанси виступають системою соціально-економічних відносин. Про це свідчать характерні особливості даної категорії

Першим періодом, який можна виділити в розвитку науки про місцеві фінанси є період з кінця XIX ст. до середини 30-х років XX ст. В даний період починають формуватись теоретичні положення щодо визначення місцевих фінансів. В межах цього часу виникає кілька наукових шкіл. Першою школою цього періоду, на наш погляд можна вважати, школу земського самоврядування та міського управління. Її представниками вважають Лебедева В.А. [5], Озерова І. Х. [9], Твердохлебова В. М. [14], Янжула І. І. [5] та інших. Так представниками цієї

школи було визначено три типи організації місцевих фінансів – англійський, який склався історично і цікавий цільовим обкладанням; французький, побудований штучно, характеризується зв'язком місцевих спілок зі сферою фінансового господарства; прусський, який характеризує останні на той час досягнення в галузі комунального обкладання [5, 40]. Розглянувши ці три типи місцевих фінансів науковці виводять загальні тенденції їх побудови і на основі цього відмічають, що місцеві фінанси це господарство місцевих спілок або спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава (табл. 1).

Наступною школою є школа періоду НЕПу. В межах даної школи багато вчених досліджували теоретичні засади та практику організації місцевих фінансів, до них належали Боголепов Д. П. [5], Веселовський Б. М. [5], Мітіліно М. І. [7], Сірінов М. А. [13], Тіктін Г. А. [5] та інші. Представники даної школи розглядали сутність місцевих фінансів (табл. 1) вже з позиції їх функцій.

Так в період з кінця 30-х років до 50-х років XX ст. виникає і починає інтенсивно розвиватись соціалістична наукова школа. Передумовою виникнення даної школи було прийняття у вересні 1930 р. постанови ВЦВК і РНК СРСР у відповідності до якої встановлювалась жорстка система контролю з боку держави за доходами місцевих бюджетів, вводилось пряме вилучення доходів місцевих бюджетів. В цей період категорія місцеві фінанси втрачає свою актуальність, оскільки в країні перестає існувати місцеве самоврядування. Представники соціалістичної школи ототожнювали місцеві фінанси з місцевими бюджетами, які були частиною державного бюджету і повністю залежали від нього.

В період з середини 50-х років до 1990 року XX ст. у радянській фінансовій науці утверджується думка, що місцеві фінанси – це явище, яке притаманне капіталістичним країнам. В результаті чого виникає наукова школа, основоположником якої вважають Чижова К. Я., яка займається науковими дослідженнями процесів розвитку та функціонування місцевих фінансів в капіталістичних країнах. Щодо сутності трактування поняття місцеві фінанси представники даної школи дійшли висновку, що місцеві фінанси представляють собою систему певних відносин в результаті яких формуються фінансові ресурси необхідні для виконання функцій покладених на місцеві органи влади. Однак в поглядах представників соціалістичної школи були розбіжності щодо сутності системи, якою виступають місцеві фінанси. Проте слід відмітити, що розробки соціалістичної школи, на сьогоднішній день, не втратили актуальності, адже наукові розробки представників цієї школи були покладені в основу сучасних досліджень пов'язаних з місцевими фінансами. Дана наукова школа інтенсивно функціонувала до початку 90-х р. Представниками соціалістичної школи того періоду були Александрова А.В., Поляк Г.Б. [7], Ужвенко М.П. [7], Ширкевич Н.А. [15] та інші.

Наступний період, а саме період з початку 1990 р. і до сьогодення, характеризується новим етапом розвитку науки про місцеві фінанси в Україні. Для даного періоду характерним є відродження та інтенсивний розвиток інституту місцевого самоврядування, а відповідно і зростання наукового інтересу до місцевих фінансів.

В даний період виникає декілька наукових шкіл, які займаються дослідженням проблем місцевих фінансів. Так, першою виникає так звана школа Науково-дослідного фінансового інституту засновником якої є професор Кравченко В. І. Поняття місцевих фінансів, а саме їх сутність представники даної школи розглядають з позиції виробничо-розподільчої концепції (табл. 1). Також представниками даної школи є Базилевич В.Д. та Баластрик Л.О. [1], Владимиров К.М. [4], Павлюк К.В. [13], Рогальський О.Ф. [4], Сунцова О.О. [12].

Наступною науковою школою, яка функціонує в даний період є так звана Тернопільська наукова школа, яку заснувала професор Кириленко О. П. Сутність місцевих фінансів даною школою розглядається також через призму виробничо-розподільчої концепції, хоча ця концепція ними трактується дещо по різному ніж представниками школи Науково-дослідного фінансового інституту (табл. 1). До представників даної школи можна віднести Красовського О. Р., Лучко А. В., Тулай О. І. [7] та інших. Слід відмітити, що в своїх дослідженнях представники даної школи значну увагу приділяють вирішенню проблем місцевих бюджетів.

Також, на нашу думку, можна виділити ще одну наукову школу, представниками якої є Василук О. Д. [3], Опарін В. М. [10], Федоров В. М. [7] та інші. Представники даної школи трактують сутність поняття місцевих фінансів у відповідності до положень виробничої концепції (табл. 1).

Підсумовуючи викладений стислий огляд еволюції поглядів на трактування місцевих фінансів в Україні, слід зазначити, що на сьогоднішній день сутність місцевих фінансів все ще залишається недостатньо дослідженою. Хоча фундамент реальних перетворень вже закладено.

На наш погляд, сутність місцевих фінансів не доцільно характеризувати тільки розподільчими або тільки виробничими відносинами, тому позиція авторів [1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 13], які характеризують фінанси місцевого самоврядування не лише з точки зору розподільчих відносин, а як і економічні відносини є більш наближеними до сутності місцевих фінансів. Адже, якщо існування місцевих фінансів обумовлено наявністю інституту місцевого самоврядування, то використовуючи процес виробництва, а в даному випадку, процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відбувається забезпечення місцевих органів влади необхідними фінансовими ресурсами. Однак при формуванні місцевих фінансових ресурсів безпосередньо відбувається процес розподілу і перерозподілу. Тому на наш погляд трактувати сутність місцевих фінансів необхідно з огляду на те, що вони виступають системою економічних відносин. Однак, при цьому слід зазначити, що метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади. Таким чином сутність місцевих фінансів доцільно трактувати з огляду на їх соціальне призначення.

ВИСНОВКИ

Дослідження вітчизняного досвіду щодо трактування поняття місцевих фінансів дало змогу систематизувати етапи його формування та визначити науково-практичні школи які займалися цими проблемами, а також уточнити поняття місцевих фінансів.

На протязі першого етапу розвитку науки про місцеві фінанси виникло дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи і сутності місцевих фінансів. Варто відмітити, що визначені школою земського самоврядування і міського управління типи організації місцевих фінансів не втратили своєї актуальності і до сьогодні.

Другий етап характеризується занепадом науки про місцеві фінанси. Однак дослідження в сфері місцевих фінансів продовжуються тільки вже на основі планової економіки СРСР.

На протязі третього періоду продовжуються дослідження в галузі місцевих бюджетів місцевих рад СРСР, а також у радянській фінансовій науці починають розвиватись дослідження місцевих фінансів капіталістичних країн. В даних дослідженнях проводиться аналіз функціонування місцевих фінансів за умов ринкової економіки. Ці дослідження отримують достатньо широке розповсюдження.

Четвертий етап ознаменувався відродженням в Україні інституту місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси.

Таким чином на основі проведеного аналізу вітчизняних підходів до трактування поняття «місцеві фінанси» виникає можливість уточнити сутність даного поняття. А саме, місцеві фінанси – це система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних та делегованих державою повноважень.

Роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави безпосередньо залежить від обсягу функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади. Однак в Україні все ще не знайдено межі між завданнями центральної та місцевої влади, тому на сьогодні процес розвитку та становлення місцевих фінансів все ще продовжується.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Базилевич В. Д. Державні фінанси: навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик - К.: Атака, 2002. – 368 с.
2. Бечко П. К. Місцеві фінанси: навч. посіб. / П. К. Бечко, О. В. Ролінський – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів: підруч. / О. Д. Василик – К.: НІОС. – 2003. 416 с.
4. Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський – Херсон: Олді-плюс; 2006. – 352 с.
5. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Кравченко – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
6. Місцеві фінанси: підруч. / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Костецький, О. І. Тулай] за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Мітіліно М. І. Основи фінансової науки / М. І. Мітіліно – К.: Державне видавництво України. – 1929. – 395 с.
8. Местные финансы капиталистических стран. (Обзор современного положения) / [отв. ред. К. Я. Чижев]. – М.: Госфиниздат, 1958. – 186 с.
9. Озеров І. Х. Основи фінансової науки: курс лекцій / І. Х. Озеров – М.: Тип. Товариство І. Д. Ситіна, 1914. – Вип. 2. – 156 с.
10. Опарін В. М. Бюджетна система / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2000. – 208 с.
11. Павлова Л. П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. / Л. П. Павлова – М.: Финансы, 1977. – 324 с.
12. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. О. Сунцова – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
13. Сутормина В. Н. Финансы капиталистических государств / В. Н. Сутормина – К.: Вища школа. Головное изд-во, 1983. – 312 с.
14. Твердохлебов В. Местные финансы / В. М. Твердохлебов. – Одесса., – 1919 – 47 с.
15. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 128 с.