

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто проблему фінансового забезпечення місцевого самоврядування з погляду теорії інституціоналізму. Визначено перспективні напрями інституціоналізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, здійснюваної в умовах децентралізації державного управління. Обґрунтовано доцільність інституційного розвитку місцевого фінансового ринку за рахунок утворення нових фінансових інституцій.

Ключові слова: інституціоналізація, місцеве самоврядування, фінансове забезпечення, інституції, місцевий фінансовий ринок, місцевий розвиток.

I. Вступ

Перехід України до побудови децентралізованих відносин між рівнями державного управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій. Вони стають основними інститутами фінансового забезпечення місцевого розвитку та суспільних потреб.

Проблема фінансування місцевого самоврядування у вітчизняній науковій думці традиційно розглядається в теорії місцевих фінансів, переважно в контексті бюджетного забезпечення.

Ґрунтовні дослідження в цьому напрямі здійснювали, зокрема, такі вчені, як: О.Д. Василик, О.Д. Данілов, Н.М. Деєва, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, В.І. Попруга, Т.О. Савостенко, С.В. Слухай, О.О. Сунцова, В.М. Федосов.

Проте потреби сьогодення та неспроможність застарілих методів теоретичних досліджень здійснити практичний поштовх у розвиткові системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування актуалізують пошук нових підходів до вирішення окресленої проблеми. Актуальність цього дослідження зумовлена й тим, що розгляд цієї проблеми у вітчизняній науковій думці досі не здійснювався з позицій теорії інституціоналізму.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є визначення перспективних напрямів інституціоналізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління.

III. Результати

Найбільш ґрунтовно засади інституціоналізації місцевого самоврядування на теренах української наукової думки досліджені О.Д. Лазор. В смислових межах цієї катего-

рії автором побудована система управлінських інститутів, представлена основними інститутами (зокрема, інститут виконавчих органів місцевого самоврядування, інститут фінансових основ функціонування влади, інститут загальних засад публічної самоврядної влади) та їх складовими [6, с. 13]. Основні інститути складаються з нижчих за рівнем управління складових елементів, наявність яких посилює об'єктивізацію перших. Так, О.Д. Лазор інституціоналізує публічну самоврядну владу, виокремлюючи інститут фінансових основ функціонування влади як одну з її складових.

Аналізуючи фінансове забезпечення місцевого самоврядування з позиції запропонованого О.Д. Лазор підходу, відзначимо належність цієї категорії до основного інституту місцевого самоврядування. При цьому інститут місцевого самоврядування не можна вважати основним інститутом, адже вищим за рівнем є інститут державної влади. В ієрархії управління інститут місцевого самоврядування посідає вищий щабель, ніж інститут фінансового забезпечення місцевого самоврядування, проте над першим перебуває інститут державної влади. Елементами нижчого за своїм ієрархічним рівнем у системі споріднених інститутів є місцеві фінанси, представлені бюджетами областей, бюджетами міст та бюджетами районів (рис. 1).

Подані на рисунку структурні елементи інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування (бюджети областей, бюджети міст та бюджети районів) розглядаються як інститут місцевих фінансів. Проте дослідження цієї категорії має здійснюватись не лише з позицій теорії фінансів, адже фінансове забезпечення місцевого самоврядування як складовий інститут місцевого самоврядування є складною категорією, пов'язаною, крім фінансів, з економічною, публічно-управлінською, виробничою й суспільною сферами.

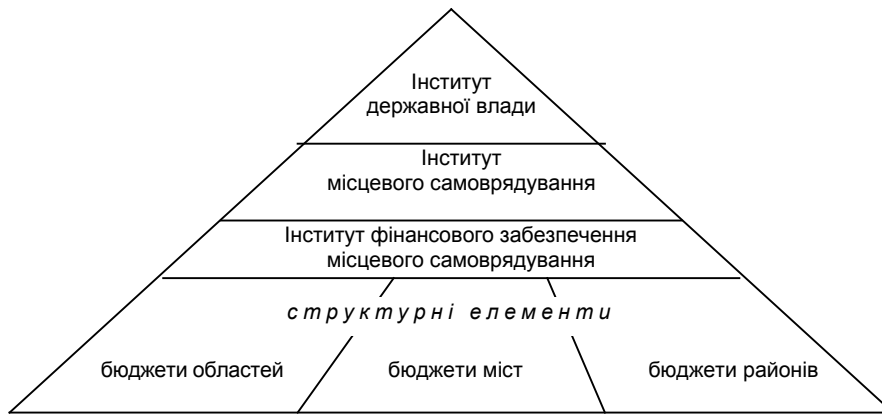


Рис. 1. Ієрархія інститутів у системі інституціонального уявлення про фінансове забезпечення місцевого самоврядування (складено на основі [1; 2, ст. 12; 4; 6, с. 13])

На наше переконання, процес інституціоналізації є еволюційним шляхом трансформації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління. Такого висновку доходимо, заглиблюючись у пояснення сутності категорії інституціоналізації.

Так, Ф. Капра вважає інституціоналізацію напрямом економічної думки, який дає змогу уявити економіку як систему структур, схильних до самонавчання, які у своїй сукупності становлять живий організм, здатний до еволюції [7]. О.Д. Лазор розглядає інституціоналізацію з позиції науки державного управління, уявляючи її процесом визначення й оформлення організаційно-правових структур для задоволення суспільних потреб [6, с. 13].

Таким чином, інституціоналізацію системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна представити процесом керованого утворення організаційно-правових, управлінських і фінансових структур, поєднаних ієрархічними зв'язками та правовими відносинами. Кероване управління процесом інституціоналізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування має здійснюватися на вищому щаблі управлінської ієрархії – органами державної влади. Необхідність утворення нових і трансформація існуючих організаційно-правових, управлінських та фінансових структур впливає з еволюційної сутності будь-якого інституту, в тому числі інституту місцевого самоврядування. Інститут державної влади, перебуваючи на верхньому щаблі ієрархії, здійснює регулятивний вплив на закріплення цих зумовлених еволюційною доцільністю структур відповідними ієрархічними зв'язками та нормативно-правовими документами.

Інституціоналізація системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування вбачається не в утворенні нових державно-управлінських інститутів, а, скоріше, у трансформації інституту місцевого само-

врядування та складового інституту його фінансового забезпечення відповідно до вимог децентралізації. На наше переконання, головною вимогою до створення системи децентралізованого державного управління є фінансова автономія інституту місцевого самоврядування. Саме тому інституціональні перетворення мають відбуватися в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, тобто в межах структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – бюджетів різних рівнів.

У цій площині перебуває й завдання розширення фінансової бази місцевого самоврядування. Вузька дохідна база місцевих бюджетів – основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, не дає їм змоги повною мірою виконувати функції фінансування, формалізуючи існування інституту місцевого самоврядування як такого. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті багато років залишається стабільно незначною (рис. 2).

Як видно з рис. 2, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті вже 7 років коливається в межах 22,6–26,5%, що свідчить про низький рівень їх впливу на стан формування зведеного бюджету.

На наше переконання, розширення фінансової бази місцевого самоврядування корелює з розширенням інституційного поля інституту місцевого самоврядування. Виділяючи з категорійно-понятійного апарату інституціоналізму поняття “інститут”, акцентуємо увагу на його відмінності від поняття “інституція”. Якщо інституція являє собою “заклад, організаційне утворення” [3, с. 95], інститут – “формальні правила і неформальні обмеження, а також характеристики примусу до виконання тих і інших” [8, с. 7], “правила гри та поведінки учасників певного роду відносин” [13, с. 24]. В.В. Гриценко називає інститут образом дії, звичаєм, наказом та настановленням [4].

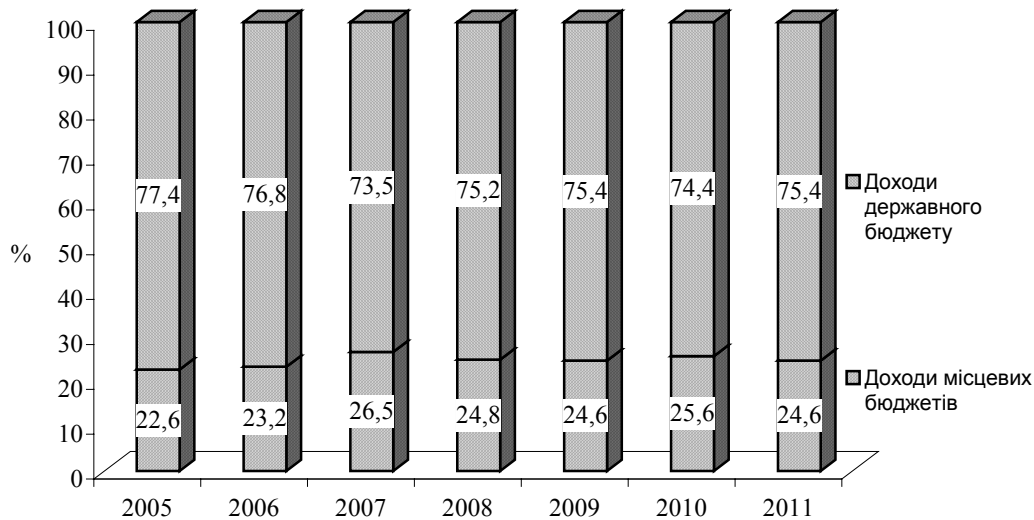


Рис. 2. Частка доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2005–2011 рр., % (складено на основі [11, с. 8–15])

Враховуючи необхідність такого розмежування, вважаємо, що інститут – це усталена сукупність норм та звичаїв поведінкової діяльності груп. Поняття “інститут” є ширшим за поняття “інституції”. Ці терміни не синонімічні: інституції є складовими елементами організаційної структури інститутів.

Розглядаючи питання розширення джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті теорії інституціоналізму, звернемося саме до цих засадничих категорій інституціоналізму: інституту та інституції. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування виступає складовим інститутом місцевого самоврядування, тобто теж може вважатися самостійним інститутом. Із наведеного визначення випливає, що інститут містить у своїй організаційній структурі відповідні інституції. Отже, інститут фінансового забезпечення місцевого самоврядування складається з установ та організацій, пов’язаних між собою відносинами у сфері фінансового забезпечення.

Суб’єктами фінансового забезпечення місцевого рівня виступають органи місцевого самоврядування. Проте сфера фінансів пов’язує їх з іншими учасниками фінансових відносин (управліннями Державної казначейської служби України, банками, підприємствами, фізичними особами). Усі ці групи учасників фінансових відносин тим чи іншим способом залучені до процесів фінансового забезпечення місцевого самоврядування: з одного боку, управління Державної казначейської служби України й банки обслуговують бюджетні відносини, з іншого – підприємства та фізичні особи є безпосередніми учасниками податкових відносин. Взаємодія цих груп учасників між собою у сфері місцевих фінансів уособлює процес реалі-

зації місцевої бюджетно-податкової політики, спрямованої на фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Отже, зазначені групи учасників слід вважати складовими інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

У такому контексті розширення джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування лежить у площині утворення нових інституцій.

Інституційний аналіз фінансового забезпечення місцевого самоврядування видається неможливим без використання теорії ігор. Аналізуючи інституційно-організаційне середовище фінансового забезпечення місцевого самоврядування, представлене такими гравцями (інституціями), як управління Державного казначейства України, банки, підприємства та організації з позиції теорії ігор, слід констатувати звуженість ігрового поля місцевого самоврядування у сфері фінансового забезпечення. Адже в розвинутих країнах діє значно ширша та більш розгалужена система гравців, зорієнтованих на пошук можливостей фінансового забезпечення місцевого самоврядування. До інституційно-організаційного середовища фінансового забезпечення місцевого самоврядування включаються також страхові компанії, рейтингові агентства, біржі, асоціації, агенції розвитку [12]. Розгалуженість системи гравців та широта ігрового поля суттєво розширюють можливості органів місцевого самоврядування у сфері фінансового забезпечення. Діяльність розвинутої мережі державно-управлінських та фінансових інституцій, спрямована на розширення дохідної бази місцевого самоврядування, забезпечує поступовість економічного розвитку муніципальних утворень.

Доцільність розширення інституційних меж та можливостей місцевого самоврядування України зумовлена економічним занепадом українських міст, з одного боку, а з іншого – наявністю чималих досягнень і надбань зарубіжного досвіду в цій галузі, який демонструє неминучість інституційних та інституціональних змін.

Ведучи мову про інституційні та інституціональні зміни в ігровому полі місцевого самоврядування, а також в управлінні місцевим розвитком, слід наголосити на відмінній природі понять “інституційні зміни” та “інституціональні зміни”. Виходячи з визначення категорії “інституція”, під “інституційними змінами” пропонується розуміти перетворення, трансформацію правил гри та поведінкової діяльності груп, що належать до відповідної установи. Інституційні зміни у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, зумовлені еволюційним розвитком інституту місцевого самоврядування, вбачаються в трансформації управлінських відносин відповідно до потреб місцевого розвитку, зумовленого переходом до децентралізованого державного управління. Інституційні зміни, спричинені еволюцією інститутів, мають відбутися у сфері утворення нових фінансових установ – регіональних фондових бірж, муніципальних банків та страхових компаній, як це відбувалося у більшості розвинутих країн світу. Як свідчить практика розвинутих країн, інституційні зміни місцевого самоврядування відбувалися поступово та зумовлювалися потребами відповідності інститутів місцевого самоврядування кращим європейським зразкам. Інституційні зміни, скеровувані урядом, були спрямовані на вдосконалення й розвиток інституту місцевого самоврядування.

Трактування поняття інституціональних змін впливає з визначення поняття “інститут”. Якщо інститут – це усталена сукупність норм та звичаїв поведінкової діяльності груп, то “інституціональні зміни” слід визначити як перетворення, трансформацію усталеної сукупності норм та звичаїв поведінкової діяльності груп під впливом процесів розвитку.

Інституціональні зміни у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, зумовлені еволюційним розвитком інституту місцевого самоврядування, вбачаються в трансформації управлінських та фінансових інститутів відповідно до потреб місцевого розвитку. Трансформація управлінських і фінансових інститутів відбувається децентралізовано – починаючи з місцевого рівня, або централізовано – у вигляді розпоряджень Уряду. У будь-якому разі інституціональні зміни є неминучим процесом розвитку місцевого самоврядування як інституту управління.

Інституційні зміни видаються менш глобальними та масштабними перетвореннями. Їхньою метою є вдосконалення управлінської

й фінансової практики органів місцевого самоврядування та місцевих фінансових інституцій. Тому ініціатива здійснення інституційних перетворень має належати органам місцевого самоврядування, що відповідає європейській практиці децентралізованого державного управління, до якої невпинно прямує Україна.

Децентралізація державного управління висуває перед органами місцевого самоврядування завдання щодо самостійного пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення. На наше переконання, напрям такого пошуку має підказати найуспішніша світова практика. Як засвідчив світовий досвід, органи місцевого самоврядування можуть виступати учасниками фінансового ринку, зокрема, такого його сегмента, як фондовий, та акумулювати фінансові ресурси для задоволення потреб місцевого розвитку.

Розширення інституційної складової місцевого самоврядування вбачаємо в утворенні нових фінансових інституцій – регіональної фондової біржі, муніципального банку та муніципальної страхової компанії. Світовий досвід довів, що банк та страхова компанія є надійними фінансовими посередниками у фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування. Регіональна фондова біржа виступає майданчиком, діяльність якого спрямована на забезпечення ефективної взаємодії й реалізацію очікувань контрагентів (інститутів та інституцій). На біржі створюються всі необхідні умови для кооперації інститутів.

Зокрема, такі умови необхідні для відновлення практики випуску та розміщення облігацій місцевої позики, що довела свою доцільність у багатьох країнах світу. Створення умов для розміщення облігацій у сучасних ринкових умовах видається можливим на біржових майданчиках. Отже, розширення інституційної складової місцевого розвитку спрямоване на розширення можливостей інституту місцевого самоврядування щодо пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення.

В умовах децентралізації управління інституційна модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування може мати такий вигляд (рис. 3).

Подана на рисунку модель складається з управлінських, самоврядних, бізнесових, громадських та фінансових інституцій, що формують, відповідно, інститут місцевого самоврядування, інституту бізнесу, громадський інститут та місцеві фінансові інститути.

Ядро моделі формує інститут місцевого самоврядування, виступаючи в умовах децентралізації державного управління координаційним центром місцевого рівня. Інститут місцевого самоврядування представлений такими інституціями, як територіальні громади, сільські, селищні, міські, обласні ради, виконавчі органи цих рад та органи самоорганізації населення [2, ст. 5].

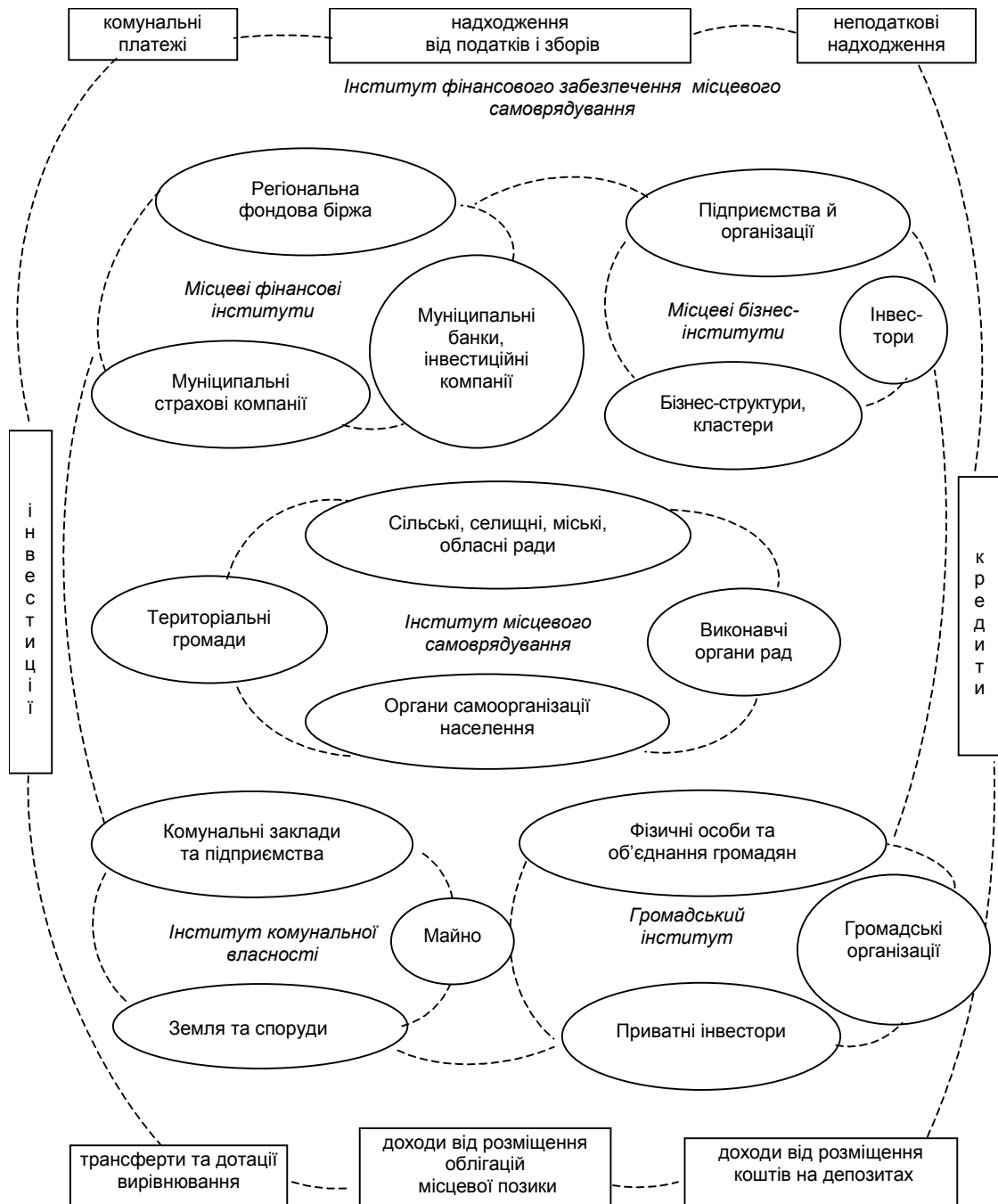


Рис. 3. Інституційна модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління (складено на основі [1; 2, ст. 2, 5; 5, с. 78; 10, с. 131])

Найважливішим елементом моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що діє в умовах децентралізації державного управління, є місцеві фінансові інститути, що беруть участь у процесі акумуляції надходжень до місцевих бюджетів. На наше переконання, слід активніше залучати до цих процесів місцеві фінансові інституції: регіональну фондову біржу, муніципальний банк, муніципальну страхову компанію. Розвиток та розширення місцевого фінансового ринку, зокрема, ринку місцевих запозичень, сприяє збільшенню та диверсифікації фінансових потоків у муніципальному утворенні,

що, у свою чергу, сприяє зміцненню інституту місцевого самоврядування.

Місцеві бізнес-інститути: підприємства, організації, бізнес-структури, кластери – формують коло інвесторів, потенційних поставальників фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Скуповуючи облігації місцевої позики, інвестори отримують стабільний прибуток. А органи місцевого самоврядування як емітенти знаходять платоспроможних покупців облігацій місцевої позики. Процеси взаємовигідної взаємодії органів місцевого самоврядування з інвесторами відкривають нові можливості для наповнення бюджетів розви-

тку місцевих бюджетів. Формування партнерських зв'язків між органами місцевого самоврядування та бізнес-колами, а також корпоратизація цих відносин сприяють збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, формуванню дієздатних бюджетів розвитку, віднаходженню сучасних ринкових способів фінансування місцевого розвитку.

Роль громадського інституту як елемента моделі фінансового забезпечення тісно корелює з напрямом інвестування: фізичні особи є найчисленнішою категорією покупців облігацій місцевої позики [9]. Приватні інвестори обирають найстабільніших та максимально надійних гарантів за зобов'язаннями, якими є органи місцевого самоврядування (як емітенти облігацій).

Інститут комунальної власності є джерелом застави за запозиченнями органів місцевого самоврядування. В умовах здійснення органами місцевого самоврядування запозичень та випуску облігацій місцевої позики, майно, що перебуває в розпорядженні органів місцевого самоврядування, видається вагомим предметом застави та розрахунків у випадку втрати платоспроможності емітента. Забезпечення низькоризикової та ефективної взаємодії контрагентів з приводу розміщення облігацій місцевої позики вимагає підкріплення зобов'язань ліквідними активами, якими може стати комунальне майно.

Забезпечення ефективної взаємодії бізнес-інститутів, інституту місцевого самоврядування, громадського інституту, інституту комунальної власності та місцевих фінансових інститутів стає практично можливим в умовах розширення інституційної складової місцевого розвитку. Під розширенням інституційної складової, як зазначалося, розуміємо утворення нових фінансових інституцій, у першу чергу – регіональної фондової біржі.

IV. Висновки

Інституціоналізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління постає процесом керованого утворення організаційно-правових, управлінських та фінансових структур, поєднаних ієрархічними зв'язками й правовими відносинами.

Формування нових структур пов'язано зі здійсненням відповідних інституційних трансформацій. Побудова децентралізованих відносин між рівнями управління має передбачати трансформації в мережі місцевих фінансових інституцій. Зокрема, доцільним видається її розширення за рахунок утворення регіональної фондової біржі, муніципального банку та страхової компанії, що спричинить поштовх у розвиткові місцевого фінансового ринку й сприятиме дивер-

сифікації фінансових потоків муніципального утворення. Особливої уваги заслуговує питання утворення біржі, адже ця інституція є місцем забезпечення ефективної взаємодії управлінських та фінансових інституцій.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України : Закон від 08.07.2010 р. № 2456-VI, прийнятий ВРУ // Відомості ВРУ. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Горожанкіна М. Економічні теорії і школи. Події. Імена. Ідеї : монографія / М. Горожанкіна, Є. Крихтін. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2001. – 198 с.
4. Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять "інститут" та "інституція" [Електронний ресурс] / В.В. Гриценко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
6. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
7. Капра Ф. Паутина Жизни. Новое научное понимание живых систем [Электронный ресурс] / Ф. Капра. – К. : София, 2002. – Режим доступа: <http://www.anaharsis.eu/holotropna/Frityof%20Капра%20Payajinata%20na%20jivota.pdf>.
8. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–17.
9. Перспективи становлення ринку муніципальних цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/12.htm>.
10. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.О. Сунцова. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
11. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2012 р. – К. : Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, 2012. – 56 с.
12. Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in South East Europe. Which debt instrument is suitable? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nalas.eu/borrowing/3.html>.
13. Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions / E. Ostrom // Public Choice. – 1986. – № 48. – Р. 3–25.

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2012 р.

Матвеева О.Ю. Институционализация местного самоуправления в условиях децентрализации управления

В статье рассмотрена проблема финансового обеспечения местного самоуправления с точки зрения теории институционализма. Определены перспективные направления институционализации системы финансового обеспечения местного самоуправления, проходящей в условиях децентрализации государственного управления. Обоснована целесообразность институционального развития местного финансового рынка за счет образования новых финансовых институций.

Ключевые слова: институционализация, местное самоуправление, финансовое обеспечение, институции, местный финансовый рынок, местное развитие.

Matveieva O. Institutionalization of the local self government financing in terms of the power decentralization

The article deals with the problem of local self government financing in the context of institutionalism theory. The perspective ways of the local self government financing institutionalization in terms of the power decentralization are funded. The objectiveness of institution development of local financial market by new institutions providing is grounded.

Key words: institutionalization, local self government, financial providing, institutions, local financial market, local development.