

ТЕОРЕТИКО-СИСТЕМНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ THEORETIC SYSTEMATIC BASIS DEFINITIONS LOCAL BUDGETS

У даній науковій статті наведено трактування поняття «місцеві бюджети» вітчизняними вченими, які займаються дослідженням даної категорії. Визначено особливості трактування поняття економістами різних епох та держав. Запропоновано комплексний підхід визначення місцевих бюджетів. Наведено основні ознаки місцевих бюджетів. Охарактеризовано основні функції місцевих бюджетів та наведено принципи, відповідно до яких функціонують бюджети на локальному рівні.

Ключові слова: місцеві бюджети, принципи бюджетної системи, ознаки місцевих бюджетів, функції місцевих бюджетів, адміністративно-територіальне утворення.

В данной научной статье приведены трактовки понятия «местные бюджеты» отечественными учеными, которые занимаются исследованием данной категории. Определены особенности трактовки понятия экономистами различных эпох и стран. Предложен комплексный подход определения местных бюджетов. Приведены основные признаки местных бюджетов. Охарак-

теризованы основные функции местных бюджетов и приведены принципы, согласно которым функционируют бюджеты на локальном уровне.

Ключевые слова: местные бюджеты, принципы бюджетной системы, признаки местных бюджетов, функции местных бюджетов, административно-территориальное образование.

Article describes creation of main principles of functioning of local budgets based on principles of formation of budget system. It is defined that main functions of local budgets are distribution, stabilization, control and financial support of function of local government. The role of formation and functioning of local budgets is identified as key source to meet social needs, promote economic development, support and renewal infrastructure and align social and economic differentiation of regions and administrative units.

Key words: local budgets, principles of budget system, features of local budgets, functions of local budgets, administrative and territorial entities.

УДК 336.144

Раделицький Ю.О.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри обліку і аудиту
Львівський національний університет
імені І. Франка

Постановка проблеми. Зважаючи на те, що Українська держава сьогодні перебуває на етапі перетворень та зміни вектора розвитку економічної системи та управлінського механізму, основним аспектом яких виступає євроінтеграційний напрям та підтримка, прийняття і наближення до стандартів економічного та соціального розвитку Євросоюзу, переформатування бюджетної політики та посилення ролі місцевих бюджетів вимагає нового погляду на роль та місце місцевих бюджетів в складі фінансової системи держави. Відтак, з'являється потреба дослідження даної категорії та розвитку розуміння його сутності серед економістів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням ролі та місця місцевих бюджетів у складі бюджетної системи держави займалася велика кількість науковців з моменту їх формування та становлення інституту місцевого самоврядування. Серед вітчизняних вчених дослідженням даної категорії та її розвитком у процесі розвитку держави займаються Н.І. Власюк, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, Т.В. Мединська, М.І. Мельник, І.М. Ходорович, та ін.. Зважаючи на це, слід звернути увагу на постійну актуальність даних досліджень та увагу вчених до даного напрямку вивчення бюджетної системи. Тому слід більш детально зупинитися на основних аспектах розвитку теорії місцевих фінансів та місцевих бюджетів як їх ключової складової у процесі розвитку Української державності.

Постановка завдання. Метою дослідження є формування комплексного визначення категорії «місцеві бюджети» та дослідження поглядів

вітчизняних науковців на його становлення та розвиток як економічної категорії.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи поняття «бюджет» й аналізуючи його зі сторони історичного розвитку, слід зауважити: саме слово походить з нормандського «bouquet bouqtte» – «торба», «кишеня», з якого утворилося англійське «budget».

Термін «самоврядний бюджет» та його поява пов'язана з виникненням поняття «самоврядування» у XVIII ст. у Великобританії. Аналізуючи роботу економістів XIX ст., які вели дослідження в напрямі вивчення місцевих фінансів та місцевих бюджетів, можна зауважити, що самі місцеві бюджети так і не стали об'єктом вивчення, залишаючись лише допоміжним аспектом аналізу. Прикладом і водночас свідченням такої ситуації є визначення категорії місцевий бюджет, наведено в одному з тогочасних словників, відповідно до якого місцевий бюджет – це загальний фінансовий закон місцевої общини, на якому побудовано розпис доходів та видатків общини, а також забезпечення доходів та видатків держави загалом [14].

Загалом, якщо аналізувати трактування категорії «місцевий бюджет» та зміну його дослідження та поглядів на даний процес у часових рамках, можна зауважити цілком логічний напрям в дослідженні місцевих бюджетів відповідно до історичного розвитку державності та місцевого самоврядування. Його визначення та розуміння як фінансово-економічної категорії проходило певні етапи, повністю взаємопов'язані з розумінням та трактуванням місцевих фінансів.

У Російській імперії, у складі якої була частина українських земель, вивчення місцевих фінансів та місцевих бюджетів розпочалося дещо пізніше – після згадуваної уже земської реформи 1864 року. Авторами перших досліджень у цьому напрямі були: М. Курчинський, А. Марков, В. Лебедев, І. Озеров, М. Смірнов, І. Янжул, М. Цитович та інші. Так серед інших, М. Смірнов розглядав категорію «місцеві бюджети», як сукупність завдань, що доручена органами місцевої влади, а також сукупність ресурсів, що є в розпорядженні даних органів для виконання ними поставлених завдань. Натомість І. Озеров відзначав соціальне призначення місцевих бюджетів, вказуючи на те, що фінансування потреб на локальному рівні забезпечується за рахунок дохідних джерел [1].

Представниками радянської фінансової науки поняття місцевих бюджетів трактувалося таким чином: з позиції його комплексності – «як сукупність бюджетів адміністративно-територіальних одиниць

держави, що знаходиться у віданні місцевих органів влади та управління» [15]; з позиції розгляду місцевих бюджетів капіталістичних країн – як річних кошторисів доходів та видатків місцевих органів самоврядування; з позиції розгляду місцевих бюджетів соціалістичних країн – як річні фінансові плани формування та використання фондів грошових коштів, які необхідні місцевим органам влади для виконання покладених на них функцій.

Слід зауважити, що трактування поняття «місцеві бюджети» радянськими вченими відбувалося відповідно до вимог соціально-економічної та політичної системи того часу.

Щодо дослідження категорії «місцеві бюджети» вітчизняними економістами, слід звернути увагу на постійну актуальність даних досліджень та увагу вчених до даного напрямку вивчення бюджетної системи.

Зважаючи на комплексність та багатоаспектність поняття «бюджет», слід зауважити, що дана багатовекторність притаманна і категорії «місцеві

Таблиця 1

Погляди українських вчених на категорію «місцеві фінанси»

Автор, рік	Трактування категорії
І.М. Ходорович [5] 1977	Це сукупність економічних відносин, що забезпечують у плановому порядку фінансову базу місцевих рад щодо розвитку й утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення.
В.І. Кравченко [5] 999	По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів; по-друге, це план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування; по-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом.
В.М. Опарін [12] 1999	Це частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету, крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих Рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку.
О.П. Кириленко [5] 2000	Місцеві бюджети є фінансовим планом розвитку певної території, в якому відображаються найважливіші завдання місцевої влади та очікувані результати діяльності.
М.І. Кульчицький [5] 2001	Це система формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.
І. Сазонець, Т.Гринько, Г.Придатко [14] 2006	Місцеві бюджети – фонди фінансових ресурсів для реалізації завдань і функцій, які накладаються органами місцевого самоврядування.
П.К. Бечко, О.В.Ролінський [2] 2007	Місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту населення.
О. Матвеева [9] 2010	Місцевий бюджет – це поліфункціональна система економічних відносин, які встановлюються між урядом і громадянами у сфері створення, використання та ефективного розподілу ВВП в грошовому еквіваленті з метою найбільш повного задоволення потреб місцевого населення.
Власюк Н.І., Мединська Т.В., Мельник М.І. [3] 2011	Сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням і використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства.
О.М. Ніколаєва, А.С.Маглаперідзе [11] 2013	Місцевий бюджет як невід'ємний елемент бюджетної системи країни окреслює економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фонду грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади.

Джерело: складено автором.

бюджети». Відтак, економісти розглядають її сутність з різних сторін, і єдиного підходу до його трактування на даний час немає.

Трактування науковцями даного поняття подано у табл. 1.

Як бачимо з табл. 1, розгляд питання трактування та визначення категорії «місцеві бюджети» науковцями відбувається відповідно до обраного кута дослідження. Так один із засновників науки про фінанси місцевого самоврядування В.І. Кравченко звертає увагу на необхідність виділення таких аспектів трактування місцевих бюджетів, як: правовий акт, тобто юридичний документ, як кошторис доходів та видатків відповідного органу місцевого самоврядування, тобто фінансовий план, як економічну категорію.

О.П. Кириленко, характеризуючи місцеві бюджети зі сторони їх існування як фінансового плану, звертає увагу на значну роль та широту бюджетних відносин на локальному рівні. Так у рамках формування місцевих бюджетів закладаються завдання забезпечення: регулювання на макроекономічному рівні та забезпечення рівномірного соціально-економічного розвитку відповідної території; підтримка життєдіяльності населення території; фінансування видатків у соціальній сфері; формування фінансової бази бюджету на локальному рівні; формування та забезпечення регіональної економічної політики; забезпечення реалізації окремих напрямів загальнодержавних програм розвитку галузей економіки.

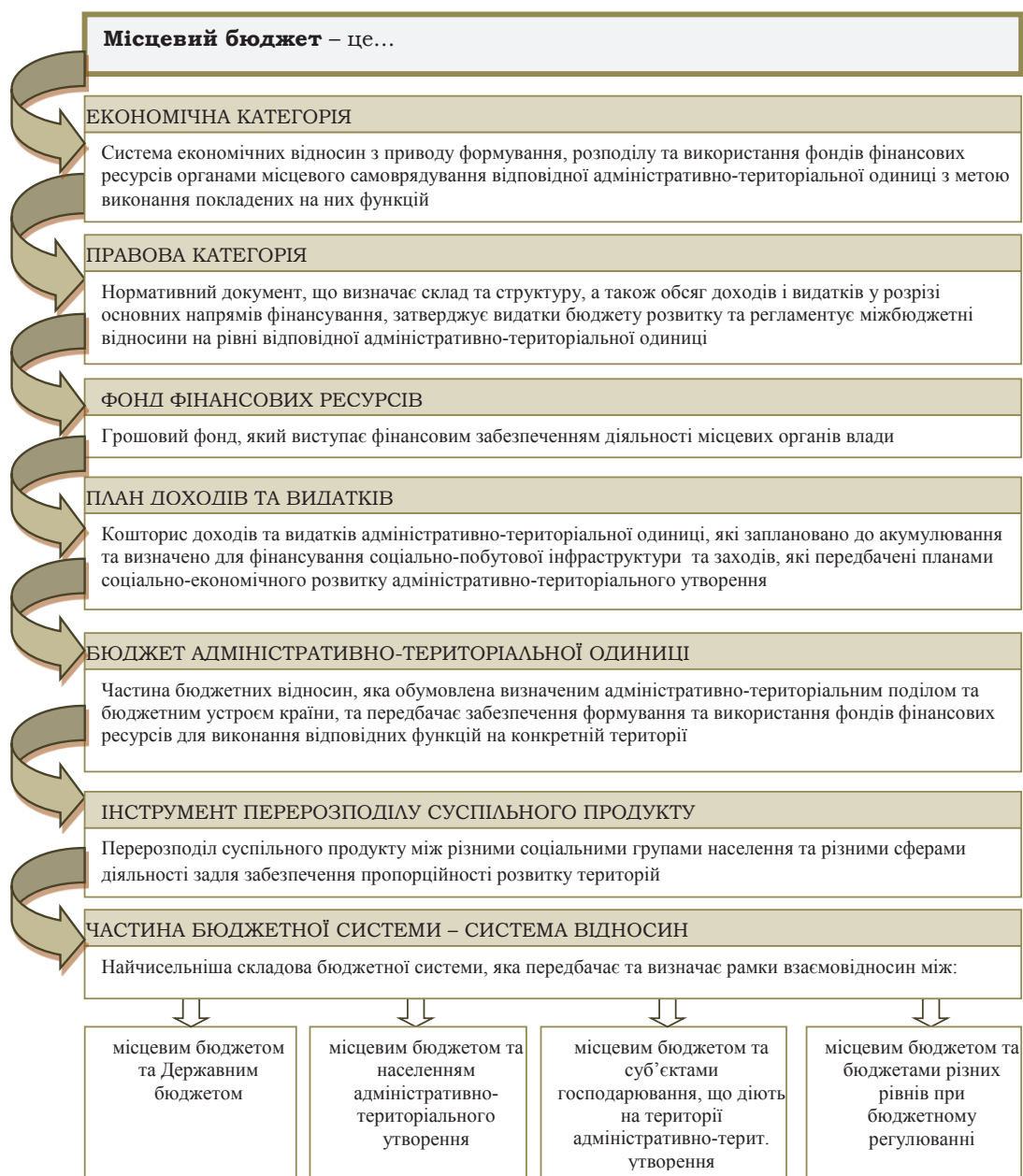


Рис. 1. Комплексний підхід визначення категорії «місцеві бюджети»

Джерело: складено автором

Деякі економісти звертають увагу на функціонування місцевих бюджетів як бюджетів окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема І.М. Ходорович, І. Сазонець, Т. Гринько, І. Придатко та інші. Інші – звертають увагу на те, що місцеві бюджети – це, передусім, складові елементи бюджетної системи держави, а вже потім є частиною місцевих бюджетів та відображають систему економічних відносин на локальному рівні.

Вагомим є внесок О. Сунцової у вивчення місцевих бюджетів. Так, вона зауважує, що при дослідженні даної категорії, важливим є визначення її матеріального змісту, форми та сутності. Згідно досліджень науковця, місцевий бюджет характеризується притаманними йому особливостями, зокрема, зосередженням в руках органів місцевого самоврядування частини фінансового ресурсу держави та його використання на загальнодержавні потреби і перерозподіл між адміністративно-територіальними утвореннями та галузями економіки. При цьому, як зауважує автор, розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту через міжбюджетні відносини охоплює як процес формування фінансових ресурсів у цілому в державі, так і міжрегіональний перерозподіл фінансового ресурсу, що є наслідком різного рівня централізації доходів у місцевих бюджетах різних рівнів.

Вагомим є також вклад О. Василика у вивчення місцевих бюджетів. Так передусім, він виокремлює два підходи до трактування даного поняття: категоріальний та організаційний. Категоріальний підхід сформовано на основі самої економічної сутності місцевих бюджетів, яка характеризує їх, як систему фінансових відносин, що включають: відносини між місцевим бюджетом та суб'єктами господарювання, які функціонують на території адміністративно-територіальної одиниці; відносини між місцевим бюджетом і населенням адміністративно-територіального утворення; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів з приводу перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між державним та місцевим бюджетом.

У випадку дослідження розвитку та функціонування інституту місцевого самоврядування, його слід розглядати і, як специфічний інститут законодавства, «що припускає як сполучення законодавчих норм різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, державного будівництва), так і сукупність правових норм, що регулюють досить своєрідні фінансово-правові відносини щодо руху грошових фондів територіальних громад» [10].

Таким чином, проаналізувавши трактування поняття «місцеві бюджети» різними вітчизняними науковцями і визначивши наявність різних векторів дослідження даної категорії, визначити місцеві бюджети слід з позиції їх багатоаспектності та системності. На рис. 1 подано комплексний підхід визначення місцевих бюджетів.

Таким чином, місцеві бюджети слід розглядати, як багатоаспектне та комплексне поняття, трактування та дослідження якого можна проводити з різних сторін. Як зауважує Кириленко О.П., місцеві бюджети займають особливе місце не лише в бюджетній системі держави, а й одне з центральних місць в економічній та фінансовій системі держави, а також має вагому суспільну роль.

Окремо слід звернути увагу також на питання основних ознак місцевих бюджетів. До них належать такі:

- територіальна приналежність місцевого бюджету (критерієм віднесення певного бюджету до місцевих є не просто адміністративно-територіальна приналежність, а належність до територіальної громади як форми самостійної організації населення. Ця ознака відображає сферу дії місцевого бюджету);

- соціальна спрямованість (близько третини коштів місцевих бюджетів використовуються на забезпечення соціальних потреб населення)

- залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу території;

- залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин;

- законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів;

- визначення місцевих органів влади, населення та суб'єктів господарювання, які знаходяться або проживають на території адміністративно-територіального утворення, учасниками бюджетних відносин.

Формування інституту місцевих бюджетів в Україні відбувається на основі принципів побудови бюджетної системи, серед яких відповідно до Бюджетного кодексу такі:

- принцип єдності бюджетної системи України (даний принцип характеризується формуванням на основі єдиної для усіх елементів бюджетної системи нормативно-правової та законодавчої бази, єдиної фінансово-грошової системи, єдиних правил регулювання міжбюджетних відносин, єдиної бюджетної класифікації тощо);

- принцип самостійності (як державний, так і місцеві бюджети є самостійними елементами бюджетної системи, жодні з місцевих бюджетів чи державний бюджет не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання інших);

- принцип збалансованості (взаємозалежність формування дохідної частини бюджету та планування видаткової частини у відповідному бюджетному періоді);

- принцип повноти (склад бюджету включає усі надходження та витрати, визначені відповідними нормативно-правовими актами);

– принцип обґрунтованості (планування та формування доходів та видатків бюджетів здійснюється відповідно до рівня соціально-економічного розвитку та основних макроекономічних показників на основі розроблених та затверджених методик та правил);

– принцип ефективності і результативності (формування інституту місцевих бюджетів має відповідати вимогам досягнення відповідних національних цілей, інноваційного розвитку економіки та зниження затратності витрачання фінансових ресурсів);

– принцип цільового використання бюджетних коштів (бюджетні кошти витрачаються виключно на цілі, які визначаються бюджетними призначеннями та асигнуваннями);

– принцип субсидіарності (перерозподіл бюджетних ресурсів відбувається між бюджетами різних рівнів для забезпечення максимального наближення гарантованих коштів до безпосередніх споживачів);

– принцип справедливості та неупередженості (розподіл бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів відбувається на основі справедливості та зниження рівня соціальної диференціації);

– принцип прозорості та публічності (процес формування та виконання бюджетів різних рівнів має відбуватися прозоро та з забезпеченням доступу громадськості до нього).

Як зазначає М.О. Євдокімова [5], економічна суть місцевих бюджетів розкривається в їх призначенні (а саме: у формуванні фондів фінансових ресурсів, що виступають у ролі забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, в розподілі та використанні даних фондів між сферами економіки та для забезпечення соціальних стандартів, у контролі за фінансово-господарською діяльністю підприємницьких структур) через їх основні функції (рис. 2).

До таких функцій слід віднести наступні:

1. Розподільну – функція, яка полягає в розподілі та перерозподілі чистого доходу, який формується у суспільстві між суб'єктами бюджетних відносин, якими є практично усі учасники суспільного виробництва, і, через яку відбувається зосередження фінансових ресурсів у руках держави для задоволення нею потреб суспільства. Основною метою перерозподільних заходів у процесі формування та виконання місцевих бюджетів є забезпечення вирівнювання рівня надання соціальних послуг. Проте,

реалізація таких заходів може мати своїм наслідком формування стимулів для міграції громадян з однієї місцевості до іншої, де рівень надання соціальних послуг та соціальної допомоги вищий. Способом уникнення таких наслідків є встановлення загальнонаціональних параметрів видатків з бюджетів на перерозподільчі заходи. При цьому на користь реалізації саме на локальному рівні розподільчої функції свідчить той факт, що саме на місцях влада краще ознайомена з потребами, майновим та фінансовим становищем мешканців;

2. Контрольну – функція, яка полягає у забезпеченні реалізації заходів фінансового контролю впродовж усього бюджетного процесу – від етапу планування та формування доходів місцевих бюджетів до моменту контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів та їх цільовим спрямуванням;

3. Стабілізаційну – функція, якою передбачено вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції тощо. Слід зауважити факт обмеженості можливостей використання інституту місцевих бюджетів для реалізації даної функції. Причиною цього є взаємозв'язки та взаємний вплив на розвиток адміністративно-територіального утворення зовнішніх чинників, зокрема, чинники руху товарів, капіталу, робочої сили, стимулювання економічного зростання в межах певного регіону, що забезпечує вплив і на результативність місцевого бюджету як стабілізатора соціально-економічної ситуації в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці;

4. Функцію фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – функція, ціллю якої є формування матеріальної та фінансової бази міс-

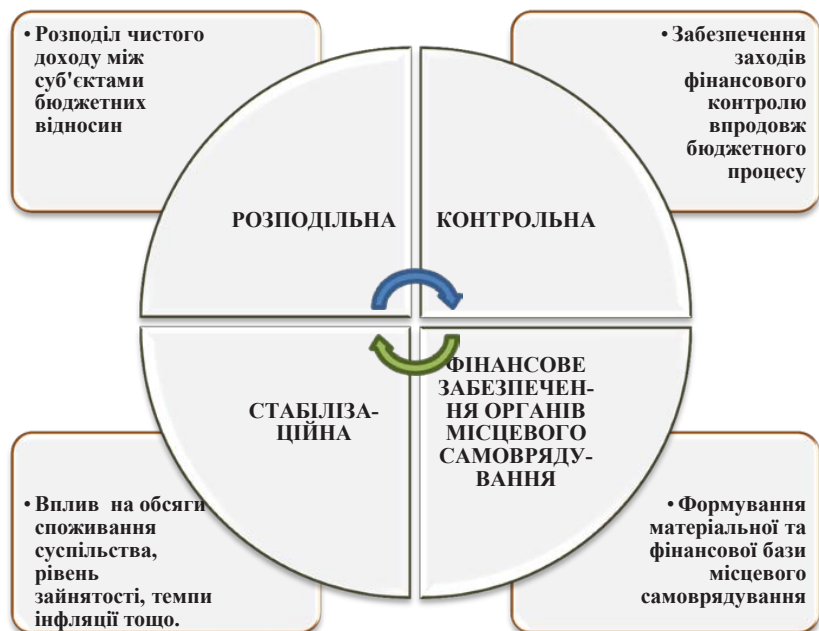


Рис. 2. Функції місцевих бюджетів

Джерело: розроблено автором

цевих бюджетів для реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновки, що на сучасному етапі розвитку бюджетної системи місцеві бюджети займають вагому роль. Виступаючи одним із ключових джерел задоволення суспільних потреб, вони сприяють розвитку економіки, підтримці та оновленню інфраструктури та забезпеченню вирівнювання соціально-економічної диференціації. Відтак, багатоплановість ролі місцевих бюджетів полягає в тому, що вони є:

- чинником соціально-економічного розвитку та фінансової стабільності;
- важливим інструментом фінансового вирівнювання та макроекономічного регулювання;
- важелем перерозподілу суспільного продукту;
- фінансовою базою реалізації функцій органів місцевого самоврядування;
- планом формування і витрачання фінансових ресурсів території;
- джерелом одержання фінансового ресурсу для забезпечення розвитку адміністративно-територіального утворення;
- інструментом реалізації загальнонаціональних стратегій, державних та регіональних програм розвитку.

Місцеві бюджети є ключовою складовою місцевих фінансів, у якій знаходять своє відображення організаційні, економіко-соціальні та політичні рішення органів місцевого самоврядування в напрямі вирішення локальних питань.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. А.Є. Брязкало. Теоретичні аспекти сутності місцевих бюджетів в Україні / Брязкало А.Є. // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. – 2013. – Вип. 3. – С. 244-248. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2013_3_44.

2. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси. Навч. пос. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.

3. Власюк Н.І., Мединська Т.В., Мельник М.І. Місцеві фінанси: навч. посіб. / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник. – К.: Алерта, 2011. – 328 с.

4. Гончаров С.М., Кушнір Н.Б. Тлумачний словник економіста / С.М. Тимошенко. – Рівне: НУВГП, 2008. – 264 с.

5. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О. Євдокімова // ХНАУ ім. В.В. Докучаєва, Х.: 2014. – 343 с.

6. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 322.

7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999. – 487 с.

8. Кульчицький М.І. місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. – 2001 – № 9. – с. 99.

9. Матвєєва О.Ю. Використання економічно орієнтованого підходу до визначення поняття «місцеві бюджети» як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування / О. Матвєєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/vidavictvo/2010/2010_02%285%29/10moyszms.pdf.

10. Нестеренко А.С. Місцеві бюджети у фінансовій системі держави / Нестеренко А.С. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 24, т. 3. – с. 90-93.

11. Ніколаєва О.М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.М. Ніколаєва, А.С. Маглаперідзе. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 354 с.

12. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посіб. / В.М. Опарін // К.: МАУП, 1999. – 160 с.

13. Сунцова О. О. Місцеві фінанси [Текст]: навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 72.

14. Управління місцевими фінансами / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. – К.: ЦНЛ, 2006. – с. 116.

15. Брокгауз Г.А. Энциклопедический словарь [Текст]: в т. Т. 21а / Г. А. Брокгауз, М. А. Эфрон. – СПб.: [б. и.], 1901. – С. 39. – Режим доступа: <http://www.vehi.net/brokgauz>.