

М. В. ДУБИНА,
аспірант кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
Національна академія статистики, обліку та аудиту

Концептуальні засади місцевих бюджетів

Визначено особливості місцевих фінансів, вказано фактори їх впливу на соціально-економічний розвиток територій. Проаналізовано сутність понять “місцеві фінанси” та “місцевий бюджет”. Обґрунтовано роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку територій. Сформульовано концептуальні засади місцевих бюджетів. Запропоновано визначення поняття “місцевий бюджет” у правовій, матеріальній та економічній площині.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві фінанси, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток.

Актуальність теми. В умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, підвищується увага міжнародних фінансових організацій до прозорості бюджетів, корупції, громадського контролю за виконанням місцевих бюджетів. У цьому зв'язку посилюється роль місцевих бюджетів як складової місцевих фінансів. Фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування концентрується саме у місцевих бюджетах, що і визначає перспективи їх формування. Сучасна система формування місцевих бюджетів в Україні характеризується низькою часткою їх власних доходів і збільшенням обсягів міжбюджетних трансфертів, що обмежує фінансові можливості органів місцевого самоврядування. З огляду на це стануть актуальними питання поглибленого дослідження концептуальних засад місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання розвитку місцевих фінансів досліджується такими вченими як Т. Бондарук, В. Кравченко, В. Опарін та ін. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій з бюджетної тематики, багато питань, що стосуються теоретичної концептуалізації місцевих бюджетів, залишаються недостатньо вивченими.

Метою статті є дослідження теоретичних засад функціонування місцевих бюджетів як основної складової місцевих фінансів, їх теоретична концептуалізація.

Виклад основного матеріалу. На жаль, в Україні ще зберігається фінансова залежність регіонів від центру, гостра нестача власних доходів місцевих бюджетів, непрозорість перерозподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності та ставить розвиток місцевої економіки і соціальної сфери в залежність від можливостей і бажання вищих щаблів органів влади вирішувати проблеми окремих територій, районів, міст, селищ і сіл [1].

Місцевий бюджет є основною складовою місцевих фінансів, тому перш за все розглянемо їх характеристики. Найбільш ґрунтовним вважаємо трактування місцевих фінансів як сукупності економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу і використання фондів фінансових ресурсів для реалізації власних і делегованих функцій та повноважень органів місцевого самоврядування [2, с.180].

За визначенням професора Т. Бондарук, місцеві фінанси є “системою, тобто, відповідно до загальноприйнятого визначення, сукупністю взаємозв'язаних елементів, які взаємодіють для досягнення певної мети; формою реалізації місцевих фінансів є грошові фонди, тобто фонди фінансових ресурсів, виокремлені із загальної маси за певною ознакою (метою або специфікою формування); місцеві фінанси проявляються лише у взаємодії своїх суб'єктів, тобто, по-перше, суб'єктів, які впливають на формування їх зовнішнього середовища, а по-друге – уособлюють процеси формування, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів відповідних територій” [2, с. 267]. Вважаємо дещо поверховим визначення, яке надає М. Євдокімова, характеризуючи місцеві фінанси як систему формування, розподілу й використання фінансових ресурсів

для забезпечення виконання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [3, с.13].

Погоджуємось із тим, що типовим визначенням сутності місцевих фінансів з позицій виробничо-розподільчої концепції є їх характеристика як системи економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Інакше кажучи, місцеві фінанси необхідно розглядати як розподільчі відносини, що існують у виробничому процесі [2, с. 267]. Отже, зважаючи на наведені характеристики, визначимо особливості місцевих фінансів (рис. 1).

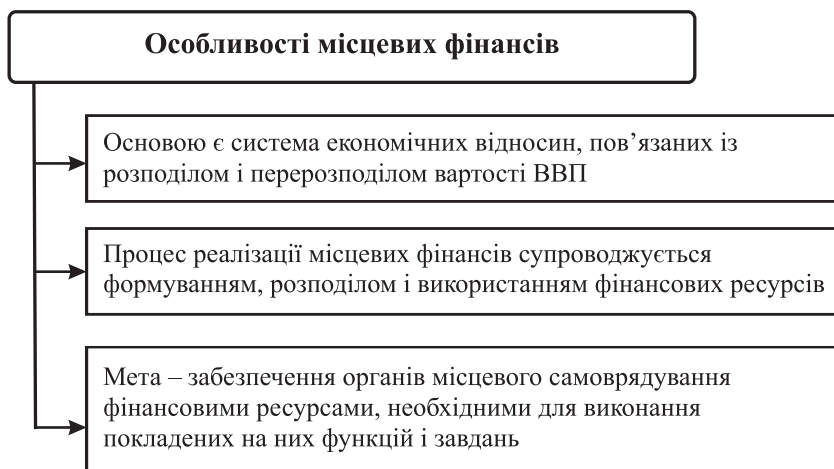


Рис. 1. Особливості місцевих фінансів

Джерело: складено автором

Можна виокремити фактори впливу місцевих фінансів на соціально-економічний розвиток територій:

- місцеві фінанси є інструментом регулювання економічного й соціального розвитку, оскільки через органи місцевого самоврядування здійснюється розподіл і перерозподіл частини валового внутрішнього продукту;
- завдяки фіскальній функції місцевих фінансів забезпечується фінансовими ресурсами виконання завдань, покладених на органи місцевого самоврядування;
- місцеві фінанси є інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Використання бюджету як інструменту регулювання економіки ускладнене впливом на діяльність учасників бюджетних відносин багатьох як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, що визначаються соціально-економічним середовищем у країні та в світі. Одним із завдань бюджетного процесу є забезпечення керованого і передбачуваного впливу цих чинників на зміст бюджету, в результаті якого співвідношення між бюджетними доходами та видатками відповідає фінансовій політиці держави. Організація бюджетного процесу потребує вибору раціональних схем взаємодії його учасників, удосконалення методів складання та виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю [4].

Згідно з чинним законодавством України, бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права [5]. Вона складається з державного бюджету України та місцевих бюджетів, кожен з яких є самостійним утворенням, прямо не підпорядкованим вищестоящому бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. В свою чергу, бюджетними повноваженнями визначаються права та обов'язки учасників бюджетних

правовідносин [5]. Бюджетні повноваження учасників бюджетного процесу регулюються відповідними законодавчими актами.

Ефективність фінансової системи України може бути досягнута за умови забезпечення фінансової спроможності та фінансової самостійності окремої території. Фінансову незалежність органів місцевого самоврядування необхідно розглядати як їх здатність до самостійного вирішення питань, що належать до їх компетенції, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території. Тому саме місцевим бюджетам як фінансовій основі місцевого самоврядування належить особливе місце, а збільшення надходжень до місцевих бюджетів і водночас зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є досить актуальними завданнями місцевих бюджетів як фінансової основи цього розвитку.

В регіональному розвитку сьогодні стала домінувати орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами, а не надання прямих дотацій слабким територіям [6, с. 158].

Однією з вирішальних умов створення високорозвиненої ринкової економіки є формування ефективного суспільного сектору, у т. ч. його складової частини – місцевого самоврядування. Існування самостійних органів місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”, 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 [7]. Органи місцевого самоврядування повинні мати фінансові ресурси, достатні для організації управління економікою і соціальною сферою.

Передумовами фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна з точки зору економічної доцільності децентралізація влади і адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування завжди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них – джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Водночас із цим такі органи повинні мати відносну самостійність в управлінні податками та іншими обов’язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі держави. Це дає нам змогу розглянути систему місцевих бюджетів як єдиний комплекс, який відображається у чіткому визначенні об’єкта та суб’єктів, предмета дослідження, мети, функцій, принципів формування місцевих бюджетів, їх завдань і ролі як інструментів впливу на соціально-економічний розвиток (рис. 2).

Якщо автори [8] розглядають місцеві бюджети в цілому, прив’язуючи їх до економічної системи та їх ролі у соціально-економічному розвитку держави, то у запропонованій схемі нами виділено концептуальні засади місцевих бюджетів та їх роль у розвитку саме тієї місцевості, де сформовані ці бюджети, доповнено визначення об’єкта, оскільки ми вважаємо обов’язковим наголосити на тому, що зазначені кошти акумулюються і розподіляються на місцевому рівні. Як бачимо, місцеві бюджети відіграють ключову роль у розвитку територій.

Науковці розглядають економічну сутність місцевих бюджетів з різних точок зору. Так, В. Опарін характеризує місцевий бюджет водночас і як економічну категорію, і як правову, і як категорію за матеріальним змістом [9, с. 83]. В. Кравченко також розглядає місцевий бюджет в трьох аспектах: “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) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом” [10].

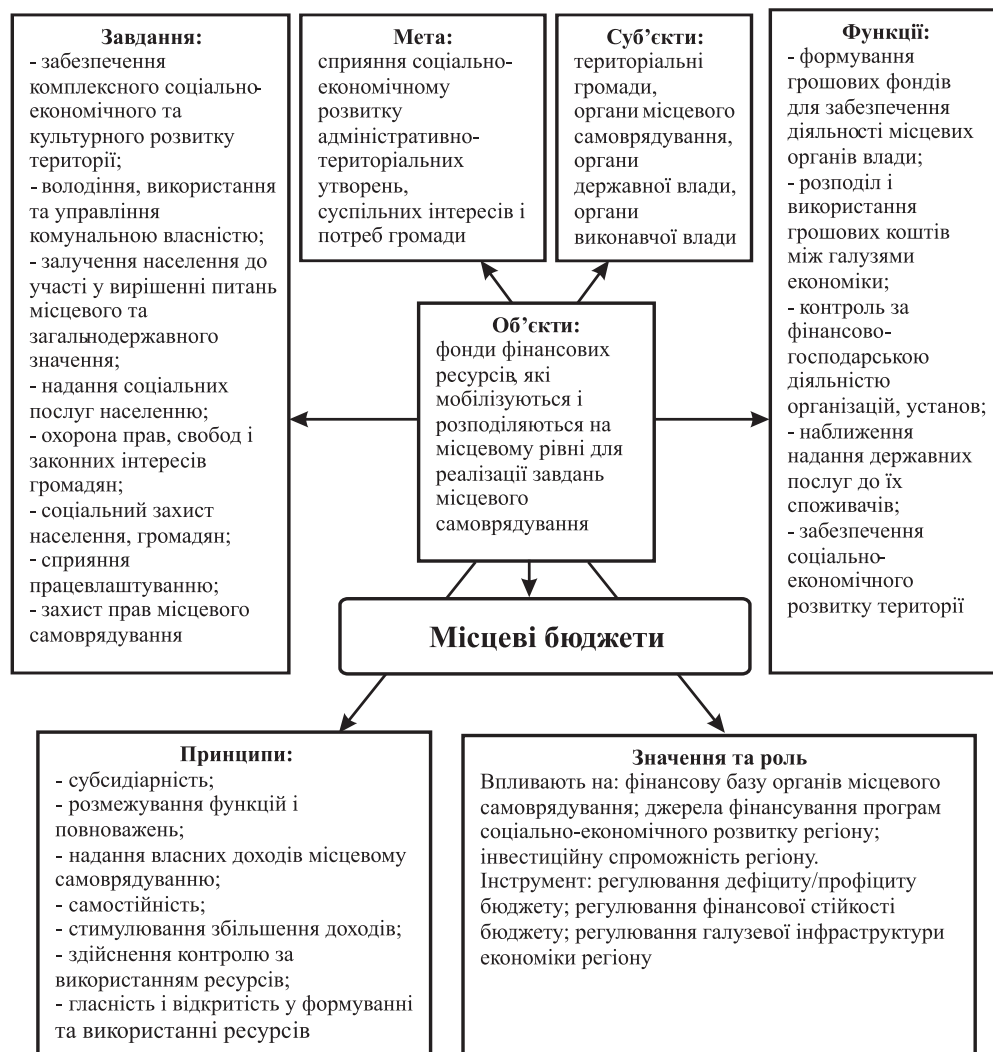


Рис. 2. Концептуальні засади місцевих бюджетів

Джерело: складено автором на основі [2; 8]

Вчені О. Василик та К. Павлюк визначають, що “економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства” [11, с. 176]. Вони зазначають, що місцеві бюджети як економічна категорія відображають “грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування територіальних фондів, коштів, які використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту їхнього населення. Як фінансовий план місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин – доходів і видатків” [11, с. 177].

О. Сунцова підкреслює, що місцевий бюджет як економічна категорія “має певні, властиві лише йому, особливості – зосередження частини ВВП в руках органу місцевого самоврядування з його подальшим використанням на місцеві потреби та його перерозподіл між галузями виробництва й адміністративно-територіальними утвореннями” [12, с. 127–30]. Вважаємо цю характеристику не цілком коректною,

оскільки орган місцевого самоврядування практично не перерозподіляє частини ВВП між галузями виробництва й адміністративно-територіальними утвореннями.

На нашу думку, ці формулювання дещо звужені, оскільки не дають повної характеристики сутності місцевих бюджетів як специфічного явища, не виокремлюють їх найважливіші параметри.

На основі аналізу наукових підходів до дослідження сутності місцевого бюджету його визначення можна сформулювати:

- у правовій площині: місцевий бюджет – це фінансовий план органів місцевого самоврядування, в якому відображено кошти, що надходять у безоплатному і безповоротному порядку, передбаченому законодавством України, у розпорядження органів місцевого самоврядування;
- у матеріальній площині: місцевий бюджет – це частка централізованих фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування, що створюється в процесі розподілу і перерозподілу ВВП і зосереджується у бюджетному фонді для забезпечення відповідних функцій органів місцевого самоврядування;
- в економічній площині: місцевий бюджет – це економічна категорія, яка виражає фінансові відносини між державою, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та населенням щодо формування та розподілу бюджетних ресурсів з метою здійснення видатків на виконання зобов'язань і функцій органів місцевого самоврядування.

Висновки. На підставі дослідження окремих підходів до визначення концептуальних засад місцевих бюджетів висвітлено сутність місцевих бюджетів, їх мету, суб'єкти та об'єкти бюджетних відносин, сформульовано функції та принципи, визначено основні завдання та призначення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Обґрунтовано роль місцевих бюджетів та їх значення у соціально-економічному розвитку територій, яке полягає в тому, що вони мають суттєвий вплив на: фінансову базу органів місцевого самоврядування; джерела фінансування програм соціально-економічного розвитку територій; інвестиційну спроможність територій, а також є інструментом регулювання інфраструктури економіки регіону. Запропоновано уточнене поняття “місцеві бюджети” в правовій, матеріальній та економічній площині.

Список використаних джерел

1. Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід // Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 124–131.
2. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К.: Експрес, 2009. 608 с.
3. Євдокімова М. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. Х., 2014. 343 с.
4. Жибер Т. В. Бюджетна термінологія як основа організації бюджетного процесу // Фінанси, облік і аудит: зб. наук. праць. К.: КНЕУ, 2004. Вип. 4. С. 79–85.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
6. Луценко О. М. Децентралізація управління як форма покращення взаємозв'язку бізнесу і влади: фінансово-економічний аспект // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 23. С. 158–162.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Рябушка Л. Б., Койло В. В. Аналітична оцінка фінансової спроможності місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів // Бізнес Інформ. 2013. № 11. С. 148–155.
9. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія). К.: КНЕУ, 1999. 164 с.
10. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. К.: Знання, 1999. 487 с.
11. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
12. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 560 с.

References

1. Kozachenko Yu. P. (2014). Mistsevi finansy yak vazhlyvyi resurs mistsevoho samovriaduvannia: teoretychnyi pidkhdid [Local finances: an important resource of the local self-governance]. Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia – Vital problems of public governance, 1, 124–131 [in Ukrainian].
2. Bondaruk T. H. (2009). Mistseve samovriaduvannia ta yoho finansove zabezpechennia v Ukraini [Local self-governance and its financing]. Kyiv: Ekspres [in Ukrainian].
3. Ievdokimova M. O. (2014). Mistsevi finansy [Local finances]. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Zhyber T. V. (2004). Biudzhetna terminolohiia yak osnova orhanizatsii biudzhethnoho protsesu [the budget terminology: a premise for organizing the budgetary process]. Finansy, oblik i audyt: zb. nauk. prats – Finance, accounting and audit: a collection of scientific works, 4, 79–85 [in Ukrainian].
5. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid No 2456-VI 08.07.2010 [The Budget Code of Ukraine from 08.07.2010 No 2456-VI]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
6. Lutsenko O. M. (2017). Detsentralizatsiia upravlinnia yak forma pokrashchennia vzaiemozviazku biznesu i vlady: finansovo-ekonomichnyi aspekt [Decentralization of governance as a way to improve interactions of business and government: the financial and economic aspect]. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu – Scientific bulletin of the International Humanitarian University, 23, 158–162 [in Ukrainian].
7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku [The local self-governance in Ukraine: the Law of Ukraine from 21 May 1997]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
8. Riabushka L. B., Koilo V. V. (2013). Analitychna otsinka finansovoi spromozhnosti mistsevykh biudzhetyv u zabezpechenni sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv [Analytical assessment of the financial capacity of local budgets in ensuring the socio-economic development in regions]. Biznes Inform – Business Inform, 11, 148–155 [in Ukrainian].
9. Oparin V. M. (1999). Finansy (Zahalna teoriia) [Finances (General theory)]. Kyiv: Kyiv National University of Economics [in Ukrainian].
10. Kravchenko V. I. (1999). Mistsevi finansy Ukrainy [Local finances of Ukraine]. K.: Znannia [in Ukrainian].
11. Vasylyk O. D., Pavliuk K. V. (2004). Biudzhetna systema Ukrainy [The budget system of Ukraine]. Kyiv: The Center of Educational Literature [in Ukrainian].
12. Suntsova O. O. (2005). Mistsevi finansy [Local finances]. K.: The Center of Educational Literature [in Ukrainian].

*М. В. ДУБИНА,
аспирант кафедри финансов,
банковского дела и страхования,
Национальная академия статистики, учета и аудита*

Теоретическая концептуализация местных бюджетов

Определены особенности местных бюджетов, указаны факторы их влияния на социально-экономическое развитие территорий. Проанализирована сущность понятий “местные финансы” и “местный бюджет”. Обоснована роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии территорий. Сформулированы концептуальные основы местных бюджетов. Предложено определение понятия “местный бюджет” в правовой, материальной и экономической плоскости.

Ключевые слова: *местные бюджеты, местные финансы, местное самоуправление, социально-экономическое развитие.*

M. V. DUBYNA,
Post-graduate Student,
Department of Finance, Banking and Insurance,
National Academy of Statistics Accounting and Audit,

Theoretical Conceptualization of Local Budgets

The transparency of budgets, corruption and control over the execution of local budgets in Ukraine has been increasingly in focus of international financial organizations in view of Eurointegration processes taking place in Ukraine. The significance of local budgets as a component of local finances has to be enhanced, as the financial capacities of local self-governance bodies are conditional on local budgets. The article's objective is to analyze theoretical grounds of local budgets as the principal component of local finances, and to build their conceptual framework. A review of the concepts "local finances" and "local budget" is made, the peculiarities of local finances are highlighted; the factors determining the impact of local finances on the socio-economic development of territories are outlined. The conceptual framework of local budgets is built, specifying their goal, functions and principles, administering bodies, objectives and purposes etc. in the conditions of decentralization. The review of interpretations of the local budget, including its economic meaning, allowed for giving the local budget definitions in the legal, material and economic dimension.

Keywords: local budgets, local finances, local self-governance, socio-economic development.

Посилання на статтю:

Дубина М. В. Концептуальні засади місцевих бюджетів // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту: зб. наук. пр. 2018. № 1-2. С. 188-194.