

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ФІНАНСІВ



Василь ДЕМ'ЯНИШИН

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



Анатолій МАЛЯРЧУК

Розглянуто концептуальні підходи до трактування сутності місцевих бюджетів, їхньої необхідності та впливу на соціально – економічні процеси.

Conceptual approach of interpretation of essence of local budgets is explained, as well as their necessity and influence on social and economic processes of the society in modern conditions.

Ринкові перетворення в Україні вимагають нових підходів до трактування змісту економічних відносин та їхнього впливу на соціально – економічний розвиток суспільства. Результати цього впливу залежать від глибини пізнання сутності економічних категорій та оптимального використання їх на практиці. До таких категорій належать фінанси, а у їхньому складі – місцеві бюджети.

За допомогою місцевих бюджетів розподіляється і перерозподіляється близько 10 відсотків ВВП. Місцеві бюджети є найважливішою складовою фінансової основи місцевого самоврядування. Тому питання змісту і ролі місцевих бюджетів у суспільстві знаходяться у центрі уваги провідних економістів і практиків, зокрема розкриваються у наукових працях таких вітчизняних вчених як В. Базилевич, О. Булакова, О. Василик, Ц. Огонь, В. Пасічник, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій та інших. Ряд теоретичних і практичних аспектів, пов'язаних з даними

питаннями, висвітлені у періодичній літературі.

Однак у даний час залишилися невирішеними складні проблеми, які стосуються концептуальних засад моделювання та організації бюджетних відносин на рівні територіальних громад, їхніх об'єднань, регіонів. Місцеві бюджети ще не стали міцною основою органів місцевого самоврядування. Практичні питання наповнення і використання коштів місцевих бюджетів вирішуються без врахування об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства. Цим обумовлені вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою статті є оцінка існуючих теоретичних і методологічних підходів до сутності місцевих бюджетів та формулювання концептуальних засад щодо трактування змісту, необхідності й ролі місцевих бюджетів в Україні у сучасних умовах.

Дослідження необхідності та сутності місцевих бюджетів тісно пов'язані з

питаннями теорії фінансів, державного бюджету, місцевого самоврядування, місцевих фінансів. Тому при формулюванні концептуальних засад місцевих бюджетів ми будемо опиратися саме на ці категорії.

У сучасній вітчизняній економічній літературі більшістю фінансистів, зокрема М. Гапонюком, О. Василюком, О. Кириленко, В. Кравченком, Ю. Петленко, І. Луніною та іншими, обґрунтування необхідності та змісту місцевих бюджетів у першу чергу базується на теорії і практиці місцевого самоврядування, що на нашу думку є виправданим.

Історія розвитку місцевого самоврядування сягає XIII ст., коли у німецькому місті Магдебурзі було запроваджене так зване "Магдебурзьке право". Суть цього права полягає у наданні привілеїв міським властям з питань власності, торгівлі, ремесел, оподаткування і т. д. Безпосередньо поняття "самоврядування" почало використовуватися у багатьох Європейських країнах з другої половини XVIII ст. У сучасному вигляді місцеве самоврядування визначається Європейською хартією, яку підписали у жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи [6]. Сьогодні до цієї хартії приєдналося понад 30 країн, у тому числі з 1996 року Україна.

Ми не ставили собі за мету глибоко дослідити фундаментальні засади та історичні аспекти місцевого самоврядування, оскільки це вже зроблено вченими – фінансистами і достатньо ґрунтовно висвітлено у науковій літературі. Однак ми хотіли б виділити ті визначальні положення місцевого самоврядування, які закріплені у Європейській хартії (стаття 9) і мають безпосереднє відношення до місцевих бюджетів. Вони зводяться до наступного:

- органи місцевого самоврядування мають право, у межах національної економічної політики, на володіння достатнім обсягом власних фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися для виконання своїх функцій;

- обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинні відповідати їхнім функціям, визначеним конституцією та іншими законами;
- частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна поступати за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких ці органи мають право встановлювати у порядку, визначеному законом;
- системи мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, повинні бути різноманітними і гнучкими;
- захист слабших у фінансовому плані органів місцевого самоврядування вимагає застосування процедур фінансового вирівнювання або інших еквівалентних заходів, спрямованих на коригування результатів нерівномірного розподілу потенціальних джерел фінансування місцевих органів і покладених на них видатків. Такі процедури не повинні обмежувати вільний вибір органів місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції;
- порядок надання державою перерозподілених ресурсів повинен узгоджуватися з органами місцевого самоврядування;
- надані місцевим органам самоврядування субсидії, у міру можливостей, не повинні використовуватися на фінансування чітко визначених проектів. Процес надання субсидій не повинен наносити шкоду праву вибору політики органів місцевого самоврядування у галузі їхньої власної компетенції;
- для фінансування видатків по капітальних вкладеннях місцеві органи самоврядування повинні мати доступ до національного ринку позикового капіталу.

Зважаючи на ці положення в умовах демократичної держави роль місцевих бюджетів є визначальною, оскільки саме за їхній рахунок органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції. Держава мала б дбати про достатнє наповнення цих бюджетів, створювати умови для зростання їхніх обсягів, не обмежуючи ні у чому законних прав і свобод місцевої влади.

На необхідність і доцільність розвитку самоврядування в Україні вказували вітчизняні історики, економісти упродовж всього періоду боротьби українського народу за незалежність.

Відродження місцевого самоврядування в Україні було започатковане Законом СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР" від 9.04.1990 р. На основі цього Закону Верховна Рада УРСР 7.12.1990 р. прийняла Закон "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", яким відновлене використання терміну "місцеве самоврядування", визначено його склад [9]. Дальший розвиток місцевого самоврядування в Україні здійснювався з розвитком держави і супроводжувався прийняттям низки законів, указів Президента України. Останнє трактування змісту місцевого самоврядування можна знайти у Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Так, відповідно до Конституції України "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [12, 66]. З метою забезпечення реалізації цього права Конституція визначає в якості матеріальної і фінансової основи цього самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава, у свою чергу, бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, забезпечує фінансову підтримку цього самоврядування. Конституцією гарантується компенсація державою втрат органів місцевого самоврядування які виникли внаслідок рішень органів державної влади [12, 68].

У прийнятому на основі Конституції України Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. визнання місцевого самоврядування наближене до норм Європейської хартії. Відповідно до цього Закону місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність жителів територіальної громади – села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або за відповідальністю органів посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

Держава чітко визначила принципи, на основі яких функціонує місцеве самоврядування в Україні, зокрема: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Територіальна громада виступає суб'єктом економічної діяльності та носієм місцевого самоврядування. Вона наділена правом юридичної особи, може бути суб'єктом цивільно-правових відносин, має право здійснювати господарські операції, брати зобов'язання, формувати

грошові фонди, виступати суб'єктом підприємницької діяльності, суб'єктом фінансово-кредитних відносин, розпоряджатися своїм майном.

Для реалізації покладених на органи місцевого самоврядування завдань чинним законодавством ці органи наділені відповідними повноваженнями, які прийнято ділити на власні і надані. До власних повноважень відносяться ті, які закріплені за місцевою владою чинним законодавством. У більшості країн це: соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування і т. д. В Україні немає чіткого визначення таких повноважень, хоча статтею 91 Бюджетного кодексу України окреслені загальні їхні параметри, зокрема: місцева пожежна охорона; позашкільна освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення); місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; типові проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену; експлуатація дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення); заходи на водах;

програми природоохоронних заходів місцевого значення; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; інші програми, програми, затверджені відповідною радою [1, 45].

Друга група повноважень – надані, відповідно до умов надання, поділяються на два види:

1. Передані – коли окреме повноваження органу державної влади виключається з його компетенції та включається до компетенції місцевого самоврядування.

2. Делеговані – коли з певних напрямів надається вирішення будь-якого питання органом місцевого самоврядування одноразово упродовж певного проміжку часу або безстроково [19, 7].

Розмежування повноважень між державою та органами місцевого самоврядування здійснюються тільки за такими функціями, які можуть бути передані до виконання Автономної Республіки Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого виконання на основі принципу субсидіарності. Таке розмежування проводиться з урахуванням критеріїв повноти надання послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Зважаючи на ці критерії делеговані повноваження поділяють на такі групи:

- перша група – надання соціальних послуг, гарантованих державою, які розташовані найближче до споживачів;
- друга група – надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;
- третя група – утримання установ та проведення заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба у яких існує в усіх регіонах України.

Зрозуміло, в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування зможуть повноцінно виконувати ці повно-

важення тільки за умови наявності відповідних ресурсів. Ці ресурси зосереджуються у централізованих грошових фондах відповідних органів самоврядування, які називають місцевими бюджетами.

Місцеві бюджети є унікальним поняттям. З одного боку, їх можна розглядати як теоретичну абстракцію, об'єктивне економічне поняття, а з іншого боку – як матеріальну субстанцію у вигляді централізованого фонду грошових коштів, основного фінансового плану органів місцевого самоврядування, центральної ланки місцевих фінансів, нормативно-правового документа місцевого самоврядування.

Питання причини появи та необхідності місцевих бюджетів у широкому розумінні вітчизняними економістами глибоко не досліджується. У більшості випадків це пояснюється спрощеним трактуванням як необхідності місцевих фінансів, так і місцевих бюджетів через відокремлення від держави функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади [13, 20].

На нашу думку, необхідність місцевих бюджетів обумовлена:

- існуванням товарно-грошових відносин, внаслідок чого органи місцевого самоврядування можуть виконувати свої функції тільки за наявності відповідного обсягу централізованого фонду грошових коштів. У зв'язку з цим, як з боку держави, так і місцевого самоврядування повинні бути організовані відносини з таким розрахунком, щоб можна було б у встановлені терміни мобілізувати необхідний обсяг бюджетних ресурсів і спрямовувати їх на виконання встановлених законодавством функцій для місцевої влади;
- наявністю держави. Держава є унікальною політичною організацією суспільства. Органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати без держави і поза нею;

- відокремленням від функцій держави повноважень органів місцевого самоврядування. На органи державної влади та управління повинні покладатися загальнонаціональні обов'язки, які мають визначати зміст відповідних функцій. До таких обов'язків можна віднести: загальне управління, оборону, безпеку, керівництво найважливішими соціально-економічними питаннями, організацію соціального захисту населення. Повноваження органів місцевого самоврядування мали б охоплювати вирішення тих питань, які стосуються безпосередньо територіальних громад, окремих громадян і мають місцеве значення;
- юридичним відокремленням всіх господарюючих суб'єктів. Оскільки підприємства, організації та установи є юридично самостійними, їхні відносини з органами місцевого самоврядування базуються на правових засадах і передбачають спеціальні умови, за наявності яких передбачається сплата податків, обов'язкових та необов'язкових платежів у місцеві централізовані грошові фонди, а також одержання із цих фондів відповідних коштів;
- дією об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства. На кожному історичному етапі їх необхідно вивчати і використовувати, враховуючи при прийнятті кожного відповідального рішення. Відступлення від вимог цих законів або їхнє ігнорування завжди було і буде причиною соціально-економічних негараздів.

Поняття закону і суті з теоретичної точки зору є однорідні, так як вони відображають поглиблене пізнання особистістю явищ. Сутність характеризує внутрішній бік досліджуваного предмету. Назовні формою існування предмету виступають

явища, які визначають суть цього предмета. Таким чином суть скривається у явищах, а внутрішні властивості предмета заслонені видимими на поверхні формами. Такий взаємозв'язок суті, форми і явища буде нам необхідний для дослідження концептуальних засад місцевих бюджетів.

Зміст місцевих бюджетів тісно пов'язаний із змістом державного бюджету, оскільки вони є ланками однієї бюджетної системи держави. Тому між цими бюджетами є багато спільних ознак, хоча кожен з них має свої особливості. Однак абсолютна більшість як вітчизняних, так і зарубіжних економістів мало приділяють уваги місцевим бюджетам, зосереджуючи її саме на державному бюджеті.

Ми не ставимо перед собою завдання глибоко розкривати такі аспекти проблеми, оскільки цього не вимагає мета нашого дослідження. Однак виявлення підходів радянської фінансової науки до державного бюджету дає можливість зрозуміти ті історичні корені, на яких базується сучасна наука про місцеві бюджети.

У радянській фінансовій літературі ми спостерігаємо специфічні підходи до трактування місцевих бюджетів. Радянські вчені давали, як правило, чотири групи визначень місцевих бюджетів.

Перша група визначень стосувалася місцевих бюджетів як комплексного поняття, зокрема, "Місцеві бюджети – бюджети місцевих органів державної влади і державного управління (переклад наш)" [17, 36]; "Місцеві бюджети – сукупність бюджетів адміністративно-територіальних одиниць держави, що знаходяться у віданні (розпорядженні (авт.)) місцевих органів влади та управління (переклад наш)" [18, 218] і т. д.

Друга група стосувалася місцевих бюджетів капіталістичних країн у більшості випадків як "... річні кошториси можливих доходів і видатків місцевих органів управління (переклад наш)" [18, 221]. Характеристика цих місцевих бюджетів базується на класовому підході, оскільки,

як було прийнято вважати, "в капіталістичних країнах межі діяльності місцевих органів державної влади буржуазії визначаються центральною владою відповідно до інтересів зміцнення панування капіталістів і поміщиків (переклад наш)" [17, 36].

До третьої групи визначень відносились такі, які характеризували місцеві бюджети соціалістичних країн як "... основні річні фінансові плани утворення і використання фондів грошових коштів, необхідних місцевим органам влади для виконання покладених на них функцій (переклад наш)" [16, 218–219]. Вважалося, що ці бюджети забезпечують фінансування витрат, пов'язаних з соціально-економічним розвитком в інтересах місцевого населення. Вони побудовані на принципах демократичного централізму і базуються на єдиній з державним бюджетом економічній і політичній основі.

Четверта група визначень мала відношення безпосередньо до місцевих бюджетів СРСР. Місцевими бюджетами вважалися "... бюджети адміністративно-територіальних одиниць, які входять у склад союзних і автономних республік; вони включаються у державні бюджети цих республік і в їхньому складі входять у Державний бюджет СРСР (переклад наш)" [17, 37]. На відміну від навчальної, довідкової та наукової літератури, у законодавчих актах СРСР конкретного визначення місцевих бюджетів не дається. У цих документах ми знаходимо тільки перелік місцевих бюджетів. Так, наприклад, у статті 3 Закону УРСР "Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів" від 30.06.1960 р. зазначено: "Кожна область, район, місто, селища Рада і сільська Рада має місцевий бюджет, затверджений відповідною Радою народних депутатів" [10, 4].

Всі перераховані трактування були пристосовані до існуючої соціально-економічної та політичної системи, служили цій системі та пояснювали наявні

категорії і поняття відповідно до завдань, які вирішувалися у межах даної системи. Тому при формуванні визначень державного та місцевих бюджетів, з одного боку, враховувались класичні підходи, напрацьовані світовою економічною наукою, а з іншого – економічні та політичні особливості соціалістичного устрою, який покладений в основу побудови колишнього СРСР.

З проголошенням у 1991 році незалежності України та зміною соціально-економічного і політичного устрою, змінилися підходи до використання економічних категорій, понять, важелів, інструментів, форм і методів управління. Незважаючи на зовнішню схожість окремих категорій і понять, включаючи державний та місцеві бюджети, їхнє використання було спрямовано на розбудову демократичної держави з ринковою економікою, тобто вирішення зовсім інших, ніж при командно-адміністративній системі завдань.

Закон України "Про бюджетну систему України" [7] визначив нову структуру бюджетної системи незалежної Української держави відповідно до чинного бюджетного устрою. Бюджетний устрій України ґрунтувався на нових принципах, зокрема, єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи держави. Особливістю нової бюджетної системи було виведення зі складу колишнього Державного бюджету УРСР всіх його ланок і визнання їх самостійними. Так, республіканський бюджет УРСР перетворився у Державний бюджет України. У якості самостійних були визнані республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та всі місцеві бюджети. На рівні України, а також Автономної Республіки Крим, області, району передбачено формування показників зведених бюджетів, які використовувались для аналізу й визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України. Відповідно до Закону України

"Про бюджетну систему України" до місцевих бюджетів належали обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети [7].

Склад бюджетної системи, визначений цим законом відображений на рис. 1.

З прийняттям у 2001 році Верховною Радою України Бюджетного кодексу України бюджетна система набула подальшого розвитку і нової якості. До складу бюджетної системи України були включені державний бюджет та місцеві бюджети. Місцевими бюджетами було визнано бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань) [2, 10]. У Бюджетному кодексі були також сформульовані 11 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, зокрема принципи єдності, збалансованості, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу [2, 11–12].

Положення Бюджетного кодексу України започаткували новий етап у розвитку місцевих бюджетів, створили умови для підвищення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України і, що найважливіше, сприяли активізації роботи органів місцевого самоврядування, розширенню їхніх бюджетних прав, можливостей підвищення якості виконання їхніх функцій, визначених Конституцією та законами України.

У сучасній економічній літературі особлива увага акцентується на практичних питаннях функціонування і розвитку місцевих бюджетів в умовах ринкових перетворень, у той же час ряд концептуальних підходів до сутності місцевих бюджетів розглядаються поверхнево, що негативно відбивається на конструктивності та розмаїтті напрямів удосконалення бюджетнотворчого процесу в Україні. Зрозуміло, якщо практичні аспекти

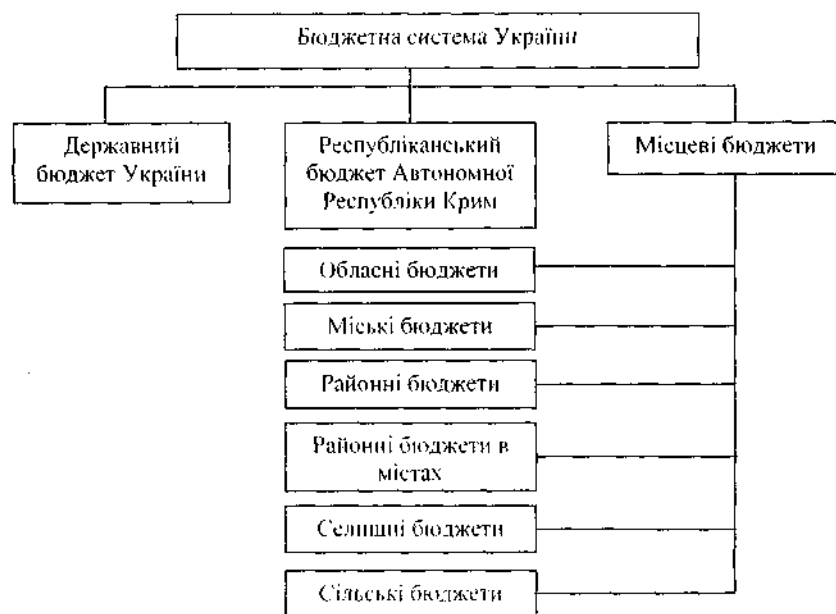


Рис. 1. Склад бюджетної системи України відповідно до Закону України "Про бюджетну систему України"

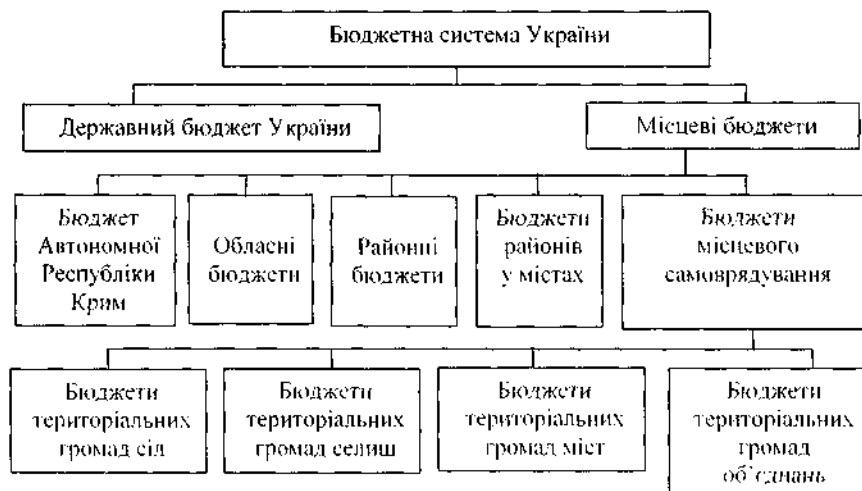


Рис. 2. Склад бюджетної системи України відповідно Бюджетного кодексу України

не будуть базуватися на міцному теоретичному підґрунті, то суспільство приречене на розвиток місцевих бюджетів методом проб і помилок. Тому, вважаємо, що доцільно зупинитися на концептуалізації теоретичної дефініції місцевих бюджетів.

Більшість вчених однобоко підходять до трактування сутності місцевих бюд-

жетів. Так, наприклад, І. О. Петровська та Д. В. Клиновий під місцевими бюджетами розуміють "... фонди фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів самоврядування" [14, 130]. Дещо подібне визначення міститься у підручниках О. Д. Василика та К. В. Павлюк "Державні фінанси України", зокрема,

"місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування. Як складова бюджетної системи держави й основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади і управління на відповідній території" [4, 94]. Ми вважаємо, що у цих визначеннях правильно вказано, що під місцевими бюджетами слід розуміти відповідні фонди грошових коштів (а не фонди фінансових ресурсів, які об'єднують фонди грошових коштів), потрібні органам місцевого самоврядування для виконання своїх завдань та функцій. Однак таке трактування, на нашу думку, характеризує місцеві бюджети тільки за їхнім змістом, опускаючи сутність, форму та інші характеристики.

У підручнику "Теорія фінансів" О. Д. Василик твердить, що "... при дослідженні проблеми місцевих бюджетів їх треба розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевим та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів" [3, 181]. Таку ж точку зору підтримує О. Р. Романенко, яка вважає, що будучи організаційною формою мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети є балансовими розрахунками, мають дохідну і витратну частину, будуються на принципах збалансування, мобілізуються і витрачаються на відповідній території. З другого боку О. Р. Романенко вважає, що "... місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин" [15, 190]

Такі підходи до характеристики місцевих бюджетів є більш вдалимими, ніж попередні, оскільки розкривають сутність і форму цих бюджетів, однак при цьому, на нашу думку, вони опускають їхній зміст та організаційну побудову.

Більшість вітчизняних економістів, зокрема, В. Д. Базилевич та Л. О. Баластрик, С. О. Булгакова, Л. І. Василенко, Л. В. Єрмошенко, Ц. Г. Огонь, О. П. Кириленко, Ю. В. Пасічник, С. І. Юрій та ін. трактують місцеві бюджети з позицій Бюджетного кодексу України, згідно з яким "місцеві бюджети – це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування" [2, 6]. У цьому ж документі дається визначення бюджету як комплексного поняття – це "... план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду" [2, 4]. У цих визначеннях правильно підкреслюється організаційна побудова місцевих бюджетів, їхня форма. Одночасно, на нашу думку, не розкривається сутність місцевих бюджетів як об'єктивного поняття і перекошований його зміст, оскільки фінансові ресурси держави та місцевого самоврядування значно більші за обсягом й складом джерел, ніж державний чи місцеві бюджети. Тому у визначенні не може йти мова про фінансові ресурси, а тільки про відповідні фонди грошових коштів.

Враховуючи надбання вітчизняної зарубіжної та радянської фінансової науки, діалектичний метод дослідження категорій, явищ і понять, класичні трактування державного та місцевих бюджетів, на нашу думку, при формулюванні теоретичної дефініції місцевих бюджетів доцільно комплексно підходити до пояснення глибинних об'єктивних характеристик та матеріального вираження цих бюджетів як

специфічного явища товарно-грошових відносин.

Так, з одного боку, місцеві бюджети, будучи невід'ємною складовою фінансів суспільства у загальному і безпосередньою складовою місцевих фінансів є об'єктивним явищем розподільчого характеру. Враховуючи принцип єдності фінансової системи суспільства та єдності бюджетної системи України, місцеві бюджети є інструментом розподілу валового внутрішнього продукту, створеного як у суспільстві в цілому, так і безпосередньо на рівні кожної територіальної громади. Цей розподіл здійснюється у грошовій формі і його метою є формування й використання централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування.

На відміну від державного бюджету, який охоплює всі стадії розподілу (первинний, перерозподіл), місцеві бюджети включаються тільки у перерозподільчі процеси, оскільки в силу об'єктивних причин при первинному розподілі до цих бюджетів не надходить жодних поступлень. Об'єктом розподілу є валовий внутрішній продукт, а суб'єктами, з одного боку, органи місцевого самоврядування, а з другого – держава, юридичні і фізичні особи.

На нашу думку, всі види розподільчих відносин, які здійснюються за допомогою місцевих бюджетів, можна об'єднати у такі основні групи:

1. Відносини між органами місцевого самоврядування і юридичними особами, які сплачують у місцеві бюджети податкові платежі та отримують із цих бюджетів фінансування.

2. Відносини між органами місцевого самоврядування і фізичними особами, населенням з приводу мобілізації доходів та витрачання коштів місцевих бюджетів.

3. Відносини між органами місцевого самоврядування різних рівнів, пов'язані з перерозподілом бюджетних ресурсів.

4. Відносини між органами місцевого самоврядування і вищими органами

державної влади та державного управління, пов'язані з перерозподілом коштів Державного бюджету України.

5. Відносини між органами місцевого самоврядування та кредитними установами з приводу мобілізації кредитних ресурсів на покриття тимчасових потреб, пов'язаних з касовими розривами, а також повернення кредитів та сплати процентів по них.

6. Відносини між органами місцевого самоврядування та управлінськими структурами державних цільових фондів, пов'язані з перерахуванням частини коштів на поповнення цих фондів.

Сукупність перерахованих грошових відносин характеризує зміст місцевих бюджетів як об'єктивного поняття. Об'єктивна необхідність місцевих бюджетів пояснюється тим, що в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції тільки за умов наявності відповідних грошових фондів. Без таких фондів це зробити не можливо. Тому держава та органи місцевого самоврядування змушені і зобов'язані організувати розподільчі відносини таким чином, щоб можна було у необхідні терміни та у необхідних обсягах сформувані такі фонди і використати їхні кошти для виконання місцевою владою функцій і повноважень, встановлених Конституцією України та чинним законодавством. На чинники, які обумовлюють необхідність місцевих бюджетів (наявність товарно-грошових відносин, наявність держави, відокремлення від функції держави повноважень органів місцевого самоврядування, юридичне відокремлення всіх господарюючих суб'єктів, дію об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства) ми звертали увагу, розглядаючи причини появи місцевих бюджетів.

Досліджуючи місцеві бюджети як об'єктивне економічне поняття, ми маємо справу з постійно функціонуючим явищем, яке відображає безперервні грошові

потоки, пов'язані з різноманітними процесами, що супроводжуються, з одного боку, наповненням, а з іншого – використанням централізованих грошових фондів органів місцевого самоврядування. На стадії теоретичного вивчення цих процесів вчені і практики можуть спрогнозувати оптимальну модель місцевих бюджетів, яка б найкраще в існуючих умовах задовольнила потреби місцевого самоврядування, держави, юридичних і фізичних осіб. За інших обставин, ігнорувачи теоретичне дослідження, пов'язане з філософським абстрагуванням, скласти оптимальну модель місцевих бюджетів дуже важко, оскільки не уявивши ідеальну організацію грошових потоків, робити практичні кроки дуже ризиковано.

Таким чином, дослідження місцевих бюджетів як об'єктивного економічного явища є початковим і дуже важливим етапом формулювання визначення цих бюджетів та розробки практичних механізмів їхнього функціонування.

Підсумовуючи сказане під місцевими бюджетами як об'єктивним економічним явищем, на нашу думку, слід розуміти сукупність розподільчих відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування та використання централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень.

Будучи теоретичним, абстрактним, філософським поняттям, необхідним для пояснення механізмів реального функціонування місцеві бюджети за певних умов набувають матеріального вираження. Так, об'єктивні розподільчі відносини, за умови їхнього узагальнення через юридичні норми, набувають різних форм і видів, зокрема, податків, неподаткових платежів, міжбюджетних трансфертів, доходів, видатків, витрат, фінансування, інвестування, резервування тощо. Як фонди грошових коштів місцеві бюджети за умови їхнього затвердження набувають конкретних обсягів.

Залежно від мети дослідження місцеві бюджети як об'єктивне економічне явище, можуть мати те чи інше матеріальне визначення та особливі характеристики.

Так, наприклад, за змістом, місцеві бюджети, на нашу думку, є централізованими фондами грошових коштів органів місцевого самоврядування. Як грошові фонди вони наділені такими ознаками: знаходяться виключно у розпорядженні органів місцевого самоврядування як політичного інституту держави; процес їхнього формування і використання характеризується одностороннім рухом грошових коштів, тобто без руху форм вартості; державно-правове регулювання процесів формування і використання коштів; строго цільовий характер; динамічність; мобільність; багатоканальність й багаторазовість проходження одних і тих же коштів через фонди; масштабність.

Ми вважаємо доцільним називати ці фонди централізованими за таких умов:

- на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці функціонує одна рада відповідного рівня, яка має у своєму розпорядженні тільки один такий фонд;
- ніхто, крім відповідної ради, не має право розпоряджатися коштами цього фонду;
- кошти даного фонду є джерелом формування багаточисельних децентралізованих фондів як у самому бюджеті (наприклад, фонд фінансування освіти, фонд фінансування охорони здоров'я тощо), так і децентралізованих фондів суб'єктів господарювання, які фінансуються з бюджету;
- щоб не ототожнювати бюджет з іншими фондами грошових коштів органів місцевого самоврядування (наприклад, загальним і спеціальним фондом по кошторису органу місцевого самоврядування, який є децентралізованим).

Будучи об'єктивним економічним явищем, за формою місцеві бюджети, на нашу думку, є основними фінансовими планами органів місцевого самоврядування. У системі фінансових планів місцеві бюджети займають особливе місце. Як специфічний вид фінансових планів, місцеві бюджети мають специфічний склад і структуру доходів та видатків, характеризуються особливим порядком складання, збалансування, розгляду, затвердження, виконання, складання і затвердження звітності про виконання. Доходами місцевих бюджетів є податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, міжбюджетні трансферти. Видаткова частина цих бюджетів формується згідно з функціональною, відомчою, економічною класифікацією видатків. У даний час завершується робота з переходу на програмно-цільове планування видатків.

У сучасній економічній літературі зустрічаються інші підходи до трактування місцевих бюджетів як фінансових планів. Так, автори "Економічної енциклопедії" дають наступне визначення: "Бюджет місцевий – кошторис щорічних доходів і видатків місцевих органів влади" [5, 121]. На нашу думку, таке визначення у своїй основі є неправильним, оскільки місцеві органи влади, як бюджетні установи, складають щорічні кошториси за формою, передбаченою Порядком складання, розгляду, затвердження та основними вимогами до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. За цією формою у названих кошторисах відображаються доходи і видатки на утримання апарату органів місцевого самоврядування, а не доходи і видатки місцевих бюджетів.

Тому ми вважаємо, що немає потреби місцевим бюджетам присвоювати назву якого-небудь фінансового плану, оскільки за своєю формою ці бюджети і є специфічними фінансовими планами, які відрізняються від інших фінансових планів.

Третім матеріальним вираженням місцевих бюджетів як об'єктивного економічного явища є їхня організаційна структура, яка виражається відповідно до Бюджетного кодексу України конкретними видами, об'єднаними у систему, що ґрунтується на певних принципах. В Україні місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань) [2, 10]. Формуючи бюджетну систему, держава подбала, щоб кожна місцева рада мала свій бюджет, могла б розпоряджатися його коштами для повноцінного виконання своїх функцій. Принцип самостійності бюджетної системи гарантує закріплення за кожним місцевим бюджетом відповідних джерел доходів, правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання коштів, самостійно складати, розглядати, затверджувати, виконувати свої бюджети, самостійно складати і затверджувати звітність про виконання своїх бюджетів.

Принцип єдності бюджетної системи полягає у забезпеченні всіх місцевих бюджетів єдиною правовою базою, грошовою системою, бюджетною класифікацією, єдиними підходами до бюджетного регулювання, порядку виконання бюджетів, ведення обліку та складання звітності.

Бюджетним кодексом України сформульовано одинадцять принципів побудови бюджетної системи, які, окрім самостійності і єдності, названих раніше, включають також інші принципи, особливої уваги серед яких заслуговують наступні: збалансованості, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності тощо.

У якості четвертого матеріального вираження місцевих бюджетів як об'єктивного економічного явища, на нашу думку, можна виділити правовий характер цих бюджетів. Рішення сесій місцевих рад

про затвердження відповідних місцевих бюджетів є правовим (нормативним) документом, який зобов'язані виконувати всі юридичні й фізичні особи, пов'язані з дохідною і видатковою частиною цих бюджетів. За невиконання цього документа передбачена відповідальність, яку можуть нести відповідні порушники, включаючи й кримінальну відповідальність.

Основним призначенням місцевих бюджетів є забезпечення органів місцевого самоврядування таким обсягом бюджетних ресурсів, який дає би можливість цим органам забезпечити якісне виконання своїх функцій і повноважень.

Місцеві бюджети у суспільстві відіграють важливу роль. Їхній вплив на соціально-економічні процеси у державі, на нашу думку, забезпечується наступним чином:

1. Місцеві бюджети є важливим інструментом розподілу і перерозподілу ВВП. За допомогою цих бюджетів перерозподіляється близько 10 відсотків ВВП, а їхня частка у зведеному бюджеті коливається у межах 1/3 його загального обсягу.

2. Місцеві бюджети є фіскальним інструментом органів місцевого самоврядування. Фіскальна діяльність цих органів регламентується державою і дає їм можливість забезпечувати себе необхідним для вирішення покладених завдань обсягом бюджетних ресурсів.

3. Місцеві бюджети є інструментом економічного зростання територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань. За допомогою цих бюджетів забезпечується функціонування комунального сектора економіки, особливо таких галузей як будівництво, житлове господарство, комунальне, транспорт та інші.

4. Місцеві бюджети є інструментом соціального захисту населення. Частина коштів цих бюджетів спрямовується на виплати найбільш соціально-незахищеним верствам населення.

5. Місцеві бюджети є інструментом забезпечення функціонування і розвитку соціально-культурної сфери. За допо-

могою цих бюджетів у переважній більшості здійснюється фінансування таких галузей як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальне забезпечення.

Місцеві бюджети були, є і будуть найчисельнішою ланкою бюджетної системи України. У 2005 році їхня кількість перевищувала 12,2 тис., серед яких сільські бюджети – близько 10,3 тис., селищні – близько 0,9 тис., районні – близько 0,5 тис., міські – 0,45 тис., обласні – 24, бюджети міст державного значення – 2. Обсяги місцевих бюджетів, їхня динаміка характеризує рівень розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до засад, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування в Україні, іншими законодавчими документами, перспективними програмами та прогнозами в Україні роль і значення місцевого самоврядування зростатиме, що зумовлюватиме посилення ролі місцевих бюджетів.

У результаті проведеного дослідження ми прийшли до наступних висновків.

1. При трактуванні суті місцевих бюджетів ми пропонуємо застосовувати комплексний підхід. З одного боку, місцеві бюджети слід розглядати як об'єктивне філософське та економічне явище, яке відображає грошові відносини, пов'язані з розподілом й перерозподілом ВВП з метою формування і використання централізованих коштів органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень. З другого боку: за змістом – як централізовані фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування; за формою – як основні фінансові плани органів місцевого самоврядування; за організаційною побудовою – як ланки бюджетної системи України з власною структурою; за правовою ознакою – як одні з найважливіших правових актів органів місцевого самоврядування.

2. Необхідність місцевих бюджетів, на думку авторів, обумовлена існуванням

товарно-грошових відносин, наявністю держави, відокремленням від функцій держави повноважень органів місцевого самоврядування, юридичним відокремленням всіх господарюючих суб'єктів, дією об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства.

3. Роль місцевих бюджетів у суспільстві забезпечується їхнім впливом на соціально-економічні процеси, зокрема, як інструмента розподілу і перерозподілу ВВП, фінансового інструмента органів місцевого самоврядування, інструмента економічного зростання територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань, інструмента соціального захисту населення а також інструмента забезпечення функціонування і розвитку соціально-культурної сфери.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – С. 1–57.
2. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21 червня 2001 року з послідовними змінами і доповненнями. – Вінниця: Книга-Вега, 2004. – 108 с.
3. Василюк О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.
4. Василюк О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС. – 2002. – 608 с.
5. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Ред. кол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2000. – 864 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Ратифікована Законом України № 452/97 – ВР від 15.07.97. – К.: Міністерство закордонних справ України, 1997. – 10 с.
7. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" від 29.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – С. 589–611.
8. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
9. Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – С. 24–63.
10. Закон УРСР "Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів" від 30.06.1960 р. з послідовними змінами і доповненнями. – К.: Міністерство фінансів УРСР, 1985. – 48 с.
11. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С. 384.
12. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
13. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997. – 276 с.
14. Петровська О. І., Клиновий Д. В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) Навчальний посібник. – К.: ЦУП. – 2002. – 300 с.
15. Романенко О. Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 312 с.
16. Финансово-кредитный словарь. Т. 1. А-Й / Гл. редактор В. Ф. Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1984. – 511 с.
17. Финансово-кредитный словарь. Т. 2. М-Я / Гл. редактор В. П. Дьяченко. – М.: Финансы. 1964. – 688 с.
18. Финансово-кредитный словарь. Т. 2. К-П / Гл. редактор В. Ф. Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1986. – 512 с.
19. Ясюнас В. А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во "Ось-89", 1997. – 176 с.