

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В СТРУКТУРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Розкриваються характерні риси юридичної природи місцевого самоврядування, аналізуються особливості визначення місцевих бюджетів в сучасному бюджетному законодавстві, з'ясовуються основні підходи до визначення поняття місцевих бюджетів в науковій літературі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві фінансові ресурси, бюджетне законодавство, бюджетна система, місцевий бюджет.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державності України гостро стоїть проблема фінансового розвитку регіонів. Річ у тім, що вони в Україні мають різний фінансовий потенціал та ряд особливостей, що обумовлює необхідність участі держави у формуванні доходної частини місцевих грошових фондів. Така участь необхідна для можливості постійного фінансування заходів, передбачених соціальним та економічним розвитком. Фінансові ресурси місцевих органів влади (іноді їх характеризують та визначають як муніципальні ресурси) – лише частка регіональних фінансових ресурсів, оскільки останні містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися місцеві органи. Вони становлять вагомий частку в регіональних фінансових ресурсах, які поряд із геополітичними, природними, демографічними, майновими та інтелектуальними забезпечують функціонування й розвиток будь-якого регіону [16, с.61]. Необхідність детального і всебічного врахування чинників, які впливають на формування, розподіл та використання місцевих бюджетів, а також шляхи удосконалення правового регулювання цих процесів у нових умовах можуть бути встановлені тільки за допомогою дослідження змісту відповідних суспільних зв'язків, особливостей їх правового регулювання. Аналіз економічного змісту місцевих бюджетів, уточнення та визначення особливостей і понять у цій сфері сприятимуть удосконаленню правового регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Ступінь наукової розробки проблеми. Питанням бюджетного права та місцевих бюджетів зокрема присвячували праці юристи-фінансисти: О.М.Бандурка, Л.К.Воронова, О.М.Горбунова, О.Ю.Грачова, І.Б.Заверуха, М.В.Карасьова, Ю.О.Крохіна, М.П.Кучерявенко, О.А.Музика-Стефанчук, А.С.Нестеренко, Ю.А.Ровинський, Н.Ю.Пришва, М.І.Піскотін, Н.І.Хімичева, Н.Я.Якимчук.

Проблеми, що існують у бюджетній сфері, вивчали й економісти: О.Д.Василик, М.І.Кульчицький, Ц.Г.Огонь, Л.Л.Осипчук, Г.Б.Поляк.

Мета статті полягає у аналізі ступеня наукової розробки проблеми, дослідженні основних підходів до визначення поняття місцевий бюджет, з'ясуванні місця місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансових ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи місцеві бюджети як частину фінансових ресурсів місцевого самоврядування, доцільно розглянути декілька характерних рис місцевого самоврядування. По-перше, діяльність місцевого самоврядування, в тому числі й фінансова, чітко визначена територіально. Територіальна громада є компетентною у вирішенні питань в межах чітко визначеного простору. По-друге, місцеве самоврядування має особливий характер. Це, по суті, форма публічного за своїм характером управління, побудованого на основі самоврядування. По-третє, місцеве самоврядування має власну структуру та систему. У відповідності до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську раду; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення. По-четверте, місцеве самоврядування спирається на власні матеріально-фінансові ресурси. Самоврядування є ефективним лише тоді, коли спирається на потужну фінансово-економічну основу. По-п'яте, діяльність органів місцевого самоврядування визнається та гарантується Конституцією та іншими законами України, які визначають їх власну компетенцію та перелік делегованих їм повноважень [9, с. 31-33].

В Російській Федерації, наприклад, головним нормативним актом, що визначає роль місцевого самоврядування у здійсненні народовладдя, його економічні, фінансові основи та державні гарантії здійснення є Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування Російської Федерації» від 28.08.95 р.

Цей нормативно-правовий акт увів у російське законодавство поняття «муніципальне утворення». Під ним розуміється міське, сільське поселення, або декілька поселень, об'єднаних спільною територією, частина поселення, інша населена територія, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, мається муніципальна власність, місцевий бюджет та виборні органи місцевого самоврядування. В цьому законі визначені принципові моменти формування місцевих бюджетів у контексті регламентації місцевого самоврядування в Росії. Фінансові ж аспекти місцевого самоврядування встановлені у Федеральному законі «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації». Цей закон встановлює джерела формування та напрямки використання місцевих фінансових ресурсів, основи бюджетного процесу в муніципальних утвореннях; гарантії фінансових прав органів місцевого самоврядування. Формування та виконання місцевого бюджету здійснюють органи місцевого самоврядування самостійно згідно зі статутом муніципального утворення. Складовою частиною місцевих бюджетів можуть бути кошториси доходів та видатків населених пунктів, що не є муніципальними утвореннями. Порядок розробки, затвердження та виконання таких кошторисів визначається органами місцевого самоврядування згідно зі статутом муніципального утворення [5, с. 100-101].

Ми підтримаємо позицію А.М. Бабица та Л.М. Павлової, які визначають муніципальні (місцеві) фінанси як сукупність соціально-економічних відносин, що виникають при формуванні, розподіленні та використанні фінансових ресурсів для вирішення задач місцевого значення. Ці відносини складаються між органами місцевого самоврядування та населенням, що проживає на території адміністративно-територіального утворення, а також господарюючими суб'єктами [8].

Фінансові ресурси місцевого самоврядування складаються з коштів місцевого бюджету, державних та муніципальних цінних паперів, що їм належать, отримуваних кредитів, коштів на компенсацію додаткових витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади, грошових фондів підприємств комунальної власності, інших грошових коштів, які можуть надходити у комунальну власність (дарунки тощо). З прийняттям Конституції України згідно зі статтею 142 власником майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі і комунальних підприємств, є лише територіальна громада [1].

Переважна частина місцевих фінансових ресурсів зосереджена у місцевих бюджетах, порядок формування та використання яких регулюється Бюджетним кодексом України, у якому визначені основні поняття бюджетного права, принципи бюджетної системи та інші питання щодо бюджетних правовідносин [2].

У процесі бюджетної діяльності органи місцевого самоврядування вступають у визначені суспільні відносини, що називаються бюджетними. Ці відносини характеризуються певною специфічністю. Особливість їх полягає в тому, що вони, по-перше, виникають у розподільному процесі, неодмінним учасником якого є місцева громада (в особі відповідних органів самоврядування), і, по-друге, пов'язані з формуванням і використанням централізованого фонду коштів, призначеного для задоволення потреб територіальної громади в цілому [17, с.261]. Отже, бюджетні відносини місцевого рівня – органічна частина фінансової структури суспільства.

Множинність визначень поняття бюджету дозволяє підійти до цього питання з різних точок зору. У науковій і навчальній літературі та в законодавстві поняття місцевого бюджету є недостатньо сталим [5, с. 520; 21, с. 226]. В перші роки організації бюджетної системи місцеві бюджети розглядалися як сукупність задач, що доручалися місцевим органам, і сукупність засобів, які вони мали для їх задоволення [15, с. 6]. У Положенні про місцеві фінанси 1926 р. дається наступне визначення: «Місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів Союзу РСР і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів» [20, с. 21-22]. Правове положення місцевих рад того часу відрізнялося від сучасного тим, що вони були не органами місцевого самоврядування, а місцевими органами державної влади, проводячи та втілюючи на місцях політику центральної влади.

Пізніше місцеві бюджети стали розглядати як «засіб задоволення місцевих потреб... за рахунок дохідних джерел, наданих відповідним місцевим виконавчим комітетам та Радам» [12, с. 7]. Мабуть, у цьому випадку не зовсім зручно робити акцент на задоволенні місцевих потреб за рахунок власних дохідних джерел. Справа в тому, що задоволення місцевих потреб здійснювалося як за рахунок коштів, які надходили безпосередньо з державного бюджету, так і шляхом акумулювання власних доходів на місцях.

Обидва ці визначення характеризують місцеві бюджети як фонд грошових коштів і відображають їх економічну роль. Автори книги

«Перебудова місцевого бюджету» зазначають: «Місцевий бюджет, являючи собою складову частину єдиної бюджетної системи Радянського Союзу, на відміну від державного, має на меті фінансування місцевого господарства, тобто підприємств, закладів та заходів місцевого значення» [15, с. 28]. Слід відзначити, що у виданнях того часу підкреслюється зв'язок місцевих фінансів, місцевих бюджетів із місцевим населенням та територією. У Законі про бюджетні права Союзу РСР союзних республік 1959 р. зафіксовано, що місцеві бюджети є складовою державного бюджету республіки і забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування господарства та культурного будівництва, що здійснюється місцевими Радами та їх виконавчими комітетами. Деякі вчені за основу визначення місцевих бюджетів приймають територіальний принцип, розглядаючи їх як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць [13, с. 129].

Показово, що згідно зі ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують та виконують відповідні місцеві бюджети. Ця норма розвиває положення законодавства про те, що всі ланки бюджетної системи в Україні є самостійними. Слід зазначити, що гарантії забезпечення такої самостійності були закріплені ще в Законі України «Про бюджетну систему України». Згідно з Законом, самостійність місцевих бюджетів гарантується: а) наявністю власних закріплених за ними законом на стабільній основі доходних джерел; б) правом визначення напрямків їхнього використання відповідно до законодавства. При цьому втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається за винятком випадків, передбачених цими та іншими законами [4, ст. 58].

Відповідно до ст. 63 діючого Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету [2]. Варто зазначити, що в новому Бюджетному кодексі України, який набуде чинності з 1.01.2011 визначення місцевого бюджету не змінюється [3].

Для прикладу, Бюджетний кодекс Російської Федерації у ст. 14 визначає бюджет муніципального утворення (місцевий бюджет) як форму

утворення та витрачання грошових коштів, призначених для забезпечення задач і функцій, віднесених до предметів відання місцевого самоврядування. Однак дане визначення потребує серйозного теоретичного доопрацювання, оскільки не враховує всіх аспектів розглядуваного поняття [7, с. 122-123].

Іноді на законодавчому рівні визначають місцевий бюджет як «фонди грошових коштів, передбачені для реалізації задач і функцій, віднесених до предмету відання муніципальних утворень». По-перше, дане визначення набагато вужче, ніж визначуване поняття, і може бути використане хіба що для позначення бюджету в матеріальному аспекті. По-друге, не зовсім обґрунтованим тут вбачається використання поняття «фонди» у множині. Адже кожне муніципальне утворення має один централізований фонд грошових коштів у вигляді бюджету, а інші фонди є іншими ланками місцевої фінансової системи і включати їх до бюджетної системи було б суттєвою помилкою.

Ряд авторів характеризують місцеві бюджети як суто економічні відносини. Наприклад, І.М. Ходорович характеризує місцеві бюджети як сукупність економічних відносин, що забезпечують в плановому порядку фінансову базу місцевих Рад із розвитку та утримання головним чином галузей господарства, що безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту народу [19].

У книзі «Місцеві бюджети держав – членів СЕВ» місцеві бюджети характеризуються як сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного прибутку держави та забезпечують створення фінансової бази місцевих Рад [11, с. 147]. З останньою частиною визначення ми повністю погоджуємося. Щодо першої його частини, де говориться, що місцеві бюджети – це «сукупність економічних відносин що сприяють територіальному перерозподіленню національного прибутку держави», то з нею складно погодитись. На місцях мобілізуються великі суми державного доходу, при чому незначна їх частина зараховується до місцевих бюджетів, а більша частина спрямовується до вищих ланок бюджетної системи. При їх участі здійснюється процес перерозподілу фінансових ресурсів держави, а не «сприяння йому». За рахунок місцевого бюджету виплачується заробітна плата великій кількості працівників, ці ресурси втілюються в реальних категоріях. Виникають певні економічні відносини між підприємствами і організаціями, установами в процесі їх фінансування і мобілізації, котрі пронизують все господарство. Не можна

погодитись, що місцеві бюджети тільки сприяють місцевому розподіленню ресурсів. Близько 1/3 прибутку місцевих бюджетів утворюють надходження від місцевого територіального господарства, а в деяких їх видах, наприклад міських, ці надходження складають 40%. Відповідно, говорити тільки про розподіл – означає звужувати суть питання [7, с. 7-18; 20, с. 7-12].

Л.К. Воронова у підручнику з фінансового права визначає місцевий бюджет як установлений рішенням органів місцевого самоврядування план формування, розподілу і використання централізованого (для відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій адміністративно-територіальних одиниць, що очолюється органами місцевого самоврядування [18].

Ю.О. Крохіна розкриває економічне поняття місцевого бюджету як грошові відносини, в які вступає територіальна громада з приводу перерозподілу національного доходу і частини національного багатства з метою утворення, розподілу і використання централізованого в масштабах муніципального утворення грошового фонду, призначеного для фінансування публічних функцій і задач територіальної громади [10, с. 305].

У матеріальному сенсі місцевий бюджет являє собою сконцентрований у рамках визначеного муніципального утворення централізований грошовий фонд, що знаходиться в розпорядженні органів місцевого самоврядування і використовується для рішення функцій і задач загального значення. З юридичної точки зору бюджет є правовим актом, тобто на рівні муніципального утворення це основний фінансовий план утворення, розподілу і використання грошового фонду муніципального утворення, затверджений відповідним представницьким органом і закріплюючий юридичні права й обов'язки учасників бюджетних відносин.

Беручи до уваги різні аспекти розуміння бюджету, Ю.О. Крохіна дає наступне визначення місцевого бюджету: це економічні відносини, що опосередковують процес утворення, розподілу й використання централізованого грошового фонду муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні місцевих органів самоврядування, призначеного для фінансування загальних задач територіальної громади, і що являє собою основний фінансовий план, затверджений відповідним представницьким органом [10, с. 306].

Незважаючи на різноманітність підходів при визначенні цієї категорії, в головному основні підходи фахівців єдині, коли місцевий бюджет визначається як основний фінансовий план

окремого муніципального утворення по формуванню, розподілу й виконанню грошового фонду муніципального утворення, що затверджується відповідним представницьким органом у формі рішення і який закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин місцевого рівня. В якості складової частини цього фінансового плану в місцевих бюджетах можуть бути передбачені видатки окремих населених пунктів та територій, що не є муніципальними утвореннями.

Висновки. Місцеві бюджети – це реальні ресурси, що знаходяться в безпосередньому розпорядженні місцевих рад для здійснення ними господарської та соціально-культурної функції, а також для безпосереднього контролю за підприємствами, організаціями, установами, розміщеними на підвідомчій кожній раді території. В них співвідносяться дві категорії. З однієї сторони – місцеві бюджети як основні фінансові плани місцевих рад, а з іншої – фінансові ресурси, реальна економічна категорія, сприяюча розвитку виробничої сфери в місцевій ланці і здійснююча фінансування невиробничої сфери даної адміністративно-територіальної одиниці. [249, с. 21-23] До того ж, торкаючись цього питання, треба чітко розмежовувати: місцеві бюджети як сукупність економічних відносин; місцеві бюджети як об'єкт правового регулювання; акти про місцеві бюджети.

Місцеві бюджети представляють собою особливий рівень ієрархічно побудованої бюджетної системи, займають особливе місце в структурі муніципальних фінансів, в чому і виражається їх особливість: вони максимально наближені до потреб місцевої спільноти і разом з тим життєво важливі для держави в цілому.

Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141, 142, 143.
2. Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // <http://zakon1.gov.ua>.
4. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»: Закон України від 29 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – С. 589-611.
5. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др. / Под

- ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 1999. – 615 с.
6. Бюджетный кодекс Украины: закон, засади, коментар / За редакцією О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
7. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации. Часть 2: Правовой статус органов местного самоуправления и правовое регулирование их деятельности в бюджетной и налоговой сфере: Учебное пособие / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, акад. Акад. гумм. наук, проф. В.И. Новоселова, канд. юрид. наук, проф., засл. юриста РФ Л.А. Лукашова. – Саратов: Изд-во ПАГС, 2000. – 176 с.
8. Гуцалюк Л.П. Організація перевірок використання бюджетів усіх рівнів // Фінанси України. – 2003. – № 7. – С. 27-33.
9. Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. – Чернівці, 2001. – 236 с.
10. Крохина Ю.А. Финансовое право России / Ю.А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2008. – 720 с.
11. Местные бюджеты стран – членов СЭВ / Под ред. Д.Д. Бутакова. – М.: Финансы и статистика, 1980. – 190 с.
12. Озеров Н.М., Оптивцев А.Н., Орлов Ф.Е. Местные финансы и местный бюджет. – М.: Госиздат, 1931.
13. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). – М.: Юрид. Лит., 1971. – 312 с.
14. Смирнов М.А. Местные финансы. – М.: Госиздат, 1926.
15. Смирнов М.А., Кудряшов Р.А. Перестройка местного бюджета. – М.: Госиздат, 1932.
16. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. – 2002. – № 11. – С. 61-67.
17. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. / Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
18. Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
19. Ходорович И.М. Резерв управления доходной базы местных бюджетов: Автореф. дис... канд. экон. наук. – Л.: ЛФЭИ, 1977. – 19 с.
20. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 128 с.
21. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 656 с.

Стаття надійшла до редколегії 26 лютого 2010 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

L.V. Vakaruk

The place of local budget in the structure of local financial resources

Summary

The article is dedicated to complex research of local budget in structure of local financial resources. The specific of local self-government of Ukraine are investigated. The definition of local budget is exposed in accordance with budget legislation and scientific literature.

Key words: local self-government, local financial resources, budget legislation, budget structure, local budget.

L.B. Vakariuk

Местные бюджеты в структуре местных финансовых ресурсов

Аннотация

Статья посвящается исследованию местных бюджетов в структуре местных финансовых ресурсов. В ней раскрываются характерные черты юридической природы местного самоуправления, анализируются особенности определения местного бюджета в современном бюджетном законодательстве Украины и Российской Федерации, выясняются основные подходы к определению понятия местного бюджета в научной литературе.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные финансовые ресурсы, бюджетное законодательство, бюджетная система, местный бюджет.