

УДК 346.7

DOI: <https://doi.org/10.31732/2707-9155-2019-34-98-104>

Сутність та призначення місцевих бюджетів: правовий аспект

Талимончик А.Б.

*Здобувач вищої освіти зі спеціальності «Право»,
Інститут післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, вул. Васильківська, 36, 03022, Україна
тел.: (093) -27-630-50, e-mail: tab321@online.ua
ORCID: 0000-0001-5880-3437*

The essence and purpose of local budgets: the legal aspects

Talimonchik A.B.

*Applicant for higher education
Institute Of Continuing Education Taras Shevchenko National University of Kyiv
tel.: (093) -27-630-50, e-mail: tab321@online.ua
ORCID: 0000-0001-5880-3437*

Анотація. У статті визначено природу та сутність місцевих бюджетів, що виступають важливим чинником державного розвитку і фінансової стабільності, важелем здійснення перерозподільних процесів, інструментом макроекономічного регулювання, фінансовою базою органів місцевого самоврядування, інструментом реалізації державної регіональної політики, формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень, основним важелем фінансового вирівнювання, головним джерелом ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем. З їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем та піднесення рівня добробуту населення. Методологічною основою роботи є система законів і наукових принципів, розроблених юридичною наукою щодо проблем управління формуванням і використанням державних ресурсів на місцевому рівні. В основу проведеного дослідження покладено системний підхід до вивчення ролі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в суспільній структурі та визначення інструментарію їх впливу на соціальний розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Для розв'язання поставлених у статті завдань використано різноманітні загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. Так, із допомогою діалектичного методу пізнання, що дає можливість вивчити явища у процесі розвитку і взаємозв'язку, було визначено сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на місцевому рівні. Також у ході дослідження використано метод

історико-логічної аргументації. Актуальність даної статті полягає у тому, що на сьогодні фінансова спроможність адміністративно-територіальних одиниць слугує основним критерієм при визначенні здатності національної економіки розвиватися за рахунок власного забезпечення. Формування належної бази органів місцевого самоврядування, побудова досконалого механізму управління ресурсами на місцевому рівні, забезпечення тісної співпраці органів управління досягається за умови реалізації політики економічної стабільності, за якої максимальна увага законодавчої й виконавчої влади приділяється ефективному управлінню формуванням і використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансування, стабільність держави, органи місцевого самоврядування, Бюджетний кодекс, державні ресурси, перерозподільні процеси.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 11.

Annotation. The article defines the nature and essence of local budgets, which are an important factor of state development and financial stability, the lever of redistribution processes, the instrument of macroeconomic regulation, the financial base of local self-government, the instrument of implementation of state regional policy, plans for the formation and use of financial resources of territorial entities. financial equalization, the main source of resources for maintaining and developing the local economy local problems; with their help the perspective goals of national development and national programs are realized, the state expenditures are financed; local budgets play an important role in ensuring constitutional safeguards, addressing social problems and raising the standard of living of the population. The methodological basis of the work is a system of laws and scientific principles developed by the legal science on the problems of managing the formation and use of state resources at the local level. The basis of the conducted research is a systematic approach to the study of the role of financial resources of local self-government bodies in the social structure and determination of tools for their influence on the social development of the administrative-territorial unit. Various general and specific research methods have been used to solve the tasks set out in the article. Thus, using the dialectical method of cognition, which makes it possible to study phenomena in the process of development and interconnection, the nature of the financial resources of local governments at the local level was determined. The method of historical and logical argumentation was also used in the study. The relevance of this article is that today the financial capacity of the administrative-territorial units serves as the main criterion in determining the ability of the national economy to develop at the expense of its own security. Formation of a proper base of local self-government bodies, creation of a perfect mechanism for managing resources at the local level, ensuring close cooperation of the governing bodies is achieved provided the implementation of the economic stability policy, under which the maximum attention of the legislative and executive authorities is given to the effective management of the formation and use of the financial resources of the local government bodies.

Keywords: local budgets, financing, stability of the state, local self-government bodies, Budget Code, state resources, redistribution processes.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 11.

Постановка проблеми

Провідне місце в системі регулювання стабільності держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових від-

носин, забезпечення макроекономічної рівноваги належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Функціонування місцевих бюджетів були предметом дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних учених. Зазначені проблеми знайшли відображення у працях вітчизняних науковців, зокрема Базилевича В.Д., Губерської Н.Л., Кириленка О.П., Кравченко В.І., Луїної І.О., Рожка О.Д., Чугунова І.Я., Федосова В.М., Юрія С.І. та інших. Належне місце у розробці цих проблем займають роботи західних вчених, зокрема, Дж. Б'юкенена, П. Друкера, Р. Гнейста, Л. Ерхарда, Л. Штейна.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Проте, в умовах проведення соціально-політичних перетворень, виникають нові проблеми функціонування місцевих бюджетів, які потребують детального дослідження та вирішення.

Формулювання цілей статті

Метою даної статті є дослідження сутності та призначення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі держави. В них зосереджується значна частина фінансових ресурсів, які є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи та відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних витратків, насамперед – соціальної спрямованості. Місцевий бюджет є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може впливати на локальну активність, створювати умови для економічного та соціального піднесення території своєї юрисдикції.

У Бюджетному кодексі України визначено, що бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Показники бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, включаються до відповідних зведених бюджетів [1].

Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територі-

альних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. На сьогодні налічується 11761 місцевий бюджет (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). Бюджети місцевого самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [2].

Особливістю місцевих бюджетів є те, що вони:

- відображають певну, чітко обмежену, частину грошових відносин, які функціонують на окремій території;

- забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування і безпосередньо їм підпорядковані;

- усі їхні ланки органічно пов'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону [2].

Стосовно визначення поняття «місцеві бюджети» в економічній літературі існує чимало підходів щодо їх трактування. Місцеві бюджети розглядалися як сукупність завдань, доручених місцевим органам, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх задоволення.

Так, І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько та Г. Ю. Придатко схилиються до визначення місцевих бюджетів як «фондів фінансових ресурсів, призначених для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування». Автори зазначають, що «як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування місце-

ві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного та соціального розвитку, які здійснюються органами влади на відповідній території» [3]. Таке визначення місцевих бюджетів акцентує увагу на ролі місцевих бюджетів у фінансуванні економічного та соціального розвитку територій і акцентує увагу на фінансовому призначенні місцевих бюджетів.

О.С. Близняк, Н.Л. Губерська, О.А., Музика, Р.А. Ксенко, використовуючи комплексний підхід, розглядають місцевий бюджет у трьох аспектах:

- як правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів;

- план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування;

- економічна категорія, закономірний атрибут самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом [4].

Т.М. Рева пропонує характеризувати місцеві бюджети як «сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади» [5].

О.О. Сунцова характеризує місцеві бюджети як «сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства» [6].

О.П. Кириленко підходить до визначення місцевих бюджетів крізь призму функцій, які вони виконують. У державних фінансах місцеві бюджети є «складовою бюджетної системи», «ін-

струментом реалізації загальнодержавних програм», «джерелом фінансування державних видатків, інструментом фінансового вирівнювання». У місцевих фінансах – «фінансовою базою місцевого самоврядування», «фінансовими планами територіальних формувань», «джерелом утримання і розвитку місцевого господарства», «джерелом фінансування локальних послуг». В економічній системі – використовуються як інструмент: «перерозподілу ВВП», «державного регулювання на мікрорівні», регіональної, фінансової та економічної політики [7]. Таке повне розкриття сутності місцевих бюджетів охоплює всю систему функцій місцевих бюджетів, проте місцевий бюджет як категорія потребує структурування і точного лаконічного визначення на законодавчому рівні.

Н. Ширкевич схиляється до визначення місцевих бюджетів як частини 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.

І. Ходорович розглядає місцевий бюджет як сукупність економічних відносин, що забезпечують фінансову базу місцевих Рад щодо розвитку і утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні доброту населення [8].

З вище зазначеного можна зробити висновок, що єдиного підходу до визначення місцевих бюджетів на сьогодні не існує.

Розгляд різних поглядів щодо визначення поняття «місцевих бюджетів» дозволяє охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, що виникають між місцевими органами самовря-

дування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних фондів грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів і поліпшення добробуту їх населення [2].

Основними функціями місцевих бюджетів є:

- формування грошових фондів для забезпечення діяльності місцевих органів влади;

- розподіл і використання грошових коштів між галузями економіки;

- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих органам місцевого (регіонального) самоврядування [11].

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні, а саме:

- формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;

- розподіл і використання цих фондів між галузями народного господарства;

- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади [9].

Місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення. Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників соціально-економічного розвитку. За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; приблизно 1/5 бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища

та ядерну безпеку, а також на державне управління фінансується з місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок видатків бюджету здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг, допомоги і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, громадянам похилого віку, які потребують догляду та ін.

За допомогою місцевих бюджетів забезпечується надання суспільних послуг населенню, гарантованих Конституцією України, таких, як освіта, охорона здоров'я, медична допомога, соціальний захист тощо. З коштів місцевих бюджетів утримуються заклади культури, фізичної культури і спорту, фінансуються молодіжні програми [10].

Бюджетна система України ґрунтується, зокрема, на таких принципах, як самостійності та субсидіарності (розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача), які безпосередньо визначають роль місцевих бюджетів у міжбюджетних відносинах. Принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та

органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [1].

Усі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Висновки

Таким чином, місцеві бюджети виступають важливим чинником державного розвитку і фінансової стабільності, важелем здійснення перерозподільних процесів, інструментом макроекономічного регулювання, фінансовою базою місцевого самоврядування, інструментом реалізації державної регіональної політики, планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень, основним важелем фінансового вирівнювання, головним джерелом ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантів, вирішенні соціальних проблем та піднесення рівня добробуту населення.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542-III, Відомості Верховної Ради. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 12.03.2019)

2. Вишняков С.В. Місцеві бюджети. *Фінанси України*. Київ, 2016. № 10. С. 11-17.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів. *Фінанси України*. Київ, 2007. №4. С. 24-37.
4. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Вісник ТАНГ*. 2008. №1. С. 23-30.
5. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. Київ, 2013. № 3. С. 265-271. URL: https://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_34.pdf.26 (дата звернення 2.03.2019)
6. Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами: Навч. посібн. Київ : Центр навч. літ., Київ, 2006. 264 с.
7. Голець В.В. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Часопис – XXI*. Київ. 2009. №11. С. 17-22.
8. Мацюра С.І. Трансферти в системі міжбюджетних відносин. *Актуальні проблеми економіки*. Київ, 2009. №5. С. 223-229.
9. Вдовенко Л., Фінанси: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 149 с.
10. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. Ц.Г. Огня і О.В. Турчинова. Київ : Парламентське видавництво, 2002. 320 с.
11. Ivanenko, T.V. and Hrushko, V.A. and Frantsuz, A.J (2018), “Optimal investment decision making on the model of production enterprise with limited resources”, *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 15(4), pp. 61-68.

Reference

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine ”Budget Code of Ukraine”, available at <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 12 March 2019)
2. Vyshnyakov, S.V. (2016), “Local budgets”, *Financi Ukrainy*, vol.10, pp.11-17
3. Pavlyuk, K.V. (2007), “Formation of local budget revenues”, *Financi Ukrainy*, vol. 4, pp.24-37.
4. Malyarchuk, A. (2008), “Foreign experience in forming local budgets”, *Visnik TANG*, vol.1, pp. 23-30.
5. Petryshyn, O. (2013), “The system of local self-government in Lithuania: prospects of using experience in the context of municipal reform in Ukraine”, *Visnik Nacionalnoii Akademii Pravovih Nauk Ukrainy*, vol. 3, pp. 265-271. URL: https://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_34.pdf.26 (Accessed 12 March 2019)
6. Sazonets, I.L. and Hryn’ko, T.V. and Prydatko, H.U. (2006), *Upravlinnya miscevimi financami [Local Finance Management]*, Kyiv, Training Center Lit., Ukraine.
7. Golets, V.V. (2009), “Formation and development of local self-government in Ukraine”, *Journal – XXI*, vol. 11, pp. 17-22.
8. Matsyura, S.I. (2009), “Transfers in the system of intergovernmental relations”, *Aktualni problemi ekonomiki*, vol. 5, pp. 223-229.
9. Vdovenko, L.L. (2010), *Finansi [Finance]*, Center for Educational Literature, Kyiv, Ukraine.
10. Ognij, Ts.G. and Turchynov, O.V. (2002), *Budjetnij kodeks Ukrainy: zakon, princiri, komentary [Budget Code of Ukraine: law, principles, commentary]*, Parliamentary Publishing House, Kyiv, Ukraine.
11. Ivanenko, T.V. and Hrushko, V.A. and Frantsuz, A.J (2018), “Optimal investment decision making on the model of production enterprise with limited resources”, *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 15(4), pp. 61-68.

Стаття надійшла до редакції 16.04.2019 року