

УДК 336.14

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

*Балацький Є.О., к.е.н, доцент,
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»*

У статті досліджуються теоретичні підходи до визначення категорії «місцеві бюджети», проаналізовано їх склад та проведено ідентифікацію значення і ролі місцевих бюджетів в загальній структурі місцевих фінансів.

В статье исследуются теоретические подходы к определению категории «местные бюджеты», проанализирован их состав и проведена идентификация значения и роли местных бюджетов в общей структуре местных финансов

Постановка проблеми. З огляду на сучасні тенденції відносно децентралізації управління фінансовими ресурсами держави актуальності набуває повнота визначення ролі та значення місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансів. Місцеві бюджети виступають не тільки основним фінансовим інститутом в фінансовій системі органів місцевого самоврядування, а й займають центральне місце в економічній системі кожної держави. Так, в місцевих бюджетах акумульовано більше ніж 70% від загального обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади. Крім того, місцеві бюджети є найбільшою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагомe місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища.

Можливість органів місцевого самоврядування формувати місцеві бюджети визначає їх самостійність і, як результат, стимулює господарську діяльність в регіоні, дає можливість розвивати його інфраструктуру, розширювати економічний потенціал визначеної території та підвищувати рівень життя населення. Таким чином, актуальності набуває дослідження особливостей формування

місцевих бюджетів та проведення ідентифікації їх ролі в загальній системі місцевих фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз особливостей формування місцевих бюджетів, дослідження їх структури та визначення ролі в системі місцевих фінансів проводиться в роботах таких авторів, як Бечко П. К. [1], Владимиров К. М. [3], Гапонюк М. А. [4], Єфремова І.І. [5], Карлін М.І. [6], Кириленко О.П. [7], Рева Т.М. [8], Сазонець І.Л. [9], Федосов В. [10].

В сучасній науково-економічній літературі, присвяченій питанням формуванню місцевих бюджетів недостатня увага приділяється аспектам визначення місця і ролі місцевих бюджетів в загальній системі фінансів місцевих органів самоврядування та не проводиться ідентифікація пріоритетних напрямків перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міста.

Мета статті. Визначення значення місцевих бюджетів в структурі місцевих фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проводячи дослідження особливостей місцевих бюджетів, актуальності набуває розкриття економічної сутності даної категорії та визначення притаманних їй особливостей. Визначаючи підходи до трактування поняття «місцеві бюджети», необхідно зауважити, що в науково-економічній літературі не існує єдиної точки зору з цього приводу. Так, проводячи критичний аналіз існуючих підходів до визначення категорії «місцеві бюджети», можна сказати, що науковцями, які в процесі трактування даного поняття намагались найбільш повно та змістовно відобразити його сутність, є: Рева Т.М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В. та Гапонюк М.А., Яцюта В.П., Буряченко А.Є., Славкова А.А. Перша група вчених визначає місцеві бюджети як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади [8]. Друга – розглядає місцеві бюджети як економічну категорію, що відображає грошові відносини, які виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних фондів грошових коштів, і використовуються з метою соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту їх населення [4].

Таким чином, можна відмітити, що дослідження значення, особливості та ролі місцевих бюджетів повинно відбуватись в розрізі двох аспектів. Так, з однієї сторони – місцеві бюджети виступають активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. З іншої – вони є основною складовою загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та державним бюджетами, а також усереднені місцевих бюджетів.

Проводячи узагальнення підходів до визначення економічної природи та особливостей місцевих бюджетів, можна стверджувати, що дана категорія відображає обумовлену адміністративно-територіальним поділом і устроєм бюджетної системи держави сферу економічних відносин, які ідентифікуються в процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання централізованих грошових коштів, що акумулюються у розпорядженні місцевих органів влади і, в своїй більшості, призначені для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни та підвищенню добробуту населення.

Переходячи безпосередньо до аналізу питання, пов'язаного з місцевими бюджетами в Україні, необхідно зауважити, що важливість та значимість організації місцевих бюджетів призвела до того, що система даних фінансових інститутів існує в усіх країнах світу. В той же час, становлення, розвиток і функції місцевих бюджетів кожної окремої країни зумовлені наявністю певних національних, політичних, економічних, правових та інших чинників. Таким чином, визначаючи особливості системи місцевих бюджетів в Україні, зазначимо, що основні права, обов'язки та принципи місцевих органів влади щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів акумульованих в місцевих бюджетах передбачені Конституцією України, законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетним кодексом України, а також законодавством про податкову систему України.

Отже, основується на положеннях Бюджетного кодексу України [2] та характерних особливостей адміністративно-територіального поділу загальну структуру вітчизняної бюджетної системи можна представити за допомогою наступного рисунку (рис. 1). Таким чином, на основі даних рис. 1, можна зазначити, що

бюджетна система України як унітарної держави складається з конкретно визначених двох ланок – державного та місцевих бюджетів. Склад та структура місцевих бюджетів України, показує особливості територіального устрою держави та специфіку функціонування місцевого самоврядування в ній. Так, до місцевих бюджетів в Україні належать республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус, який надано двом містам республіканського підпорядкування - Києва та Севастополя, дозволяє виділити їх з всієї сукупності місцевих бюджетів України.

Розглянувши структуру бюджетної системи України, необхідно зазначити, що її побудова повинна відповідати визначеному комплексу принципів. Недотримання яких є порушенням чинного бюджетного законодавства. Зважаючи на особливості державного устрою України та її адміністративно-територіальний поділ, в основу бюджетного устрою відповідно до Бюджетного кодексу покладені наступні принципи: єдності бюджету; збалансованості бюджету; самостійності бюджету; повноти бюджету; обґрунтованості бюджету; ефективності бюджету; субсидіарності бюджету; цільового використання бюджетних коштів; справедливості й неупередженості бюджету; публічності та прозорості бюджету; принцип відповідальності учасників бюджетного процесу.

Підводячи підсумок характерним принципам побудови бюджетної системи України, необхідно зазначити, що найбільшій пріоритетності в сучасних умовах функціонування вітчизняної економіки набуває самостійність усіх бюджетів. Так, автономія місцевих бюджетів полягає в: неможливості їх включення до державного та інших бюджетів; наявності власних та законодавчо закріплених доходів; стабільності умов надходження грошових коштів до бюджету; можливості самостійно визначати напрямки використання фінансових ресурсів; праві самостійно розпоряджатись вільними бюджетними коштами, а також обмеження, на законодавчому рівні, їх вилучення;

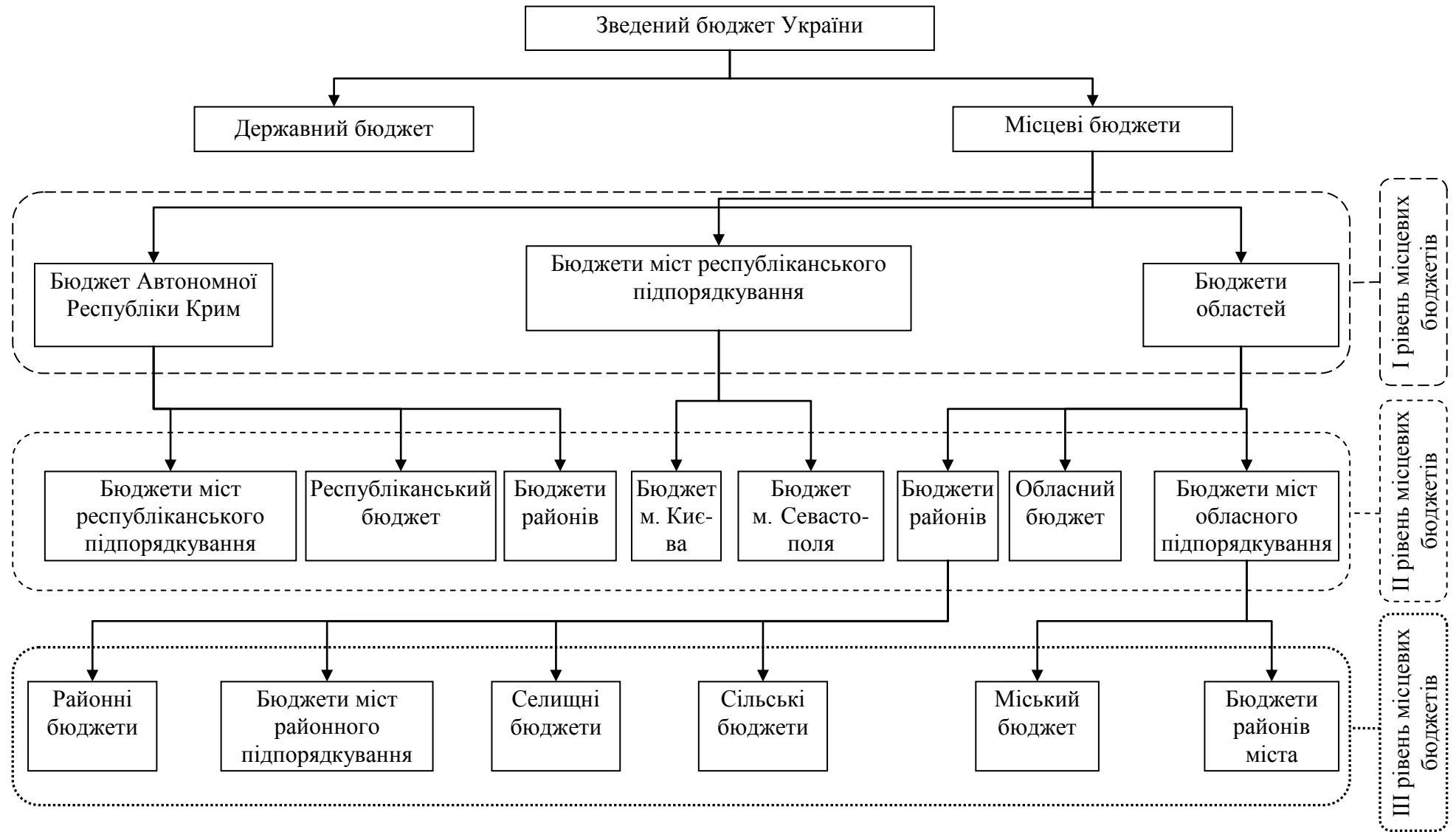


Рис. 1 Структура бюджетної системи України

компенсації державою витрат органів місцевої влади, які виникають в результаті рішень, ухвалених органами державної влади на вищому рівні.

Необхідно зазначити, що тільки за рахунок виконання всіх наведених передумов самостійності місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування будуть мати можливість проводити зважену та ефективну економічну і соціальну політику, спрямовану на досягнення високого рівня добробуту населення відповідного регіону.

Досліджуючи структуру місцевих бюджетів, можна виокремити такі складові як: загальний і спеціальний фонди. Спеціальний - формується з визначених на законодавчому рівні джерел надходжень, а фінансові ресурси, акумульовані в ньому, використовуються на фінансування конкретних, визначених органами місцевого самоврядування, заходів.

Метою формування фондів є намагання державних органів влади підвищити прозорість використання та цільову спрямованість державних грошових коштів. Крім того, прослідковується намагання підвищити адекватність звітності в розрізі витрачених ресурсів.

Загальний фонд зосереджує фінансові ресурси, метою яких є забезпечення загальних витрат адміністративно-територіальної одиниці, але заздалегідь визначених цілей, на які б вони були спрямовані, не існує.

Характерним для вітчизняних місцевих бюджетів є поділ на два самостійних функціональних їх види: місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). В межах кожного з даних бюджетів формується власна видаткова та дохідна частини.

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на фінансування організацій і установ виробничої або соціальної сфери, а також на проведення заходів, пов'язаних з соціальним захистом населення. Отже, поточний бюджет використовується для забезпечення утримання соціально-культурної сфери визначеної території, фінансування адміністративних витрат місцевих органів влади, виконання делегованих повноважень, сплату видатків в розрізі муніципальних запозичень. Доходи поточного бюджету формуються на основі надходжень від місцевих податків і зборів, платежів,

загальних субсидій, що надаються державною владою, та деяких інших доходів.

Переходячи до аналізу бюджету розвитку, необхідно зауважити, що видатки даного бюджету направляються на виконання програм соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, пов'язаної з реалізацією інвестиційної й інноваційної діяльності. Розглядаючи видатки даного бюджету більш детально, можна виділити наступні найбільш розповсюджені його статті: розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування та обладнання, сплата основної частини боргу місцевих органів влади. Дохідна частина бюджету розвитку формується за рахунок коштів, отриманих в результаті банківського кредитування, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, які надаються державною владою, та деяких інших статей. Тже, місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку (див. рис. 2).

Отже, можна стверджувати, що основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільних процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових 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, піднесенні рівня добробуту населення.

Враховуючи ситуацію в економіці країни, слід підкреслити, особливість призначення місцевих бюджетів як одного з вагомих чинників її соціально-економічного розвитку.

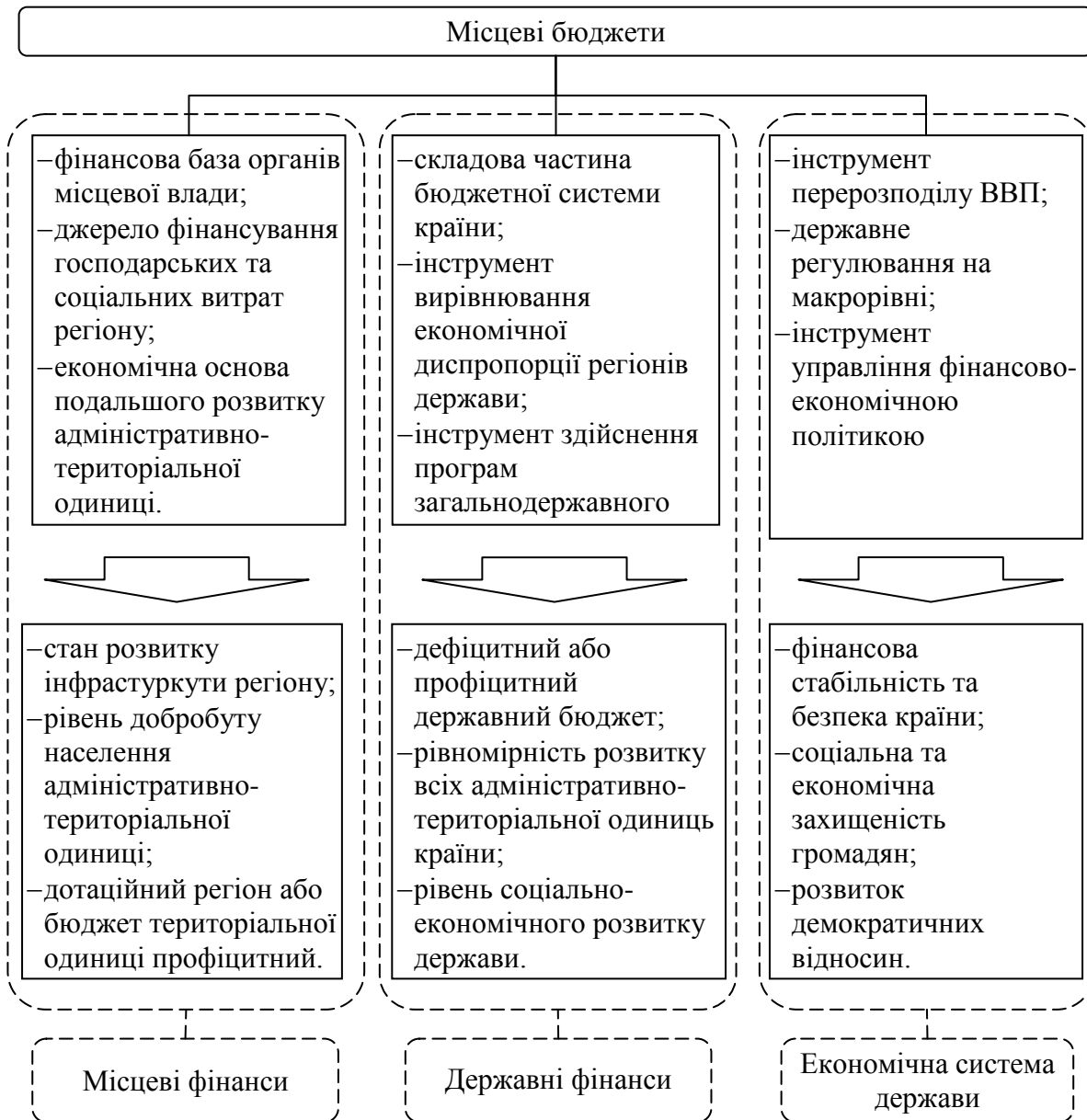


Рис. 2 Роль та значення місцевих бюджетів в соціальному та економічному розвитку як регіону зокрема, так і держави в цілому

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; вони є джерелом приблизно половини бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, державного управління.

Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту,

засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст.

За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, з реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. За кошти місцевих бюджетів проводяться превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи.

Виходячи з вище наведеного, пріоритетними напрямками перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міста повинно стати удосконалення наступних аспектів їх формування, розподілу і використання:

- збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території міста;

- застосування новітніх підходів формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізація управління фінансовими ресурсами акумульованих в бюджеті;

- підвищення адекватності системи регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів;

- впровадження в практику середньо- та довгострокового планування місцевих бюджетів;

- проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації;

- підвищення превентивних заходів і посилення контролю відносно порушення бюджетного законодавства та чітке визначення відповідальних осіб в розрізі кожного напрямку здійснення бюджетної політики на місцевому рівні.

Висновки. Таким чином, підводячи підсумок, необхідно зауважити, що місцеві бюджети є основним фінансовим інститутом в фінансовій системі органів місцевого самоврядування, займаючи центральне місце в економічній системі кожної держави. Проведення

ефективної бюджетної політика на місцевому рівні повинно ґрунтуватись на досягненні оптимального співвідношення між економічними та соціальними її аспектами. Тільки за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, направленої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання даної адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту міської громади.

Література

1. Бечко П. К. Місцеві фінанси: навчальний посібник / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К.: ЦУЛ, 2007. – 192 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542-14>.
3. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навчальний посібник / К. М. Владимиров, Н. І. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с.
4. Гапонюк М.А. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самоств. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
5. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / Єфремова І.І. // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157-161.
6. Карлін М.І. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 428 с.
7. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
8. Рева Т.М. Місцеві фінанси. Навчальний посібник. / Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
9. Сазонець І.Л. Управління місцевими фінансами: Навч. посібник. / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатно – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
10. Федосов В. Бюджетний менеджмент : Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К. КНЕУ, 2004. – с. 864 с.