

що кожний суб'єкт підприємництва має свої особливості фінансово-господарської діяльності, а отже, і критерії, що використовуються у тесто-

вих анкетах, є величиною змінною, тобто можуть замінюватись на інші фактори, що є більш актуальними для тієї чи іншої організації.

Список літератури

1. Горячева К.С. Фінансова безпека підприємства. Сутність та місце в системі економічної безпеки // Економіст. – 2003. – № 8. – С. 65-67.
2. Ковалёв В.В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 512 с.
3. Ярочкин В.И. Система безопасности фирмы. – 2-е изд. – М.: Ось-89, 1998. – 192 с.
4. Argenti, J. Corporate Collapse. McGraw – Hill, New York, 1976.

Summary

The following article is dedicated to the expert methods of the financial safety analysis and they adaptation to the Ukrainian economy.

Отримано 12.03.2007

УДК 336.14:352

О.С. Квачан, Українська академія банківської справи НБУ

КАТЕГОРІАЛЬНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті викладено дослідження законодавчої бази у сфері регулювання бюджетних відносин, аналіз існуючих поглядів в економічній літературі на проблемні питання визначення бюджетних категорій та викладено власні пропозиції з приводу визначення понять “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування”.

Ключові слова: бюджетні відносини, поняття “місцевий бюджет” і “бюджети місцевого самоврядування”.

Постановка проблеми. Основою державного регулювання соціально-економічних процесів з приводу розподілу і використання ВВП є бюджетна система, необхідність функціонування якої зумовлена потребами соціально-економічного розвитку країни. Такий важливий і впливовий механізм повинен бути чітко відрегульованим у всіх сферах діяльності, впливу, мати чітко визначений категоріально-понятійний апарат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні засади побудови та функціонування бюджетної системи висвітлені в працях таких українських вчених-теоретиків та практиків: О.Д. Василика, О.П. Кириленка, В.І. Кравченка, К.В. Павлюка, С.А. Буковинського, О.Я. Лилика, І.Я. Чугунова та ін.

Метою статті є дослідження законодавчої бази у сфері регулювання бюджетних відносин, аналіз існуючих поглядів в економічній літературі на проблемні питання визначення бюджетних категорій та вироблення власних пропозицій з приводу визначення понять “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування”.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна система як фінансово-регулятивна категорія, на думку І.Я. Чугунова, – це сукупність бюджетів,

визначена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які будуються на основі розподілу і відповідного фінансового забезпечення повноважень органів державної та місцевої влади між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства [15, с. 19]. Конституцією України, зокрема ст. 95, зазначено, що бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Засади бюджетної системи, її структура, принципи, правові підвалини функціонування, основи бюджетного процесу, міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення, визначені та закріплені у Бюджетному кодексі України (далі – БК), що був прийнятий у 2001 році.

Згідно зі ст. 2 БК бюджетна система України – сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

У ст. 5 БК “Структура бюджетної системи України” зазначено, що бюджетна система України складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів. На наш погляд, у цій статті розкрито склад, а не структуру системи. Відповідно до наведеного визначення на зміст, склад

та структуру бюджетної системи України впливають такі чинники:

- 1) економічні відносини;
- 2) державний устрій;
- 3) адміністративно-територіальний устрій.

Зазначені норми містяться в ст. 132-133 Конституції України, тому доречно зробити висновок, що відповідно до ст. 133 і побудовано структуру бюджетної системи України (рис. 1).

З наведеної структури можна виділити дві основні складові бюджетної системи: Державний бюджет та місцеві бюджети.

Серед основних термінів у ст. 2 БК визначення “Державний бюджет України” відсутнє, так само, як і в Законі України “Про Державний бюджет України на ... рік”, що видається кожного року. Втім, у БК містяться визначення “бюджет – 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”. У ньому враховано планову сутність бюджету, але не розкрито його економічної сутності.

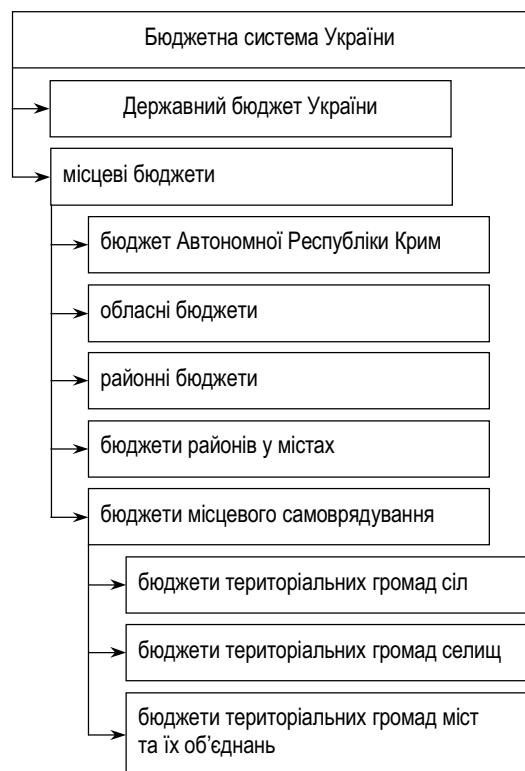


Рис. 1. Структура бюджетної системи України

В економічній літературі немає одностайної думки з приводу того, як розглядати бюджет – як економічну категорію, чи досліджувати сутність

даного поняття з різних позицій: за формою, матеріальним змістом, організаційною структурою.

В.М. Опарін розглядає дане поняття з трьох позицій: як економічну категорію, як правову категорію та за матеріальним змістом [10, с. 83-85]. Як форму утворення та використання грошових ресурсів для забезпечення функцій органів державної влади розуміють бюджет А.М. Ковальова та Ю.І. Фединський [8, с. 30-42]. Розглядаючи бюджет як економічну категорію, А.О. Єпіфанов, І.В. Сало та І.І. Д'яконова акцентують увагу на функції контролю [6, с. 25].

Найбільш поглибленим та точним є визначення бюджету як економічної категорії, запропоноване в монографії “Антологія бюджетного механізму” за редакцією професора С.І. Юрія, який наголошує, що “...економічний зміст бюджету не може бути визначений однозначно, його суть проявляється, в першу чергу, в процесах, що формують, використовують кошти централізованого загальнодержавного фонду фінансових ресурсів. Специфіка бюджету як економічної категорії полягає в тому, що він безпосередньо обумовлений рухом вартості і використовується для створення централізованого фонду фінансових ресурсів” [16, с. 9-28].

Нашим завданням є пошук оптимального визначення категорії “місцевий бюджет”, виходячи з діючої законодавчої бази та поглядів вчених-економістів, що сформувалися у вітчизняній економічній літературі.

У ст. 5, як і у ст. 2 БК викладено зміст таких термінів:

- 1) “бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”(ч. 2);
- 2) “місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування”(ч. 3).

Проте слід зазначити, що нелогічно, з огляду на бюджетну структуру, є послідовність викладення понять, адже бюджети місцевого самоврядування є складовою місцевих бюджетів.

Крім того, співвідношення цих понять між собою не є однозначним та адекватно визначеним у законодавстві України. У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. поняття “місцевий бюджет” та “бюджет місцевого самоврядування” ототожнюються та визначаються так: це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування (п. 15, ст. 1). Відповідно до ст. 2 цього ж Закону: “місцеве самоврядування

в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Конституція України аналогічно визначає термін “місцеве самоврядування” і оперує зворотом “бюджет місцевого самоврядування”. Виходячи з наведеного, бюджет місцевого самоврядування – “бюджет гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Таке розуміння є алогічним, а тому є сенс вести мову про бюджет забезпечення або реалізації функцій місцевого самоврядування.

Розвиток теорії місцевих бюджетів у сучасних умовах у вітчизняній економічній літературі пов'язаний з визнанням місцевого самоврядування та спробами організації місцевих фінансів на кшталт європейських.

Більшість українських вчених досить односторонньо підходять до визначення сутності місцевих бюджетів.

Зокрема, В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик, С.О. Булгакова, Л.І. Василенко, Л.В. Єрмошенко, Ц.Г. Огонь, Т.О. Масленнікова, О.О. Чечуліна, Ю.В. Пасічник, С.І. Юрій, Й.М. Бескид та ін. трактують місцеві бюджети з позицій Бюджетного кодексу України. У цих визначеннях підкреслюється лише організаційна побудова місцевих бюджетів, їхня форма. Але не розкривається сутність місцевих бюджетів як об'єктивного поняття і неповно висвітлений його економічний зміст та структура.

І.О. Петровська та Д.В. Клиновий подають наступне трактування місцевих бюджетів: “...фонди фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів самоврядування” [12, с. 130]. Подібне визначення міститься і в підручниках О.Д. Василика та К.В. Павлюка: “Державні фінанси України” – “місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і 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” [2, с. 94; 3, с. 94]. О.О. Сунцова формулює поняття місцевого бюджету як “фонду фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів виконавчої влади відповідного органу місцевого самоврядування для виконання покладених на нього функцій, передбачених Конституцією” [14, с. 5]. Подібне трактування характеризує місцеві бюджети тільки за їхнім матеріальним змістом, опускаючи сутність, форму та інші характеристики. Крім того, слід звернути увагу на два важливі моменти у визначеннях. По-перше, обидва оперують терміном “фонди фінансових ресурсів”. Вважаємо за потрібне зазначити, що поняття “фінансові ресурси” за змістом більш широке, ніж бюджетні кошти. Отже, доречніше використати термін “кошти фонду фінансових ресурсів” або просто “кошти”. По-друге, використання терміна “органи місцевого самоврядування” звужує поняття місцевих бюджетів до бюджетів місцевого самоврядування (див. рис. 1) аналогічно Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Досить поширеним є підхід до вивчення місцевих фінансів як багатогранної економічної категорії. У підручнику “Теорія фінансів” О.Д. Василик стверджує, що “... при дослідженні проблеми місцевих бюджетів їх треба розглядати в 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” [4, с. 181]. Цієї ж точки зору дотримується О.Р. Романенко, стверджуючи, що, як організаційна форма 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 іншого боку, О.Р. Романенко вважає, що “...місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин” [13, с. 190].

Такі підходи до характеристики місцевих бюджетів розкривають сутність і форму цих бюджетів, однак при цьому вони опускають їхній зміст та організаційну побудову.

М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова зазначають, що місцеві бюджети як економічна категорія відображають “грошові

відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування територіальних фондів коштів, які використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту їхнього населення. “Як фінансовий план місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин – доходів і видатків” [5, с. 23]. У цьому визначенні зроблено акцент на призначення місцевих бюджетів, їх форму та структурну побудову, але знов звужено їх роль до бюджетів місцевого самоврядування.

На думку В.І. Кравченка, сутність місцевих бюджетів доцільно розглядати з таких позицій: як правовий акт; як план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування; як економічну категорію [9, с. 118-119]. К.В. Павлюк визначає місцеві бюджети лише в двох аспектах: як організаційну форму мобілізації доходів та здійснення витрат місцевими органами самоврядування та як фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин [11, с. 145]. Вважаємо, що найбільш повними та всеохоплюючими є підходи до вивчення місцевих бюджетів як економічної категорії, запропоновані професором О.П. Кириленком [7, с. 3-5], у яких визначена форма прояву та матеріальна основа місцевих бюджетів, врахована їх роль в умовах ринкової трансформації національної економіки. Але також звужено поняття “місцеві бюджети” до бюджетів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи різноманітні підходи до з'ясування природи як державного, так і місцевих бюджетів, варто зазначити наступне. Враховуючи надбання вітчизняної фінансової науки, діалектичний метод дослідження категорій, явищ та

понять, сучасні трактування бюджету та місцевих бюджетів, на нашу думку, при формулюванні теоретичної дефініції місцевих бюджетів доцільно комплексно підходити до пояснення глибинних об'єктивних характеристик та матеріального вираження цієї категорії як специфічного явища товарно-грошових відносин.

Так, місцеві бюджети як невід'ємна складова фінансів суспільства у загальному розумінні і безпосередня складова місцевих фінансів є об'єктивним явищем розподільного 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 територіальному рівні. Цей розподіл здійснюється в грошовій формі, його метою є формування і використання централізованих фондів коштів органами регіональної та місцевої влади для виконання покладених на них державою функцій з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

Висновки. На наш погляд, визначення місцевих бюджетів повинно враховувати основне їх призначення – бути основною складовою фінансової бази функціонування органів регіональної та місцевої влади. Таким чином, пропонуємо розглядати місцеві бюджети за економічною сутністю як фонди коштів, що формуються як складова системи фінансових відносин зведеного бюджету України у процесі розподілу ВВП, забезпечують фінансування власних та делегованих функцій і повноважень регіональної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

Крім того, необхідно усунути термінологічні неузгодження у вітчизняній законодавчій базі, що регулює бюджетні відносини.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України від 21.06.2001 (зі змінами та доповненнями). – Вінниця: Книга-Вега, 2004. – 108 с.
2. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС. – 2002. – 608 с.
3. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
4. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.
5. Гапонюк М.А., Яцюга В.П., Бураченко А.Є., Славкова А.А. Місцеві фінанси. – К.: КНЕУ. – 2002 – 87 с.
6. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Підручник. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави: Автореф. дис... д-ра екон. наук, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2002.
8. Ковалёва А.М. Финансы: Учебное пособие / Под ред. проф. Ковалевой А.М. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 384 с.
9. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997. – 276 с.