

УДК 336.1:352  
JEL H70

## ДУАЛІЗМ ПОНЯТЬ «МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ» ТА «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ»

Савчук В. А.,

кандидат економічних наук, доцент, заступник міського голови м. Кам'янець-Подільський

- A** Актуальність статті полягає в тому, що у ній досліджується теоретична концептуалізація понять «місцеві бюджети» і «місцеві фінанси». Мета – обґрунтувати роль місцевих бюджетів у розвитку місцевих фінансів, дослідивши дуалізм зазначених понять. У статті розглядається сутність понять «місцевий бюджет» і «місцеві фінанси», як ці поняття співвідносяться та роль місцевих бюджетів у розвитку місцевих фінансів. Систематизуються ознаки місцевих фінансів та місцевих бюджетів, визначається природа дуалізму цих понять. Обґрунтовується, як дуалістичний погляд на визначення сутності місцевих бюджетів і місцевих фінансів впливає на реалізацію місцевої фінансової політики.
- K** місцевий бюджет, місцеві фінанси, фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування.

### ДУАЛИЗМ ПОНЯТИЙ «МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ» И «МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ»

Савчук В. А.,

кандидат экономических наук, доцент, заместитель мэра г. Каменец-Подольский

- A** Актуальность статьи обусловлена необходимостью исследования теоретической концептуализации понятий «местные бюджеты» и «местные финансы». Целью статьи является обоснование роли местных бюджетов в развитии местных финансов путем исследования дуализма этих понятий. Исследована сущность понятий «местный бюджет» и «местные финансы». Определено, как эти понятия соотносятся и какую роль играют местные бюджеты в развитии местных финансов. Систематизированы признаки местных финансов и местных бюджетов, определена природа дуализма этих понятий. Обосновано, как дуалистический подход к определению сущности местных бюджетов и местных финансов влияет на реализацию финансовой политики на местном уровне.
- K** местный бюджет, местные финансы, финансовые ресурсы, органы местного самоуправления.

### THE DUALISM OF THE CONCEPTS OF «LOCAL BUDGETS» AND «LOCAL FINANCE»

Savchuk V. A.,

Ph.D in Economics, associate professor, vice mayor of Kamianets-Podilskiy

- A** The relevance of the article is due to the need to study the theoretical conceptualization of the local budgets and local finance. The aim of the article is to study the role of local budgets in the development of local finance by examining the duality of these notions. The essence of the concepts of «local budget» and «local finance» are investigated. It was defined how these concepts are related, and what kind of role is played by local governments in the development of local finance. The signs of local finance and local budgets are systematized. The nature of the dualism of these concepts is determined. It was grounded that a dualistic approach to defining the essence of local budgets and local finances affect the implementation of fiscal policy at the local level.
- K** local budget, local finance, financial resources, local government.

#### Вступ

Тема місцевих фінансів є однією з найбільш популярних на сучасному етапі розвитку економіки. До цього призвело поширення ідей про необхідність реформування системи місцевих фінансів на засадах децентралізації. Однак, незважаючи на значну кількість публікацій з цієї сфери, контрверсійними залишаються критерії визначення сутності і ролі місцевих фінансів та місцевих бюджетів. Зокрема поширеними є ідеї ототожнювати або долучати місцеві бюджети до складу місцевих фінансів. Така невизначеність у поглядах відразу закладає хибні методологічні основи управління розвитком місцевих фінансів.

Про важливість проблеми місцевих фінансів та місцевих бюджетів свідчать численні публікації зарубіжних і вітчизняних учених. Так, у працях С. Баха [1], Д. Кублера, П. Рохата [2], Е. Слака [3] розглядаються сучасні проблеми наповнення місцевих бюджетів та розвитку місцевих фінансів. Особливо уважно вони поставилися до питання місцевих бюджетів великих міст. Вітчизняні фахівці досліджують і базові теоретичні засади розвитку місцевих фінансів, і практичні особливості імплементації європейських стандартів в українських реаліях. Це пов'язано з тим, що на відміну від західних, економічно розвинених країн, проблема місцевих фінансів

і місцевих бюджетів в Україні має якісно інше підґрунтя. До цього призвели успадкування традицій централізації в СРСР і слабка вітчизняна теоретико-методологічна база досліджень місцевих фінансів. Деякі українські вчені, зокрема І. Луніна, О. Кириленко, зосереджують увагу на необхідності диверсифікації доходів місцевих бюджетів [4]. Про дохідну базу місцевих бюджетів йдеться у працях О. Шильникової [5] та М. Васишина [6]. Роль місцевих бюджетів у розвитку місцевих фінансів досліджує Я. Руденко [7]. Незважаючи на значну кількість публікацій з цієї сфери, теоретична концептуалізація місцевих фінансів та місцевих бюджетів залишається нерозробленою. Тому метою статті є обґрунтування ролі місцевих бюджетів у розвитку місцевих фінансів завдяки дослідженню дуалізму зазначених понять.

### Виклад основного матеріалу

Успішний розвиток територіальних громад неможливий без ефективної системи місцевих фінансів. Вітчизняними реаліями сучасного фінансування потреб місцевих громад є дефіцит фінансування, занепад інфраструктури, незадовільна якість суспільних послуг, зростання бідності тощо. Технічні розв'язання цієї проблеми не забезпечили позитивних результатів і вже понад 25 років існує кризова ситуація з місцевими фінансами. Для того, щоб обґрунтувати можливі варіанти її подолання, необхідно визначитися з концептуальними засадами розвитку місцевих фінансів, дослідивши передусім природу їхнього формування, а також роль місцевих бюджетів у цьому процесі.

Згідно з аналізом публікацій вітчизняних вчених поширеним є не тільки зведення «місцевих фінансів» та «місцевих бюджетів» в одне поняття, але і спрощення їх сутності до сукупності фінансових ресурсів територіальних громад, що нівелює специфічність ознак місцевих фінансів та їхню природу. Ще більш спрощує зведення сутності місцевих фінансів до сукупності грошових коштів, які використовуються для економічного і соціального розвитку територій. Такої позиції дотримується, зокрема, Т. Морозова [8, с. 29]. На наш погляд, вона є дискусійною, бо підміняє поняття «місцеві фінанси» фондом грошових коштів (навіть не фінансових ресурсів), нехтуючи класичним поглядом, згідно з яким фінанси є розподільчими відносинами.

Місцеві фінанси також визначаються як сукупність форм і методів створення фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального

розвитку [9, с. 180]. Такий погляд хоч і характеризує місцеві фінанси з позицій відносин, однак він є механістичним, оскільки робить наголос тільки на формах і методах створення фінансових ресурсів, що відображає лише одну фазу розподільчих відносин.

На нашу думку, досліджуючи концептуальні напрями розвитку місцевих фінансів в Україні, варто дотримуватися класичного для української фінансової думки погляду, за яким місцеві фінанси – це система фінансових, соціально-економічних відносин щодо формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій, власних і делегованих. Таке визначення наводять у своїх працях В. Федосов, О. Кириленко, С. Юрій, П. Круш, Ю. Козаченко [10–13].

Місцеві фінанси є категорією, похідною від публічних фінансів, тому її природу слід досліджувати на основі розподільчих відносин на локальному рівні. Мета таких відносин нагадує мету публічних фінансів – оптимальний перерозподіл створеного суспільного продукту між членами суспільства. Відрізняє місцеві фінанси від фінансів державного рівня не тільки їхній локальний характер, але і різниця у функціях центральних та місцевих органів влади, тому перерозподіл мобілізованих фінансових ресурсів здійснюється за дещо іншими напрямками.

Виникає логічне запитання, як співвідносяться місцеві бюджети і місцеві фінанси, оскільки деякі вчені вважають, що місцеві бюджети – це складова частина місцевих фінансів, інші запевняють, що це лише документ, де зафіксований фінансовий план доходів і витрат певної території. Потрібно виокремити тлумачення сутності місцевого бюджету як фонду фінансових ресурсів для виконання функцій органів місцевого самоврядування. Такого погляду дотримуються В. Федосов, О. Кириленко, І. Луніна, Ю. Козаченко та ін.

Хоча в нещодавніх публікаціях трапляються і радикальні погляди. Зокрема у О. Матвєєвої, яка вважає, що місцевий бюджет – це поліфункціональна система економічних відносин, які встановлюються між урядом і громадянами у сфері створення, використання та ефективного розподілу ВВП у грошовому еквіваленті з метою найбільш повного задоволення потреб місцевого населення [14]. Як сукупність економічних відносин розглядають місцеві бюджети Т. Рева та К. Ковальчук, які наголошують, що такі економічні відносини сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової

бази місцевих органів влади [15]. М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко, А. Славкова розглядають 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 [17]. Д. Ковалевич визначає місцеві бюджети як балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території [17, с. 96].

Якщо розглядати бюджет з юридичного погляду, то справді можна обмежитися лише його ознакою плану доходів і витрат певної території. Однак якщо поставитися до цієї проблеми концептуально, виникає запитання, на основі чого формується цей план доходів і витрат. Те, що він зафіксований у місцевому бюджеті як документі, є результатом тривалих переговорів, заходів, процедур, рішень, що є саме сукупністю економічних відносин з приводу формування і розподілу фінансових ресурсів, акумульованих органами місцевого самоврядування. Це і є виявом дуалістичної природи місцевих бюджетів. Саме можливість органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення щодо формування місцевого бюджету свідчить про їх самостійність. Ефективність рішень щодо розподілу мобілізованих фінансових ресурсів, ухвалених органами місцевого самоврядування, впливає на розвиток регіону, сприяючи реалізації його інфраструктурного та економічного потенціалу і позначаючися на рівні добробуту членів громади.

У підсумку систематизуємо ознаки місцевих фінансів та місцевих бюджетів таким чином:

Інституціональний характер місцевих бюджетів виявляється у тому, що вони за своєю природою є певною сукупністю правил, які, власне, визначають формування і розподіл фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Домінування ефективних формальних правил з низьким рівнем трансакційних витрат визначає ефективність бюджетного процесу загалом, а не тільки на локальному рівні. Як зауважує Т. Паєнтко, збільшення трансакційних витрат на переміщення фінансових потоків, яке є наслідком інституціональних деформацій або опортуністичної поведінки учасників фінансових відносин, негативно позначається на формуванні і бюджетів, і самої бюджетної політики [18]. Від бюджету місцеві фінанси відрізняє властивий відносинам перерозподілений характер, який виявляється в оподаткуванні на місцевому рівні та перерозподілі мобілізованих податків. Інституціональна природа місцевих бюджетів визначається також їх взаємозв'язком з інститутом місцевого самоврядування. Варто зазначити: якщо сфері діяльності інституту місцевого самоврядування властиві інституціональні деформації, вони будуть характерні і для місцевих бюджетів. Найбільш серйозною інституціональною деформацією для місцевого самоврядування в Україні є його формальні ознаки, що позначається і на формуванні місцевих бюджетів. Формально вони існують, однак більшість з них є недієві без державної підтримки.

Місцеві фінанси визначають вектори регіональної політики завдяки певному перелікові правил оподаткування та розподілу мобілізованих через податки коштів. Залежно від того, які податки застосовують місцеві громади, які ставки встановлюють та які податкові преференції пропонують, формується певний економічний

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ОЗНАК МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ТАБЛИЦЯ

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ	МІСЦЕВІ ФІНАНСИ
Інституціональний характер	Розподільно-перерозподілений характер
Інструмент регіональної політики	Визначають вектори регіональної політики
План доходів і витрат місцевих органів місцевого самоврядування	Визначають засади формування доходів і витрат органів місцевого самоврядування
Фінансова база органів місцевого самоврядування	Визначають суспільні пріоритети на місцевому рівні
Регламентованість форми	

Джерело: склав автор.

клімат регіону, який і визначає його привабливість для інвестування, ведення бізнесу і також для комфортного життя. Результати рішень щодо оподаткування та подальшого розподілу податків фіксуються у місцевих бюджетах, тобто формальні правила, окреслені державою, набувають законного оформлення, перетворюючи місцеві бюджети на інструменти регіональної політики.

З технічної точки зору місцеві бюджети можна розглядати як плани доходів і витрат органів місцевого самоврядування, однак і тут прослідковується зв'язок між місцевими фінансами і місцевими бюджетами. Засади формування доходів і витрат визначаються місцевими фінансами, бюджетні процедури так само визначаються фінансовими відносинами, не грошовими, оскільки рух бюджетних потоків є однобічним, де не передбачений еквівалентний обмін.

Місцеві бюджети формують фінансову базу відповідних територій, кількісна оцінка якої дає уявлення про загальний обсяг фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування та його динаміку у часі. Однак детальний аналіз структури джерел формування фінансових ресурсів та напрямів їх витрачання дають уявлення про дотримання органами місцевого самоврядування суспільних пріоритетів, задекларованих державою. В країнах, де територіальні громади мають реальну владу, засновану на демократичних засадах, недотримання суспільних пріоритетів через інструменти бюджетної політики може слугувати причиною відсторонення тієї чи іншої політичної сили від управління державою. Саме тому високий рівень розвитку фінансових відносин на місцевому рівні цілком визнано вважається ознакою демократичної країни.

В Україні процес формування місцевих бюджетів здійснюється на принципах руху фінансових ресурсів «згори донизу», тобто перевага надається дотаційному методу розподілу бюджетних коштів. Потрібно зазначити, що такий спосіб зазіхає на основі місцевих фінансів, позбавляючи їх можливості виконувати властиві їм функції. У таких умовах місцевий бюджет перетворюється тільки на документ, який фіксує план формування доходів і витрат певної території. Про це свідчить більша кількість фактів «ручного» керування розподілом фінансових ресурсів,

що нищить основи місцевого самоврядування та суперечить традиціям демократичного суспільства. Саме тому регламентованість форми – ознака, яка властива і місцевим бюджетам, і місцевим фінансам, – має передбачати, передусім, дотримання демократичних засад розвитку місцевих фінансів. Не важливо, чи здійснюватиметься воно на принципах децентралізації, чи залишиться централізована основа, однак сама природа розподільчих відносин потребує у демократичному суспільстві дотримання принципу справедливості.

### Висновки

Дуалістичність понять «місцеві бюджети» та «місцеві фінанси» часто є підставою для їхнього ототожнення або визначення місцевих бюджетів складовою частиною місцевих фінансів. Однак за своєю природою місцевий бюджет є похідною категорією від місцевих фінансів, але завдяки своїм особливостям не співвідноситься з нею як частина до цілого. Місцеві фінанси та місцевий бюджет є суміжними категоріями, сфери впливу яких щільно взаємопов'язані, визначаючи вектори розвитку територій.

Роль місцевих бюджетів полягає у тому, що вони насамперед відображають результат функціонування місцевих фінансів. Зокрема, система місцевих фінансів визначає джерела наповнення місцевих бюджетів та напрями використання мобілізованих коштів. Сукупно ці рішення впливають на всі сфери розвитку відповідної територіальної громади:

- розвиток бізнесу – через оподаткування та фінансування місцевої інфраструктури;
- якість життя населення – через фінансування суспільних послуг;
- дотримання визначених суспільних пріоритетів – через заходи збалансування доходів і витрат місцевих бюджетів.

Концептуальний базис функціонування місцевих фінансів та інституціональне середовище існування місцевих бюджетів визначають довгострокові вектори розвитку територій, об'єктивно засвідчуючи дотримання чи недотримання пріоритетів розвитку суспільства, задекларованих державою.

- Bach S., Blochliker H., Wallau D. The spending power of subcentral governments [Text]: a pilot study / S. Bach, H. Blochliker, D. Wallau // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris, 2009. – № 8. – 20 p.
- Kubler D. & Rochat P. «Governance and Finance of Large Metropolitan Areas in Federal Systems: Switzerland» in Slack E. & Chattopadhyay R. (eds): Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems. – Toronto: Oxford University Press, 2013. – Pp. 254–289.
- Slack E. & Chattopadhyay R. (eds.). Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems. – Toronto: Oxford University Press, 2013.
- Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст]: монографія / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – 320 с.
- Шильникова О. М. Формування доходів місцевих бюджетів / Шильникова О. М. // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 55–57.
- Василишин М. М. Формування місцевих бюджетів / Василишин М. М. // Фінанси України. – 2012. – № 7. – С. 125–129.
- Руденко Я. П. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Руденко Я. П. // Економічні науки. – 2013. – № 4. – С. 399–414.
- Региональная экономика / под. ред. проф. Т. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995.
- Василик О. Д. Теорія фінансів [Текст] / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2003.
- Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К.: Центр учб. л-ри, 2010. – С. 22.
- Місцеві фінанси / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка [та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – С. 36.
- Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К.: Центр учб. л-ри, 2011. – 320 с.
- Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід / Ю. Козаченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1 (45). – С. 124–131.
- Матвєєва О. Ю. Використання економічно орієнтованого підходу до визначення поняття «місцеві бюджети» як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування / О. Матвєєва // Державне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2010. – Вип. 2. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10moyzms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10moyzms.pdf).
- Рева Т. М. Місцеві фінанси. Навчальний посібник / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова – К.: Центр учб. л-ри, 2007. – 208 с.
- Гапонюк М. А. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцута, А. Є. Буряченко, А. А. Славова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
- Ковалевич Д. А. Основні засади планування та виконання місцевих бюджетів / Ковалевич Д. А., Рошило В. І. // Економіка. – 2013. – № 21. – С. 168–171.
- Паєнтко Т. В. Трансакційні витрати фіскального регулювання фінансових потоків / Т. В. Паєнтко // Фінанси. Облік. аудит. Зб. наук. праць. – К.: КНЕУ, 2013. – № 1. – С.129–137.

- Bach S., Blochliker H., Wallau D. The spending power of subcentral governments [Text]: a pilot study / S. Bach, H. Blochliker, D. Wallau // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris. – 2009. – № 8. – 20 p.
- Kubler D. & Rochat P. «Governance and Finance of Large Metropolitan Areas in Federal Systems: Switzerland» in Slack E. & Chattopadhyay R. (eds): Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems. – Toronto: Oxford University Press, 2013. – Pp. 254–289.
- Slack E. & Chattopadhyay R. (eds.). Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems. – Toronto: Oxford University Press, 2013.
- Diversifikatsiya dohodiv mistsevih byudzhetiv [Tekst]: monografiya / [Lunina I. O., Kirilenko O. P., Luchka A. V. ta in.]; za red. d-ra ekon. nauk I. O. Luninoyi; NAN Ukrayini; In-t ekon. ta prognozuv. – K., 2010. – 320 p.
- Shilnikova O. M. Formuvannya dohodiv mistsevih byudzhetiv / Shilnikova O. M. // Finansi Ukrayini. – 2013. – № 9. – Pp. 55–57.
- Vasilishin M. M. Formuvannya mistsevih byudzhetiv / Vasilishin M. M. // Finansi Ukrayini. – 2012. – № 7. – Pp. 125–129.
- Rudenko Ya. P. Mistsevi byudzheti yak finansova baza mistseвого samovryaduvannya / Rudenko Ya. P. // Ekonomichni nauki. – 2013. – № 4. – Pp. 399–414.
- Regionalnaya ekonomika / pod. red. prof. T. Morozovoy. – M.: Banki i birzhi, YuNITI, 1995.
- Vasilik O. D. Teoriya finansiv [Tekst] / O. D. Vasilik. — K.: NIOS, 2003.
- Teoriya finansiv: pidruchnik / za red. prof. V. M. Fedosova, S. I. Yuriya. – K.: Tsentr uchb. l-ri, 2010. – P. 22.
- Mistsevi finansi / O. P. Kirilenko, O. R. Kvasovskiy, A. V. Luchka [ta in.]; za red. O. P. Kirilenko. – K.: Znannya, 2006. – P. 36.
- Krush P. V. Natsionalna ekonomika: regionalniy ta munitsipalniy riven / P. V. Krush, O. O. Kozhemyachenko. – K.: Tsentr uchb. l-ri, 2011. – 320 p.
- Kozachenko Yu. P. Mistsevi finansi yak vazhliivy resurs mistseвого samovryaduvannya: teoretichniy pidhid / Yu. Kozachenko // Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya. – 2014. – № 1 (45). – Pp. 124–131.
- Matveeva O. Yu. Viktoristannya ekonomichno orientovanogo pidhodu do viznachennya ponyattya «mistsevi byudzheti» yak osnovi finansovogo zabezpechennya mistseвого samovryaduvannya / O. Matveeva // Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya [Elektronniy resurs]. – 2010. – Vip. 2. – Rezhim dostupu: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10moyzms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10moyzms.pdf).
- Reva T. M. Mistsevi finansi. Navchalniy posibnik / T. M. Reva, K. F. Kovalchuk, N. V. Kuchkova – K.: Tsentr uchb. l-ri, 2007. – 208 p.
- Gaponyuk M. A. Mistsevi finansi: Navch.-metod. posibnik dlya samost. vivch. dists. / M. A. Gaponyuk, V. P. Yatsyuta, A. E. Buryachenko, A. A. Slavkova. – K.: KNEU, 2002. – 184 p.
- Kovalevich D. A. Osnovni zasady planuvannya ta vikonnannya mistsevih byudzhetiv / Kovalevich D. A., Roshilo V. I. // Ekonomika. – 2013. – № 21. – Pp. 168–171.
- Paentko T. V. Transaktsiyni vitrati fiskalnogo reguluyuvannya finansovih potokiv / T. V. Paentko // Finansi. Oblik. Audit. Zb. nauk. prats. – K.: KNEU, 2013. – № 1. – P. 129–137.

Дата подання рукопису: 20.09.2016