

Іван Марзак

РЕТРОСПЕКТИВА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ЇХ РОЛІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто історичну та загальнонаукову ретроспективу поняття місцевих бюджетів та їх системи на різних етапах розвитку. Вивчено роль місцевих бюджетів у відносинах державного управління в економічній сфері. Обґрунтовано твердження про нагальну необхідність децентралізації системи ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування та підвищення ступеню їх фінансової незалежності.

Ключові слова: бюджет, місцевий бюджет, соціально-економічний розвиток, органи місцевого самоврядування, державне управління, децентралізація.

Постановка проблеми

Останніми, особливо кризовими 2008–2010 роками та посткризовими 2011–2012 роками в Україні в органах місцевого самоврядування набула особливої актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів, нестабільності їх доходних джерел та об'єктивної обмеженості. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації стають ефективні зміни у методиці управління місцевими бюджетами, що здатні перетворити територіальні громади із залежних від фінансових рішень центральних органів влади на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні розв'язувати важливі завдання. У розвинених країнах світу територіальні громади, котрі спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та загальної фінансово-економічної ситуації у державі.

Йдеться про застосування методик раціоналізації доходів та оптимізації витратків бюджету, що довели свою ефективність у найбільш розвинених економіках світу, особливо на їх трансформаційних етапах. Поєднання витраченого бюджетного ресурсу та результату, якого досягнуто від витрачання, у поєднанні з засадами стратегічного та середньострокового планування розвитку регіонів, є фундаментом стабільності держави, гарантією послідовного розвитку демократії. Тобто, дослідження бюджетного інструментарію, механізмів його формування, функціонування і контролю має як наукове, так і важливе практичне значення.

Проблемами фінансової незалежності органів місцевого самоврядування займалися багато представників управлінської науки. Останні публікації здебільшого присвячено запровадженню методик програмно-цільового бюджетування та системи раціонального бюджетного менеджменту. Проте це питання й досі не втратило актуальності і потребує подальшого дослідження, адже саме фінансова самодостатність є передумовою здійснення функцій і завдань, що покладені на місцеве самоврядування. До того ж, самостійність регіонів завжди буде формальною, якщо існуватиме фінансова залежність від центральної влади.

Протягом останніх двох років в Україні сформовано певну законодавчу базу щодо змін в організації формування місцевих бюджетів у частині застосування програмно-цільового методу, що сприятиме вдосконаленню бюджетних та міжбюджетних відносин на місцевому та

регіональному рівнях, реформам у функціонуванні таких важливих інститутів місцевого самоврядування, як комунальна власність, місцеві запозичення, прозорість та відкритість тощо. Створенню такої бази передувало прийняття другої редакції Бюджетного кодексу України [1] у 2010 році та прийняття Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010–2014 роки.

Загалом, Україна нині перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у тяжінні до євроінтеграційних процесів, входженні до євроінституцій, перш за все в економічному секторі, та поступовому переході до стандартів, прийнятих цими інституціями. Поряд з процесами загальносуспільного характеру, формування бюджетної політики має своєю основою суспільну згоду щодо її стратегічних напрямків і пріоритетів.

Бюджет як важіль управління дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси у країні. З сучасного фінансового механізму бюджет поступово перетворюється у потужний засіб впливу на громадську думку, на спрямованість соціальних перетворень та на розвиток політичних пойдій у державі.

З подальшим вкоріненням принципів демократії в Україні формується і нове розуміння сутності бюджету – перенесення акценту з функцій прямого утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування і ступінь якості та корисності їх послуг для кожного пересічного жителя. Основою ефективності бюджету стає оптимальне задоволення інтересів громадян, а громадська думка, особливості взаємодії влади та суспільства виходять на чільне місце поряд з економічною доцільністю, що обумовлює актуальність проблеми підвищення прозорості використання коштів місцевих бюджетів.

Водночас, використання бюджету як інструменту державного регулювання ускладнене впливом на діяльність учасників бюджетного процесу багатьох об'єктивних та суб'єктивних факторів, що викликані сучасним соціально-економічним середовищем у країні та світі. Одним із першочергових завдань бюджетного процесу стало забезпечення керованого, передбачуваного та прогнозованого впливу цих факторів на зміст бюджету, в результаті чого, співвідношення бюджетних пріоритетів відповідатиме фінансовій політиці держави та місцевого самоврядування. Організація процесу управління місцевими бюджетами потребує пошуку раціональних схем бюджетного менеджменту, удосконалення методів складання та виконання і здійснення бюджетного контролю.

Метою статті є теоретичне дослідження становлення, розвитку та сучасного бачення поняття місцевих бюджетів. Доцільність її публікації обумовлена необхідністю формування наукового кругозору в галузі місцевих бюджетів, що передбачає розуміння закономірностей цього процесу на всіх етапах руху ресурсу.

Бюджету належить важлива роль у фінансовій системі держави. Через бюджет здійснюється виконання заходів економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення, а також тих, що стосуються міждержавних відносин. За його допомогою перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню. Бюджет є важливим інструментом держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва у цілому [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Бюджет водночас є складною економічною категорією, оскільки представляє собою систему економічних відносин, що складаються у суспільстві в процесі формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб. Ці відносини мають наступну структуру:

- між державою і підприємствами у процесі мобілізації доходів, накопичень і фінансування з бюджету;
- між державою і населенням у процесі розподілу і перерозподілу національного доходу;
- між ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні.

Дослідження та аналіз структури зазначених відносин дає змогу зрозуміти економічний зміст бюджету, глибше виявити його роль у розподільчих процесах. Бюджетні відносини, що відображають зміст поняття «бюджет», функціонують у визначених формах – суспільних і організаційних. І саме завдяки організаційним формам стає можливим використання бюджету як інструменту управління економікою [3].

Так, організаційними формами функціонування бюджетних відносин є конкретні види бюджетів (державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети). Втілюючи внутрішньобюджетні відносини в зазначених формах, держава організовує взаємовідносини щодо централізації бюджетних ресурсів у розпорядження органів влади, які наділені правом представляти інтереси держави і від її імені здійснювати певні функції.

За допомогою організаційних форм держава «вибудовує» внутрішньобюджетні відносини стосовно форм державного і адміністративно-територіального устроїв. Сформовані бюджетні взаємовідносини одержують матеріально-речове втілення у відповідних фондах грошових коштів, створених у розпорядженні органів державної структури. Впливаючи на процеси формування бюджетних відносин (шляхом зміни принципів, методів, способів формування доходів і видатків, їх регулювання та іншого), держава коректує встановлені бюджетні взаємовідносини, регулює канали проходження бюджетних потоків, уточнює пропорції розподілу централізованих ресурсів і забезпечує управління внутрішньобюджетними відносинами, а через бюджетні відносини – економічними процесами.

Таким чином, завдяки організаційним формам внутрішньобюджетних відносин стає можливим використання бюджету для забезпечення міжтериторіального розподілу суспільного продукту, регулювання народногосподарських пропорцій, управління економічними процесами на макро- і мікрорівні.

Для більш глибокого наукового розуміння ролі та сутності бюджету у вітчизняному полі відносин державного управління доцільно дослідити історичну ретроспективу його розвитку як значного системоутворюючого чинника.

Бюджет України має досить тривалу історію становлення і розвитку. Вона бере свій початок у XVI ст., коли запорозьке козацтво набуло самостійної державності, стихійно сформувало власні фонди та мало дипломатичні й грошові відносини з рядом країн Європи [4].

Після возз'єднання України з Росією ще майже півстоліття Україна зберігала всі атрибути державності, у тому числі самостійність фінансового господарства. На початку 20-х років XVII ст. уряд царської Росії почав стягувати значні суми видатків у своє розпорядження. Можна вважати, що з цього часу настав період, який тривав 280 років, коли Україна стала колонією, змушеною вносити на потреби метрополії більше, ніж четверту частину свого національного доходу [5].

Був період, коли робилися спроби створити власну бюджетну систему (1918–1922 рр.). Спочатку Українська Центральна Рада протягом 14 місяців свого існування, а потім більшовицький уряд спробував оволодіти бюджетним процесом, але ці спроби з різних причин не мали успіху. Про повну державну незалежність, а водночас і про власний бюджет, ні ті, ні інші представники влади питання не ставили [6].

В умовах існування Радянського Союзу республіканський бюджет України виконував підпорядковану щодо загальносоюзного (федерального) бюджету роль у розподільчих процесах. Він був інструментом перерозподілу ресурсів між галузями республіканського господарства і різними соціальними групами населення на території України, а також між територіями усередині республіки. Як незалежна держава Україна склала перший проект державного бюджету на 1992 рік.

У перші роки організації бюджетної системи місцеві бюджети розглядалися як сукупність завдань, доручених місцевим органам, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх задоволення. У Положенні про фінанси 1926 р. дається таке трактування: «Місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів СРСР і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів» [3]. Аналогічне визначення поняття «місцеві фінанси» дає німецький фінансист Ш. П. Бланкарт [4].

В. М. Опарін визначає сутність місцевих бюджетів так: «Це частина 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» [7].

Деякі вчені за основу визначення місцевих бюджетів приймають територіальний принцип, розглядаючи їх як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ряд економістів характеризують місцеві бюджети як економічні відносини. Наприклад, А. Г. Гончарук характеризує місцеві бюджети 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].

Усе наведене вище свідчить про різні історично сформовані концептуальні підходи до трактування поняття «місцеві бюджети», що, у свою чергу, позначається на визначенні їх ролі у фінансовій системі держави.

Розгляд різних поглядів щодо визначення поняття місцевих бюджетів дозволяє охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад.

У вітчизняній фінансовій науці місцеві бюджети, зазвичай, формалізуються у трьох аспектах. По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів. По-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом.

При дослідженні проблематики місцевих бюджетів їх необхідно розглядати з двох сторін. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування.

По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів.

Як уже зазначалося, нині в Україні місцеві бюджети перебувають на стадії становлення. Вперше поняття «бюджети місцевого самоврядування» з'явилося у 1990 р. Тоді ж, після утворення Автономної Республіки Крим, виникло поняття «республіканський бюджет Автономної Республіки Крим» [2].

У Бюджетному кодексі місцевими бюджетами визнаються бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування [1].

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну й витратну частини, в їх основі покладено принципи збалансування тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Водночас місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система відповідних відносин, а саме: між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витраті коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом [9].

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 27.05.97 р., активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвладній території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. У кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються у територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни у цілому.

З набуттям Україною суверенітету розгорнувся процес становлення вітчизняної фінансової системи. У зв'язку з цим важливим складником цього процесу стало відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх цивілізованих держав. Розбудова фінансової системи пов'язана з кардинальною зміною концепції державної влади, відмовою від тоталітарної моделі та переходом до організації влади на демократичних засадах. Ці явища зумовлені початком становлення в Україні інституту місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Як складова бюджетної системи держави і основа фі-

нансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади управління на відповідній території [9].

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням даної території у зв'язку з мобілізацією й витратанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Формально органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. Місцеві органи самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи [9].

Фактично ж, роль місцевих бюджетів певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті поряд з економічним і соціальним має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну обмеженість функцій центральних органів влади. У зв'язку з цим необхідно враховувати, що однією із важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що станом на 01.01.2012 р. ця частка найнижча серед країн пострадянського простору та одна з найнижчих в Євразії [10]. Таким чином, на жаль, у сьогоденних умовах не може йти мова про адекватну, з погляду економічної доцільності, децентралізацію влади й розумний розподіл повноважень, відповідальності та фінансової бази між центром і регіонами.

Останніми роками фінансові проблеми місцевої влади набули великої гостроти. Постійна нестача фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність структури доходних джерел стали проблемою національного значення. У результаті на місцевому рівні не вирішуються найбільш соціальні проблеми, продовжується занепад міського господарства, соціально-культурної сфери, освіти, охорони здоров'я тощо.

Визначальною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Водночас фінансова незалежність розглядається як матеріально підкріплена незалежність від загальнодержавних органів влади в ухваленні певних рішень щодо місцевих проблем [2].

Як відомо, у 1996 р. Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, тому питання фінансової незалежності місцевих органів влади має пріоритетне значення. Конституція закріпила існування

місцевого самоврядування, а Закон України «Про місцеве самоврядування» від 1997 року визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб.

Еволюція інституту місцевих фінансів, як і всієї фінансової системи нашої держави, проходить в умовах глибокої фінансової кризи, яка стримує процес становлення основ фінансової автономії місцевих органів влади.

Природно, що формування місцевих фінансових інститутів в Україні є складним і неоднозначним процесом, оскільки окремі інститути формуються швидше, інші – повільніше. Ця нерівномірність відображається на реальному стані економіки країни та її законодавства. Але певна система місцевих фінансів уже сформована і діє.

Практика останнього десятиліття дає підстави зробити висновок, що у структурі місцевих фінансових інститутів України формуються такі інститути, як валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств [9].

Місцеві бюджети є багатофункціональною та найбільш численною ланкою соціально-економічних відносин, рівноправною та врегульованою ланкою бюджетної системи. Становлення та розвитку місцевих бюджетів в Україні відбувалися фактично ще з початку ХХ століття на тлі відповідних історичних подій у державі. Розгляд різних поглядів щодо визначення поняття «місцевий бюджет» дозволяє охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади.

Література.

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 8 липня 2010 р. – [Чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Батанов О. В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні: монографія / О. В. Батанов. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: монографія / ред. кол. : Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Бодров В. Г. та ін. ; у 6 т. – К. : НДФІ, 2004. – 324 с.
4. Бланкарт Ш. П. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. П. Бланкарт ; пер. з нім. С. І. Терещенка. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
5. Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України [Текст] : навч. посібник / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало, І. В. Д'яконова. – К. : Наукова думка, 1999. – 298 с.
6. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
7. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) [Текст] : навч. посібник / В. М. Опарін. – К. : МАУП, 1999. – 160 с.
8. Гончарук А. Г. Вплив бюджетної політики на розвиток національної економіки / А. Г. Гончарук // Фінанси України : наук.-теор. та інформ.-практ. журнал. – 2006. – № 12. – С. 33–39.
9. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М.Я. Азаров, П.А. Ярошенко та ін. ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2011. – 632 с.
10. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

УДК 352.075.1

Олексій Черняк

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЕКОНОМІЧНОГО САМОРОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті розглянуто проблеми економічного розвитку сільських територіальних громад. Аналізується сучасний адміністративно-територіальний устрій України. На основі пілотного соціологічного дослідження, проведеного в Автономній Республіці Крим, обґрунтовується необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи. Розглянуті основні напрями економічного саморозвитку сільських територіальних громад.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, сільська територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій, реформа.

Відтворення соціально-економічного життя в українському селі з урахуванням інтересів та ініціативи селян можливе через формування самоврядних сільських територіальних громад. Для цього найважливіше створити економічну базу розвитку громад шляхом створення відповідних інституційно-правових змін, реформування адміністративно-територіального устрою країни, формування прозорої моделі управління соціально-економічним розвитком села, адаптованої до світових стандартів. Усе це дозволить розв'язати існуючі проблеми, підвищити рівень життя сільського населення.

Проблема економічного саморозвитку сільських територіальних громад в Україні стоїть дуже гостро. Проголошений у Конституції принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. У національному законодавстві не тільки чітко не визначені механізми та напрями реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування, а й мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування взагалі [1]. Головним чином, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій сфері. Мають місце й інші вади на шляху до реального самоврядування, самостійності та саморозвитку сільських територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питанням розвитку і управління сільськими територіями приділяється все більше і більше уваги. Дослідженням сучасних проблем розвитку сільських територій присвячені праці О. Бородіної [2, с. 59–67] та І. Прокопи [3, с. 48–51]. У монографії О. Павлова «Сільський розвиток України: теорія, практика, політика, управління» [4] проаналізовано динаміку сільського розвитку, обґрунтовано концептуальні засади, сутність і пріоритетні напрями цієї політики. Формуванню механізмів та інструментів управління соціально-економічним розвитком сільських територій присвячена робота Ю. Губені «Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії й практики» [5, с. 62–71], дослідженням проблем формування методології системного управління селом займалися О. Онищенко [6, с. 4–13] та академік В. Юрчишин [7, с. 24–29]. Організаційний механізм державного управління розвитком сільських територій досліджував І. Чухно [8]. Ці до-