

М. В. Корязін,

к. е. н., доцент кафедри бухгалтерського обліку, Львівська комерційна академія

ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Ретроспективно вивчено становлення та роль місцевих бюджетів як автономних фінансових інституцій. Досліджено структуру місцевих фінансів в Україні. Здійснено оцінку чинного Бюджетного кодексу України.

The retrospectively formation and role of local budgets as autonomous financial institutions are retrospectively studied. An overall assessment of the current Budget Code of Ukraine is done. The structure of local finance in Ukraine is researched.

Ключові слова: місцеві бюджети, Бюджетний кодекс України, державне та локальне бюджетування, бюджетна політика, місцеві фінанси, бюджетні дефініції.

Key words: local budgets, Budget Code of Ukraine, state and local budgeting, budgetary police, local finance, budgetary definitions.

ВСТУП

У сучасних умовах господарювання проблема щодо правильного формування ролі місцевих бюджетів як автономних фінансових інституцій істотно активізувалися і займає надзвичайно важливе місце в соціально-економічному житті будь-якої країни, адже місцеві бюджети торкаються безпосередньо інтересів усіх членів суспільства.

Широке коло питань, пов'язаних із місцевим бюджетом та бюджетними відносинами, висвітлили такі науковці, як Булгакова С.О., Василенко А.І., Ермоленко Л.В., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Масленнікова Т.О., Огонь У.Г., Усгуліна О.О. та ін. Однак, незважаючи на сталий інтерес до цієї проблеми, безліч її аспектів залишається недостатньо вивченими та потребують подальшого опрацювання.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою роботи є ретроспективно вивчити становлення та роль місцевих бюджетів як автономних фінансових інституцій, здійснити загальну оцінку чинного Бюджетного кодексу України та дослідити структуру місцевих фінансів в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Історично поява терміна "самоврядний бюджет" безпосередньо пов'язана з появою терміна "самоврядування" у XVIII ст. в Англії. З тих пір поняття місцевого бюджету визначається ознаками:

— "коли під самоврядною організацією розуміється держава, бюджет самоврядування покликаний виконувати загальнодержавні завдання, делеговані на місцеві рівні (збори податків тощо);

— коли мається на увазі, власне, самоврядування у містах Англії без втручання парламенту, де бюджет покликаний виконувати завдання місцевого рівня — утримання доріг, лікарень, місцевих церков" [5, с. 72].

Прихильник державної теорії місцевого самоврядування німецький економіст XIX століття Р. Гнейст удосконалив вчення англійських юристів, перенісши вчення про місцеві бюджети із сучасної організаційно-правової площини в економічну з урахуванням певних політичних особливостей суспільного устрою епохи класичного капіталізму. Одним із перших Р. Гнейст поставив питання щодо поділу дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування на власні та закріплені джерела надходжень. Водночас прихильність до державницьких підходів під час вирішення функцій і завдань місцевих громад надала вказаному вченню дещо негативно-

го забарвлення. Останнє базувалося на твердженні про необхідність фінансування лише поточних витрат за рахунок загальнодержавних і місцевих податків. Питання здійснення фінансової підтримки інфраструктурного розвитку територій, проведення капітальних видатків на їх інвестиційний розвиток взагалі ігнорувалися [5].

Повну ясність, на наш погляд, у визначенні категорії "місцевий бюджет" вніс французький економіст Р. Штурм, який, зокрема, зазначив: "Бюджет самоврядної громади — це акт, що передбачає і дозволяє щорічні доходи і витрати чи інші повинності, які підпорядковуються законами тим самим правилам" [6].

Проте, як у раних, так і в пізніх наукових напрацюваннях у галузі місцевих бюджетів, що припадають на середину XIX — початок XX ст., економічна природа бюджету не стала основним об'єктом дослідження, а скоріше виступала допоміжним чинником вивчення форми реалізації бюджетної політики місцевих органів влади та управління з огляду на прийняті в суспільстві юридичні норми бюджетування. Свідченням цього може бути інформація, приведена у словнику Брокгауза та Ефрона, де, зокрема, зазначалося, що місцевий бюджет, з погляду держави, — це загальний фінансовий закон місцевої общини, на якому базується розпис доходів та витрат общини, а також забезпечення виконання доходів та витрат держави загалом [7].

Підвищення соціальної ролі місцевих бюджетів стало вагомим децентралізаційним чинником, який остаточно не втратив свого значення навіть за умов повної та абсолютної централізації бюджетної системи. Подібна практика була запроваджена в колишньому СРСР, де приймався єдиний державний бюджет, який послідовно включав такі ланки:

- союзний бюджет;
- бюджет державного соціального страхування;
- державні бюджети союзних республік;
- бюджети автономних республік;
- місцеві бюджети.

Організаційна модель місцевих бюджетів базувалася на чіткій ієрархії:

- головна ланка — бюджети країв, областей, міст республіканського значення;
- середня ланка — бюджети автономних округів, автономних областей, районів і міст обласного, крайового, окружного підпорядкування;
- низова ланка — сільські, селищні бюджети, бюджети міст районного підпорядкування, бюджети районів у містах.

Місцеві бюджети за часів СРСР були фінансовою основою місцевих Рад, що лише формально виконували самоврядні функції, адже в Радянському Союзі на центральні органи влади покладалася відповідальність за розвиток виробничої сфери, а на місцеві — соціальної. Тому бюджети місцевих рад мали чітко виражений соціальний характер [5, с. 130].

Як наслідок, соціально-економічна політика радянського уряду, повноваження якого, по суті, виконувала правляча комуністична партія, потребувала належного науково-практичного обґрунтування. Відповідно до політичної доктрини суспільства дослідження проблематики об'єктивної необхідності, суті функцій місцевих бюджетів проводилися в контексті структури та функцій державного та адміністративно-територіального устрою. У працях радянських науковців доби соціалізму місцеві бюджети розглядаються як складова частина державного бюджету. Провідна роль останнього визначається тим, що успішне ведення планового народного господарства неможливе без єдиного централізованого визначення розмірів видатків усіх без винятку бюджетів, включаючи їх низовий рівень. Тотальна бюджетна централізація при всіх своїх нібито позитивних рисах, з позицій центру, справила негативний вплив на розвиток місцевого самоврядування, позбавивши його відповідної фінансової юрисдикції. Невідповідність дохідної бази місцевих бюджетів економічному потенціалу територій (причиною цього був відомчий принцип зарахування державних доходів до бюджетів різних рівнів, залежно від підпорядкованості підприємств. Курс на створення підприємств-гігантів, які, незалежно від свого територіального розташування, сплачували платежі до союзного чи принаймні до республіканського або обласного бюджетів, привели до виникнення не лише відтворювальних, а й територіальних або й галузевих диспропорцій) стала особливо відчутною вже в пострадянський період, коли виникла реальна потреба фінансового територіального вирівнювання. Вирішення зазначеної проблеми суттєво ускладнилося ще й тим, що більшість крупних платників податків, які формували основу союзного бюджету, припинили своє існування в попередньому фінансово-господарському статусі з огляду на банкрутство, реструктуризацію, приватизацію тощо.

Водночас оцінювати однобічно дослідження економістів радянської доби в сфері місцевих бюджетів також не слід. Адже була сформована теоретико-концептуальна база функціонування бюджетів низового рівня управління, визначено їх місце та роль у забезпеченні розвитку радянського суспільства. Беззаперечним є твердження про те, що місцеві бюджети як складова фінансів і форма бюджетних відносин мають об'єктивний характер, виражають певну частину економічних відносин, що реалізуються на рівні територіальних колективів у процесі розподілу та перерозподілу частини вартості національного доходу (табл. 1).

У сучасних умовах господарювання локальна бюджетна система має чітку ієрархічну будову, структуровану на засадах державного устрою та адміністративно-територіального поділу (рис. 1).

Адміністративно-ієрархічний статус того чи іншого місцевого бюджету (рис. 2) має вирішальне значення в процесі розподілу бюджетних повноважень у міжтериторіальному розрізі. Як свідчить передовий досвід територіально-фінансового регулювання, місцеві бюджети базової ланки — бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, се-

Таблиця 1. Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Період	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
1	2	3
1864-1917 рр.	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування — земств та визначення їх повноважень	Визначення напрямів використання коштів земських бюджетів, дохідних джерел формування та розвиток місцевого оподаткування
1918-1930 рр.	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення інституту місцевих бюджетів; впорядкування місцевого оподаткування, бюджетних процедур, механізму надання бюджетних субсидій; удосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів; забезпечення бездефіцитності останніх; визначення засад бюджетного регулювання
1930-1959 рр.	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевої влади у використанні коштів місцевих бюджетів, встановленні місцевих податків і зборів, пошуку додаткових джерел доходів	Зростання обсягів місцевих бюджетів; включення місцевих бюджетів до складу державного бюджету; зміна структури доходів бюджету внаслідок податкової реформи 1930 р.; домінуюче використання відсоткового методу регулювання доходної бази місцевих бюджетів; скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960-1990 рр.	Економічна реформа: відносно послаблення централізованого управління та зміцнення демократичних підходів; розширення прав місцевих рад, удосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Удосконалення бюджетного права; зміни в бюджетному процесі; зміна структури дохідної бази місцевих бюджетів внаслідок активізації платежів з прибутку підприємств; використання нормативних методів і господарського у бюджетному плануванні
З 1990 по сьогодні	Проголошення незалежності України, відновлення інституту місцевого самоврядування; розширення прав місцевих рад	Формування правової основи та вихідних принципів реалізації бюджетних відносин та бюджетного процесу (Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р.); врегулювання та удосконалення чинного бюджетного механізму, вироблення якісно нових критеріїв бюджетно-податкової політики на місцевому рівні, виходячи з пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства, формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів зведеного бюджету (Бюджетний кодекс України від 08.07.2010), створення необхідної фінансової бази місцевого самоврядування шляхом встановлення переліку обов'язкових місцевих податків і зборів (Податковий кодекс України від 02.12.2010 р.)

лиш, міст, в окремих випадках районів у містах — відповідно до принципів розбудови бюджетної системи, насамперед, принципу субсидіарності, повинні забезпечувати пріоритетне фінансування місцевої соціальної інфраструктури.

Водночас централізовані ланки місцевих бюджетів — районні та обласні бюджети — також переважно зорієнтовані на досягнення соціальної гармонії в регіоні. Загалом критерій поділу владою нових повноважень є досить простим і ґрунтується на принципах відомчої підпорядкованості та територіального розташування.

Значно складнішою є ситуація із забезпеченням об'єктивного рівня як територіальних, так і перерозподілених у централізованому порядку джерел доходів. Найбільше від цього фінансово потерпають районні бюджети (належать до другого рівня ієрархії місцевих бюджетів), сільські, селищні бюджети (представляють третій рівень локальної бюджетної вертикалі) (рис. 2). Адже, як виявляється, недостатньо законодавчо згрупувати місцеві податкові й неподаткові бюджетні надходження в розрізі їх поділу на власні та закріплені із встановленням довгострокових нормативів зарахування на різні бюджетні рахунки залежно від місця адміністративно-територіальної одиниці у вертикальній управлінській ієрархії.

Підтвердженням цього є наявність в Україні кількості депресивних територій, де з огляду на нераціональне розміщення мережі бюджетних установ, отримане у спадок від колишнього СРСР, виникає значне від'ємне сальдо бюджету. Така бюджетна незбалансованість виникає внаслідок низького рівня позитивних бюджетних потоків при плано-



Рис. 1. Склад і структура місцевих бюджетів України

во-стабільній, а за умов інфляції і за зростаючих показників базових контингентів, необхідних для функціонування бюджетної сфери. І якщо в частині покриття делегованих видатків, передбачається отримання дотації вирівнювання (хоча цей метод має два недоліки: фінансовий — розпорощення коштів у відомчому розрізі; організаційно-правовий — відсутність прямих юридичних повноважень територіальних громад, сіл, селищ, міст районного підпорядкування, районних державних адміністрацій у частині планування, надання бюджетних запитів на отримання трансфертних платежів, а також самостійного використання останніх без втручання у цей процес вищестоящих управлінських структур), то у випадку здійснення власних видатків питання залишається практично не вирішеним.

інструментами кількісного та якісного регулювання національної економіки і соціальної сфери, здійснюючи відповідний прямий чи опосередкований вплив на соціально-економічний розвиток суспільства, державну та локальну фінансову безпеку, фінансову стабільність розвитку економіки, добробут населення, розвиток демократії в країні.

На наш погляд, стан окресленої проблематики сучасного стану бюджетного процесу в Україні потребує її системного подолання у форматі проведення адміністративно-територіальної реформи, якою б чітко прописувалися критерії та вихідні засади, включаючи й фінансові чинники регіонального бюджетування, локальної структуризації територіальних колективів за однотипними ознаками, найважливішою серед яких є чисельність населення як потенційного споживача соціальних послуг. При цьому адекватних змін вимагає і методологія усієї системи бюджетного планування шляхом поетапного переходу, залежно від стадії адміністративно-територіальної реформи, від формування кошторисів за штатами і контингентами до ринкових методів оцінки потреби в коштах, зорієнтованих на результат.

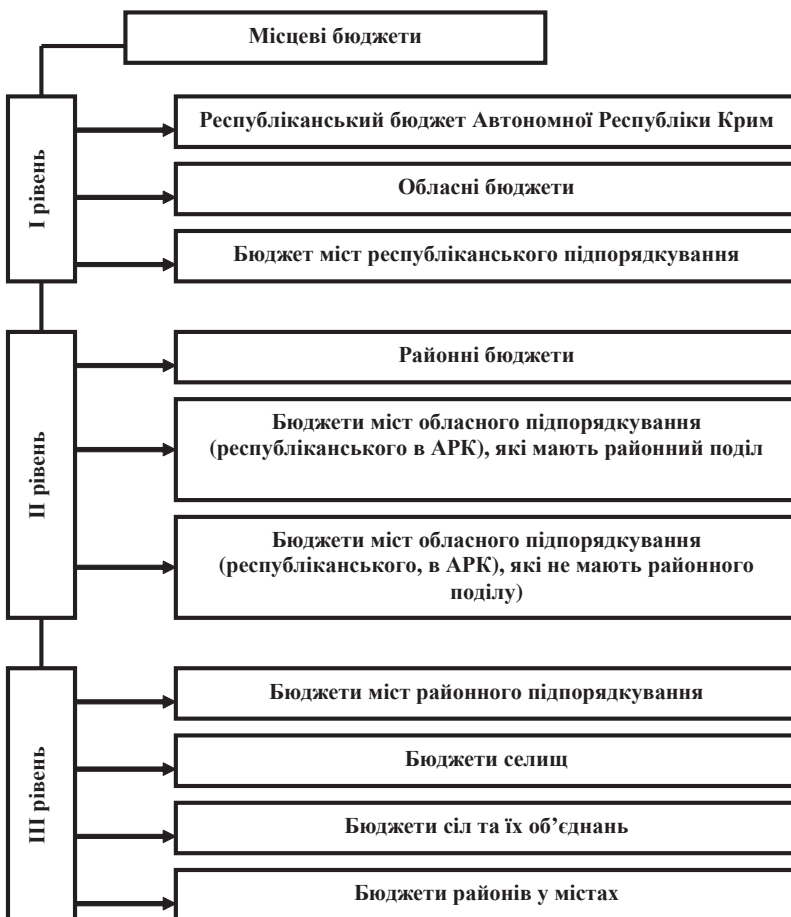


Рис. 2. Ієрархічна модель місцевих бюджет

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи висвітлення теоретичних засад становлення та функціонування інституту самостійних місцевих бюджетів, можна зробити такі узагальнення:

1) бюджети територіальних громад, а також централізовані територіальні бюджети (районні та обласні бюджети) в контексті реалізації конституційної доктрини держави визначають обсяг та якість надання локальних суспільних послуг населенню, стан і тенденції розвитку місцевого господарства, фінансові можливості органів місцевого самоврядування, порядок надання конституційних гарантій населенню регіонів, можливості й шляхи територіального фінансового вирівнювання;

2) реалізація розподільчої функції бюджету на місцевому рівні забезпечує перерозподіл частини вартості регіонального ВВП, регулювання територіального розвитку, проведення фінансово-економічної локальної політики;

3) місцеві бюджети виступають інструментами кількісного та якісного регулювання національної економіки і соціальної сфери, здійснюючи відповідний прямий чи опосередкований вплив на соціально-економічний розвиток суспільства, державну та локальну фінансову безпеку, фінансову стабільність розвитку економіки, добробут населення, розвиток демократії в країні.

Література:

1. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посіб. — Тернопіль: Астон, 2004. — 197 с.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
3. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
4. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: пер. с англ. / А. Смит. — М.: Соцэкгиз, 1962. — 684 с.
5. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
6. Штурм Р. Бюджет: перевод А.С. Изгоева / Р. Штурм. — СПб., 1907. — 600 с.
7. Брокгауз Г.А. Энциклопедический словарь. Т. 21а / Г.А. Брокгауз, М.А. Эфрон. — СПб., 1901.
8. Len Wood. Little Budget Book: A Portable Budgeting Guide for Local Government / Len Wood. — Training Shoppe. January 5, 1993. — 184 Pages.
9. Howard A. Frank. Budgetary Forecasting in Local Government: New Tools and Techniques / Howard A. Frank. — Westport, Conn.: Quorum Books, 1993. — 209 Pages.
10. Gerasimos A. Gianakis. Local Government Budgeting / Gerasimos A. Gianakis (Author), Clifford Mccue (Author), Clifford P. McCue (Author). — Praeger Paperback January 30th 1999. — 208 pages.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2011 р.