

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІНЕ ПРАВО

УДК 336.2

Гнатівська А. І.,

асистент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Чернівецького факультету  
Національного університету  
„Одеська юридична академія”

### Визначення поняття „місцевий бюджет” як об’єкта міжбюджетних відносин

У статті подана характеристика понять бюджет та місцевий бюджет шляхом визначення їх правового, економічного, матеріального та політичного аспектів. Описані міжбюджетні відносини та визначені принципи їх реалізації.

**Ключові слова:** бюджет, державний бюджет, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини, принципи міжбюджетних відносин.

В статье подана характеристика понятий бюджет и местный бюджет путем определения их правового, экономического, материального и политического аспектов. Описаны межбюджетные отношения и принципы их реализации.

**Ключевые слова:** бюджет, государственный бюджет, местный бюджет, межбюджетные отношения, принципы межбюджетных отношений.

In the article described legal, economic, financial and political aspect of concepts budget and local budget. Interbudgetary relations and principles of their realization are described.

**Key words:** budget, the state budget, local budget, interbudgetary relations, principles of interbudgetary relations

**Постановка проблеми.** Розвиток України як правової держави повинен спиратися на фінансову самостійність її адміністративно-територіальних одиниць, які в майбутньому

стануть основною ланкою її бюджетної системи. У сучасних демократичних суспільствах багаторівневі бюджетні системи виступають результатом пошуку компромісу між самостійністю адміністративно-територіальних одиниць та необхідністю міжрегіонального вирівнювання умов життя, що відображається в розподілі державних функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо формування та використання фондів коштів, встановлення розмірів податків, зборів та пільг. В Україні стаття 5 Бюджетного кодексу встановлює структуру бюджетної системи України, яка складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцеві бюджети в свою чергу поділяються на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). Створення самодостатніх місцевих бюджетів утворює необхідність вдосконалення міжбюджетних відносин, підвищення ефективності бюджетного регулювання та забезпечення стабільності бюджетної системи.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Дослідженню поняття „бюджет” приділялось вже немало праць та вчень, а саме: Воронової Л.К., Бекерської Д.А., Крохиної Ю.А., Химичевої Н.І., Покачалової Е.В., Родионової В. М., Вавилова Ю.А., Гончаренко Л.І., Дробозиної Л.А., Романовського М.В., Бабич А.М., Павлової Л.Н., Пасічника Ю.В., Нікітина А.М., Швеця В.Я., проте при цьому науковці не надають належної уваги поняттю „місцевого бюджету” та відносинам, які складаються щодо нього.

**Мета статті.** Метою цієї статті є дати правову характеристику поняттю „місцевий бюджет” через визначення його основних аспектів та охарактеризувати місцевий бюджет, як об'єкт міжбюджетних відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Місцевий бюджет являє собою форму утворення та витрачання грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення задач та функцій місцевого самоврядування. Виникає питання: місцевий бюджет призначений для забезпечення витратних зобов'язань

або для фінансового забезпечення задач та функцій місцевого самоврядування? Щоб дати відповідь на дане питання, необхідно охарактеризувати поняття бюджет з різних аспектів його розуміння, оскільки поняття будь-якої науки є її основним теоретичним підґрунтям.

Поняття бюджету є складною категорією, яку визначають у багатьох аспектах в нормативно-правових актах, наукових працях та навчальних виданнях.

Науковці розглядають бюджет як матеріальну, економічну, політичну та правову категорію. Бюджет є: 1) фінансовим планом держави; 2) державним фондом коштів; 3) планом управління на рік; 4) нормативно-правовим актом, який встановлює фінансовий план держави. Цифри статей бюджету на поточний рік показують, звідки до бюджету повинні прийти доходи і як вони будуть витратитись. Фактично, бюджет є єдиним актом, який забезпечує координацію та розподіл усіх грошових активів країни.

В.М. Родіонов зазначає, що державний бюджет — це сукупність бюджетних відносин по формуванню та використанню бюджетного фонду країни. За економічною сутністю державний бюджет — це грошові відносини, які виникають у державі з юридичними та фізичними особами щодо перерозподілу національного доходу в зв'язку з утворенням та використанням бюджетного фонду, передбаченого на фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів, потреб оборони та державного управління [1, с. 234].

Л.А. Дробозіна відмічає, що державний бюджет — це основна ланка фінансової системи і основна фінансова категорія. Державний бюджет являє собою основний фінансовий план держави на поточний рік, який має силу закону [2, с. 44].

М.В. Романовський характеризує бюджет як бюджетний фонд. Він виступає як форма матеріалізації та виявлення суспільного характеру бюджетних відносин, як форма вираження їх грошової природи. Бюджет як економічна категорія виражає систему імперативних грошових відносин між державою та іншими суб'єктами щодо перерозподілу частини вартості суспільного продукту в процесі створення основного загальнодержавного фонду грошових коштів та його

використання для задоволення найбільш важливих на даному етапі розвитку вимог суспільства. Як специфічний фінансовий план, бюджет являє собою юридично оформлений документ, в якому в кількісному вираженні відображається процес отримання та розподілу державою грошових ресурсів, необхідних для виконання його основних функцій [3, с. 155 – 157].

У матеріальному аспекті бюджет являє собою централізований грошовий фонд державного або адміністративно-територіального утворення для реалізації задач та функцій відповідних органів державної влади або місцевого самоврядування [4, с. 460], або як сукупність грошових ресурсів, сконцентрованих в грошовому фонді, який знаходиться у розпорядженні відповідних органів місцевого самоврядування [5, с. 169]. Проте, матеріальний стан бюджету є змінним, оскільки змінюється доходна та видаткова частина бюджету, постійно здійснюється процес руху фінансових потоків. Тобто, про матеріальний стан бюджету говорять, коли фінансування того чи іншого державного заходу відбувається за рахунок бюджетних коштів, коли оплата заробітної плати державних службовців відбувається за рахунок бюджету, коли соціальна допомога громадян виплачується з бюджету тощо.

Як економічна категорія бюджет являє собою сукупність грошових відносин, які виникають в зв'язку з виникненням, розподілом та використанням централізованих грошових фондів, завдяки яким вирішуються державні задачі та виконуються функції відповідних органів влади та державного управління. Д.А. Бекерська пише, що бюджет, як економічна категорія, є системою економічних відносин, за якими формуються та використовуються фінансові ресурси для забезпечення виконання функцій державою та органами влади адміністративних територій [6, с. 14]. Пасічник Ю.В. визначає особливість бюджету, як економічної категорії, а саме — бюджет є економічною формою перерозподільних відносин національного доходу, які здійснюються для задоволення потреб усього суспільства та окремих його державно-територіальних формувань [7, с. 271]. Місцевий бюджет як сукупність економічних відносин сприяє територіальному перерозподілу

національного доходу країни, що забезпечує фінансову базу місцевих органів влади. Крохіна Ю.А. характеризує місцевий бюджет, як економічну категорію, визначає його як основний фінансовий план, затверджений відповідним представницьким органом, щодо якого складаються суспільні відносини по створенню, розподіленню та використанню централізованого грошового фонду муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні місцевого органу самоврядування, призначеного для фінансування спільних задач місцевої спільноти [8, с. 407].

Важливу роль відіграє бюджет в політичному житті держави. Нікітін А.М. стверджує, що за своєю природою бюджет — політичний акт; це — план управління на майбутній період, програма управління, запропонована виконавчою владою на погодження парламенту [9, с. 10].

Звичайно структура, розмір та зміст бюджету кожного року є серйозною суперечкою між всіма політичними силами нашої країни: Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України. Бюджет відображає політичну, соціальну та економічну сутність країни. Залежно від того, які політичні сили мають вплив на органи, що визначають сутність бюджету, реалізується програма тієї чи іншої політичної сили. Саме тому серед органів державної влади ведеться постійна боротьба при створенні бюджету.

Л.К. Воронова зазначає, що політичне значення бюджету підтверджується тим, що законодавчий орган за своїм волевиявленням встановлює об'єм видатків та доходів бюджету на рік, що планується, і цим ставить уряд під свій контроль [10, с. 19].

Беззаперечним є твердження, що бюджет є невід'ємним атрибутом держави та важливим інструментом реалізації її політики у всіх сферах суспільного життя.

Правова категорія бюджету встановлюється п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, який визначає, що це є 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 [11].



Планування, формування та використання ресурсів бюджету здійснюють органи державної влади. Так в п.4 ст. 85 Конституції України встановлюється, що до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання [12].

Ст. 95 Конституції України фіксує, що виключно Законом „Про Державний бюджет України” визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Закон про Державний бюджет України підписує Президент України, оскільки п. 29 ст. 106 Конституції України встановлює, що Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України згідно з п. 3 ст.116 Конституції України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; згідно з п. 4 ст.116 Конституції України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; згідно з п. 6 ст.116 Конституції України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання [12]. Тобто, поняття бюджету як правової категорії забезпечується Основним Законом нашої держави, а функції вищих органів державної влади по його формуванню, забезпеченню та виконанню свідчать про його неабияку важливість та високе значення для існування та розвитку держави. Як зазначає Бекерська Д.А., жодна з функцій держави не може бути виконана без фінансового забезпечення через Державний бюджет України [6, 13].

Охарактеризувавши поняття „бюджет” з економічної, матеріальної, політичної та правової точки зору можемо зробити висновки, що термін „місцевий бюджет” — це багатогранне та різнопланове поняття, сутність якого полягає у здійсненні фінансового забезпечення задач та функцій, поставлених перед

органами місцевого самоврядування. Місцеві бюджети є об'єктами міжбюджетних відносин, що включають в себе податки та збори, міжбюджетні трансферти, кошти бюджетів сіл, селищ та міст, які об'єднуються для виконання власних повноважень.

Міжбюджетні відносини є основою бюджетного процесу та інструментом вдосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами державної влади, а також дієвим чинником економічного та політичного розвитку України.

Згідно ст. 81 Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Міжбюджетні відносини є сферою правового регулювання, оскільки вони є постійними, мають значення для держави та є її важливим атрибутом. Тому необхідним є належне правове регулювання міжбюджетних відносин. За допомогою правового регулювання відносин між державою, Автономною республікою Крим, місцевим самоврядуванням та їх уповноваженими органами набувають певної форми, через норми права держава встановлює міру відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами.

Важливим питанням є визначення та встановлення основних ідей та засад здійснення міжбюджетних відносин, а саме:

- збалансованість інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин;
- законодавче розмежування видаткових повноважень, відповідальності та доходних джерел між різними рівнями бюджетів;
- самостійність і автономність бюджетів різних рівнів, рівність усіх місцевих бюджетів у відносинах із державним бюджетом та між собою;
- рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування;

- розмежування на постійній основі та розподіл за тимчасовими нормативами регулюючих доходів за бюджетами різних рівнів бюджетної системи держави;
- розмежування і закріплення видатків за певними рівнями бюджетної системи держави;
- субсидіарність;
- стимулювання розвитку регіонів та фінансового вирівнювання.

Впровадження та застосування перелічених принципів має важливе значення для існування, розвитку та якісного функціонування міжбюджетних відносин. Крім того, для покращення міжбюджетних відносин важливим є перерозподіл функціональних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, мінімізація вилучення коштів у регіонів та зумовлення їх спрямування на фінансування галузей, які мають стратегічне значення для регіону, здійснення фінансування заходів по підвищенню розвитку адміністративно-територіальних одиниць [13, с. 32 – 33].

Отже, міжбюджетні відносини є засобом державного впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на фінансову незалежність та самодостатність органів місцевого самоврядування, оскільки визначають динаміку бюджетної системи України та взаємозв'язок всіх її структурних елементів.

Місцевий бюджет безпосередньо пов'язаний з усіма елементами фінансової системи — через нього здійснюється фінансова політика певної адміністративно-територіальної одиниці, тому можна стверджувати, що місцевий бюджет здійснює управлінську та системоутворюючу функції.

Місцеві бюджети забезпечують фінансування економічного та соціального розвитку, що здійснюється органами влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Реалізація органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій можлива лише в тому випадку, якщо вони матимуть достатній обсяг грошових ресурсів, якими зможуть розпоряджатися в межах своїх повноважень.



### Література:

1. Финансы / [Родионова В. М., Вавилов Ю. А., Гончаренко Л. И. и др.]; под ред. В. М. Родионовой — М. : Финансы и статистика, 1995. — 432 с.
2. Общая теория финансов / под ред. Дробозиной Л. А. — М. : ЮНИТИ, 1995. — 254 с.
3. Финансы: учебник для вузов / под. ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М. : Перспектива Юрайт, 2000. — 520 с.
4. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. — М. : ЮНИТИ, 1999. — 687 с.
5. Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право: учебно-методический комплекс / Отв. ред. д.ю.н., проф. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005. — 464 с.
6. Бекерская Д. А. Бюджетное право и бюджетный процесс в Украине: учебно-методическое пособие / Д. А. Бекерская. — Одесса : Юридична література, 2004. — 208 с.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю. В. Пасічник — К. : Знання-Прес, 2002. — 495 с.
8. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. — М. : НОРМА, 2002. — 456 с.
9. Бюджетное право: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. А. М. Никитина. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. — 463 с.
10. Воронова Л. К. Понятие и значение бюджета для функционирования государства / Л. К. Воронова // Финансовое право. — Харьков : Консум, 1998. — С. 19.
11. Бюджетный кодекс України // ВВР. — 2001. — № 37 – 38. — Ст. 189 Ст. 2.
12. Конституція України // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141, Ст. 85.
13. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / Я. В. Швець // Фінанси України. — 2005. — №3. — С. 23 – 32.