

УДК 336.1:332.1

**НАУЧНЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА ПОНИМАНИЕ СУЩНОСТИ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ,  
БЮДЖЕТОВ***Усков И.В.*

*В статье систематизирована эволюция взглядов на понимание сущности местных финансов (бюджетов). Определены основные научные школы и их взгляды на роль и место системы местных финансов (бюджетов) в современных условиях развития экономики Украины. Раскрыт авторский подход в определение сущности и роли системы местных финансов (бюджетов) в условиях трансформации бюджетной системы Украины.*

**Ключевые слова:** *местные финансы, бюджеты местных органов власти, органы местного самоуправления, бюджетный потенциал, территориальные образования.*

Развитие теоретических представлений о системе местных финансов и бюджета в Украине было обусловлено историческими процессами развития общественных отношений, выделением государства и институтов власти, развитием производительных сил общества, построением системы бюджета и налогообложения в большинстве стран, становлением научных финансовых школ, занимающихся проблемой развития теоретических положений в области бюджета, государственных и местных финансов.

На развитие теории бюджета и местных финансов оказывало влияние как трансформация социально-экономической системы государства, так и политическая ситуация в нашей стране обусловленная отсутствием финансовой самостоятельности государственных и местных органов власти, подчиненности их интересов потребностям других государств в состав которых на протяжении длительного периода времени входили отдельные территории Украины.

Становление Украины как самостоятельного и независимого государства обусловило формирования собственных научных школ, занимающихся проблемами развития теории местных финансов. Значительное влияние на развитие системы местных финансов (бюджетов местных органов власти), оказывают труды, как зарубежных учёных, так и представителей различных школ бюджета и финансов стран СНГ. Проблемам становления и развития системы бюджета и местных финансов посвящены труды таких учёных, как: Кравченко В.И. [1], Кириленко О.П. [2], Лунина И.О. [3], Лысяк Л.В. [4], Бондарук Т.Г. [5], О.Д. Василик, К.В. Павлюк [6]. При этом в их трудах не раскрывается понятие системы местных финансов и бюджетов в условиях трансформации экономики Украины, усиления бюджетно-налоговой децентрализации на уровне территориальных образований. Требуется дальнейшие исследования, направленные на определения экономической роли системы местных финансов в условиях развития бюджетного потенциала территорий страны. Целью статьи является обобщение взглядов учёных на понимание сущности местных финансов (бюджетов), определение собственного понимания сущности этих понятий и их роли в условиях развития экономического потенциала территорий страны.

Первые упоминания о местных финансах мы находим в трудах известных экономических классиков как А. Смита, Д. Риккардо, А. Вагнера, Д. Милля, Ж. Сея, Р. Гнейста. Отдельным направлением этих и многих других учёных XVIII-XIX ст. было изучение доходов и расходов местных союзов, местного налогообложения, его соответствие эффективному налогообложению [2, с. 113]. В их трудах в основном исследуются проблемы финансового обеспечения местных хозяйств. При этом отсутствуют научные взгляды на понимание сущности и роли местных финансов в соответствии с социально-экономическими потребностями развития общества.

Конец XIX ст. начало XX ст. обусловлено появлением научных работ, в которых местные финансы рассматриваются как “местное финансовое хозяйство”, “административно-террито-

риальные единица“, либо как совокупность “материальных средств“, которые находятся в распоряжении этих единиц для достижения их целей. В словаре братьев Гранат мы находим следующее определение местных финансов «Финансы это совокупность материальных средств, которые находятся в распоряжении государства и подчиненных ему единиц самоуправления для достижения целей этих политических тел. [1, с. 37]. Предложенное определение являлось эволюционным в развитии концепции местных финансов. Однако сущность местных финансов не сводится к формированию материальных средств и их распределения между уровнями власти, а направлено на реализацию крупномасштабных социально-экономических задач органами центральной и местной власти.

По мнению Сиринова М.А. [7, с. 14] местные финансы или местное хозяйство – это совокупность задач, которые поручаются местным органам и совокупность средств, средствами которыми они владеют для их удовлетворения. М. Сиринов рассматривает местные финансы с позиции формирования доходов и их распределения для решения задач местными органами власти. Однако местные финансы должны выступать как система социально-экономических отношений. В.Н. Твердохлебов [8, с.101] определяет местные финансы как хозяйство местных союзов, которое является планомерным удовлетворением потребностей общественно-правовых союзов. Предложенный учёным подход в определении местных финансов в большей степени соответствует определению местного самоуправления.

Г.Я. Сокольников [9, с. 567] определяет местные финансы как материальные средства, которых для исполнения своих функций и ведения собственного более или менее самостоятельного финансового хозяйства необходимы союзам общественного характера более низшего уровня, чем государство. Определение Г.Я Сокольниковым сущности местных финансов соответствует тому историческому периоду развития теории финансов, и не даёт полного представления об экономической природе местных финансов. Авторский коллектив под руководством Бельковича Н.Н., Соколова Н.К., Шаврина В.А. [10] определил местные финансы, как составную часть единой системы финансов СССР находящиеся в непосредственном ведении Местных Советов и их исполнительных комитетов. Авторами определяется жестко централизованная система местных финансов подчиненной общей системе финансов СССР.

К началу 50-х годов XX ст. было осуществлено дальнейшее развитие теоретических положений сущности и роли местных финансов, в условиях укрепления экономических основ Советского государства. Законодательно было определено, что местные финансы СССР – финансы местного хозяйства и местных органов власти, составляющая часть единой системы финансов СССР. К местным финансам относят финансы социалистических предприятий всех отраслей местного хозяйства и местные бюджеты. Местные финансы играют значительную роль в плановом распределении и перераспределении части национального дохода в соответствии с требованиями экономических законов социализма для образования фондов денежных средств, которые используются местными Советами с целью удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей народа. Местные финансы – это важное звено в улучшении хозяйственных расчётов и осуществления контроля над исполнением предприятиями и организациями местного значения хозяйственных и финансовых планов и соблюдения режимов экономии [11].

Предложенное определение наиболее комплексно и системно отображало сущность, место и роль местных финансов в условиях социалистического развития общества и остаётся довольно актуальным в условиях развития рыночной экономики. Во второй половине 50-х годов XX ст. рассмотрения сущности и роли местных финансов происходит с позиций их существования и развития в капиталистических странах.

Ведущий советский экономист Чижов К. Я. под местными финансами капиталистических стран понимал доходы и расходы местных органов власти и подведомственных им предприятий, организаций [12, с.7]. Чижов К.Я., рассматривая местные финансы, выделял только их материальную сторону, не раскрывая их стратегической направленности в регулировании социально-экономических процессов на уровне территориальных образований.

Павлова Л. Д. под местными финансами капиталистических стран понимала экономические отношения, при посредничестве которых образуются фонды денежных средств, которые используются местными органами власти для исполнения возложенных на них функций [13, с. 4]. Павлова Л. Д. исследовала сущность местных финансов односторонне, не раскрывая всю сложность и многогранность данного экономического понятия, направленного на регулирования и стимулирования социально-экономического развития территориальных образований, что соответствует взглядам большинству учёных того времени.

Болдырева Б. Г. указывала, что местные финансы представляют собой систему экономических отношений, посредством которых местные органы управления распределяют, перераспределяют и используют национальный доход в соответствии с возложенными на них функциями [14, с. 31]. Также как и предшественники рассматривала сущность местных финансов, только с позиции формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов для исполнения функций местными органами власти на уровне определенной административно-территориальной единицы.

Прекращение функционирования Советского Союза обусловило возникновению в Украине собственных научных школ занимающиеся проблемами развития составляющих системы местных финансов в условиях реформирования экономики страны. Так, Василик О.Д. [6, с. 115] под местными финансами понимал совокупность форм и методов образования и использования фондов финансовых ресурсов для обеспечения органами местного самоуправления исполнения возложенных на них функций в отрасли экономического и социального развития соответствующих территорий. Раскрывая суть местных финансов, Василик О.Д. не указывает эффективные формы и методы образования и использования фондов финансовых ресурсов, что определено, снижает объективную составляющую природы местных финансов.

Кравченко В.И. [1, с. 47] рассматривает местные финансы как систему формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них функций и задач, как собственных, так и делегированных. Определяя местные финансы как систему по формированию и использованию финансовых ресурсов местными органами власти, автор не указывает на экономический и социальный характер отношений происходящих в этой системе.

Кириленко О.П. [2, с. 119] характеризует местные финансы как систему финансовых отношений по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления для исполнения возложенных на них задач. При этом по своей природе местные финансы выступают системой социально-экономических отношений на уровне регионов и государства в целом и не ограничиваются системой финансовых взаимоотношений.

Значительный вклад в становлении и развитии теории местных финансов конца XX начала XXI ст. внесли представители российской научной школы финансов и бюджета. Так, по мнению, Игониной Л.Л. муниципальные финансы – совокупность денежных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития муниципального образования, повышения качества жизни проживающего на его территории населения [15, с. 37]. Иголина Л. Л. рассматривает муниципальные финансы только с позиции денежных отношений. По нашему мнению, местные (муниципальные) финансы выступают более сложной экономической категорией, направленной на стимулирования развития бюджетного потенциала территорий, финансово самодостаточного развития территориальных образований.

Поляк Г. Б. характеризует местные финансы как систему экономических отношений, связанных с аккумуляцией части стоимости совокупного общественного продукта посредством её перераспределения и использования денежных средств в соответствии с функциями, возложенными на местные органы власти и управления [16, с. 51]. Поляк Г. Б. является одним из ведущих учёных в области местных финансов в Российской Федерации. При этом данное им понятие “местных финансов” не раскрывает всю их сложность и многогранность в

решении социально-экономических задач на местном уровне, а лишь ограничивается системой формирования и распределения бюджетных средств.

Гузев М.А. указывает, что местные (региональные) финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий [17, с. 43]. Предложенное определение сущности местных финансов соответствует теоретическим воззрениям большинства российских учёных. В то же время местные финансы являются многогранным понятием, которое нецелесообразно рассматривать только с позиции формирования и распределения финансовых ресурсов.

Исследование работ по проблемам местных финансов позволило автору установить, что местные финансы необходимо рассматривать как совокупность социально-экономических отношений, связанные с аккумуляцией финансовых ресурсов их распределением и перераспределением для решения тактических и стратегических задач местных органов власти. Они способствуют обеспечению экономического роста, инновационному развитию всех административно-территориальных единиц. С теоретической точки зрения, сформулированное определение позволяет комплексно подойти к определению сущности и роли местных финансов в решении стратегических задач на внутрорегиональном уровне.

Рассмотрение сущности местных финансов позволяет автору определить сущность и роль местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины, создания финансово самостоятельных местных органов власти. Значительный вклад в развитие теории местных бюджетов внесли учёные Советской школы бюджета и финансов, ученики которых продолжают исследовать экономическую природу бюджета и местных финансов в условиях рыночной экономики на пространствах бывшего СССР, в частности в Российской Федерации, Украине, Белоруссии. Эволюция взглядов советских и украинских учёных на понимание сущности местных финансов и критический взгляд автора представлено (табл. 1.).

Таблица 1.

#### Систематизация взглядов в понимание сущности местных бюджетов\*

Автор	Основной тезис	Критические замечания
1	2	3
1. Период с конца XIX ст. до 50-х годов XX ст.		
Шаврин В.А. [18]	Местные бюджеты – совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения.	М.Л. Смирнов рассматривал бюджет, только с практических позиций как механизм по формированию доходов и осуществлению расходов на местном уровне.
Твердохлебов В.Н. [8]	Местные бюджеты – способ удовлетворения местных потребностей за счёт доходных источников, предоставляемых соответствующим местным исполнительным комитетам и Советам.	В.Н. Твердохлебов, также как и М.Л. Смирнов рассматривал только субъективную сторону бюджета, связанную с формированием и распределением финансовых ресурсов.
Л.А. Велихов [19]	Муниципальный бюджет – составление органами городского самоуправления и утвержденное в законном порядке общее предположительное исчисление, в принятой денежной единице, предстоящих в определённый период времени муниципальных расходов и ожидаемых для их покрытия доходов.	Автор в основном рассматривал местный бюджет с юридической стороны, не раскрывая значения бюджета в решении экономических задач на государственном и местном уровнях.

1	2	3
2. Период с начала 50-х годов XX ст. до 1991 года XX ст.		
М.И. Ходорович [20]	Местные бюджеты – совокупность экономических отношений, обеспечивающих в плановом порядке финансовую базу местных Советов по развитию, главным образом, отраслей хозяйства, непосредственно специализирующихся на повышения благосостояния народа.	Автор рассматривает сущность местного бюджета с позиции плановой экономики. При этом в условиях рынка местные бюджеты направлены на решения более сложных и комплексных задач.
М.В. Васильева [21]	Местные бюджеты – обусловленная административно-территориальным делением и бюджетным устройством государства часть экономических отношений в обществе, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, предназначенных на цели социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей.	М.В. Васильева наиболее точно характеризует предназначение местного бюджета. Однако даже у неё местный бюджет не ориентирован на решения стратегических задач на уровне административно-территориальных единиц, а направлен на решение тактически задач.
Н. Н. Белькович, В.А. Шаврин [10]	Местные бюджеты выступают финансово-материальной базой для политической, культурной и хозяйственной деятельности местных Советов и базой для развертывания советской демократии.	Авторы рассматривают местные бюджеты, только с позиции формирования материальной базы для удовлетворения потребностей местных властей.
3. Период с 1991 года по настоящее время		
О.П. Кириленко [2]	Местные бюджеты отображают политику органов местного самоуправления, являются финансовым планом определённой территории, в котором отображаются наиболее важные задачи местной власти и ожидаемые результаты деятельности.	О.П. Кириленко рассматривает субъективную сторону местного бюджета. При этом, не раскрывает его экономическую природу и социальную направленность.
В.И. Кравченко [1]	Местный бюджет, во-первых, это правовой акт, в соответствии с которым исполнительные органы власти получают легитимное право на распоряжение определёнными фондами денежных средств, во-вторых, план (смета) доходов и расходов соответствующего местного органа власти, в-третьих, это экономическая категория.	Автор рассматривает сущность местного бюджета лишь с позиции права, материальной сущности. При этом местный бюджет в условиях развития экономики Украины направлен на решения более комплексных и сложных задач на местном уровне.

*\*Составлено автором на основе изучения научной литературы*

Значительный вклад в развитие теории местных финансов, бюджетов внесли представители российской научной школы экономики. Так, академик Поляк Г.Б. определяет местный бюджет как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создания финансовой базы местных органов власти [16, с. 34]. Автор раскрывает сущность и роль местных бюджетов

только с позиции формированию и распределению финансовых ресурсов. При этом в современных условиях бюджеты местных органов власти выступают сложной экономической категорией направленных на развития и регулирования финансового потенциала территорий страны.

Самоев Р.Г. определяет сущность местных бюджетов в широком и узком смысле. В широком смысле местные бюджеты представляют собой совокупность экономических отношений, складывающихся на всех стадиях общественного воспроизводства и опосредованных необходимостью финансового обеспечения социально-экономических программ местных органов власти [22, с. 56].

В узком смысле они характеризуются как реальная финансовая база органов местного самоуправления, формируемая за счёт изъятия части национального дохода в целях его использования на развитие социально-бытовой и производственной инфраструктур, а также на выполнение других местных программ [22]. Рассмотренная автором сущность местных бюджетов (в узком и широком смысле) наиболее точно и объективно раскрывает всю сложность и многогранность этой экономической категории.

Авторский коллектив под руководством Мацкуляка И.Д. рассматривают сущность местного бюджета с позиции развития муниципальных финансов как регулируемой государственным законодательством системы экономических отношений, связанных с аккумуляцией определенной части стоимости национального дохода посредством её перераспределения и соответствующего использования данных финансовых средств с учётом функций и полномочий, делегированных вышестоящим уровнем бюджетной системы, возложенных на муниципальные органы самоуправления [23, с. 113].

Авторы раскрывают сущность местного бюджета исключительно как денежного фонда, в который аккумулируются и из которого перераспределяются бюджетные средства, тем самым ограничивая стимулирующую и регулирующую роль местных бюджетов. Сущность местных бюджетов, раскрытая авторами, отражает только их субъективную сторону. В реальных условиях развития рыночной экономики местные бюджеты направлены на регулирования социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц. Анализ взглядов учёных на понимании сущности местных бюджетов, позволило автору диссертации определить их как сложную экономическую категорию.

Местные бюджеты это сложная многоаспектная категория, которая включает: а) с позиции финансов – это фонд денежных средств, способствующий аккумуляции финансовых ресурсов и их распределения для исполнения функций и задач местными органами власти; б) с правовых позиций – это юридически оформленный документ на основании, которого осуществляется бюджетный процесс на местном уровне; с позиции экономической теории – экономические отношения, возникающие между местными органами власти с субъектами хозяйствования, домашними хозяйствами, с целью формирования и использования фондов денежных средств для обеспечения развития экономики муниципальных образований и удовлетворения социальных потребностей проживающего там населения; с позиции организации и управления – это основной инструмент по осуществлению государственной бюджетной политике на местном уровне, обеспечения социально-экономического развития и финансовой стабильности на уровне административно-территориальных единиц; д) с политических позиций – это документ в котором реализуются интересы политических партий, государственных и местных органов власти при формировании доходов, осуществлении расходов, перераспределении межбюджетных трансфертов.

Сформулированное определение местных бюджетов позволяет комплексно и системно подходить к рассмотрению их сущности и роли в регулировании социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц. С практических позиций предложенное определение местных бюджетов расширяет сферу возможностей органов местного самоуправления в решении тактических и стратегических задач на подведомственной территории.

## ВЫВОДЫ

Проведенные исследования показывают, что система местных финансов в Украине прошла сложный путь своего становления и развития. Изменение социально-экономических условий развития страны, политической ситуации, влияние мировой экономической конъюнктуры, усиления международной финансовой и экономической интеграции оказывало непосредственное влияние на формирование теоретических положений о системе местных финансов, их значимости и роли в регулировании и стимулировании социально-экономических процессов на местном и государственном уровнях.

В настоящее время происходит переосмысление значимости системы местных финансов (бюджетов) в соответствии с требованиями усиления бюджетно-налоговой децентрализации, создания эффективной и рациональной модели бюджетного устройства страны, созданием прозрачного и обоснованного механизма межбюджетных отношений. Приведенное автором статьи определение сущности местных финансов и местных бюджетов является основой по установлению их роли и места в современных условиях развития экономики страны, создания финансово самостоятельных органов местного самоуправления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. - 487 с.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
3. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31.
4. Бондарук Т.Г. Щодо визначення місцевого самоврядування / Т. Г. Бондарук // Економіст. – 2006. – № 6. – С. 44 – 46.
5. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. – К.: НДФІ, 2009. – 600с.
6. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544с.
7. Сиринов М.А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М – Л.: ГИЗ, 1926. – 216с.
8. Твердохлебов В. Местные финансы / В. Твердохлебов. – Одесса: Книгоиздательство А.А. Ивасенко, 1919. – 304с.
9. Сокольников Г.Я. Финансовая энциклопедия / Г. Я. Сокольников. – М – Л.: Госиздат, 1927. – 1148с.
10. Белькович Н.Н. Местное хозяйство и местные бюджеты СССР / Н. Н. Белькович, Н.К. Соколова, В. А. Шаврин. – М.: Изд-во Госплана СССР, 1938. – 182с.
11. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: автореф. дис. д-ра екон. наук: спец 08.04.01 „Гроші, фінанси і кредит” / В.І. Кравченко. – Київ: Київський ун-т ім. Тараса Шевченка; Науково-дослідний фінансовий ін-т, 1997. – 34с.
12. Чижов К.Я. Местные финансы капиталистических государств / К.Я. Чижов, Л.П. Павлова. – М.: Госфиниздат, 1958. – 160с.
13. Павлова Л. П. Местные бюджеты капиталистических государств / Л. П. Павлова. – М.: Финансы, 1972. – 152с.
14. Болдырева Б.Г. Финансы капитализма / Б.Г. Болдырева, Л.П. Павлова, Л.П. Окунева. – М.: Финансы и статистика, 1990. – 383с.
15. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы: учебник / Л.Л. Игонина. – М.: Экономистъ, 2003г. – 167с.
16. Поляк Г.Б. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / Г. Б. Поляк. – М.: ЮНИТИ, 2008. – 375с.
17. Гузеев М. А. Муниципальные финансы: проблемы и тенденции развития: монография / М. А. Гузеев. – Калининград: Балтийский ин-т экономики и финансов, 2006. – 245с.

18. Шаврин В.А. Местные финансы СССР / В.А. Шаврин. – М.: Финансы и статистика, 1930. – 447с.
19. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М–Л.: Госиздат, 1928. – 392с.
20. Ходорович М. И. Доходы местных бюджетов / М. И. Ходорович // Финансы СССР.– 1973 – №9. – С.32 – 39.
21. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях / М. В. Васильева. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 110с.
22. Сомоев Р. Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации: монография / Р. Г. Сомоев. – Спб.: Изд-во Санкт-Петербургского. гос. ун-та экономики и финансов, 1998. – 145с.
23. Государственные и муниципальные финансы: учебник / [Быстряков А.Я., Викулина Т. Д., Воля В. Ф. и др.]; под ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 676с.