

УДК 336 (075.8)

ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ НА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Козут І.А

У статті досліджується еволюція поглядів на місцеві бюджети та теоретичні основи розвитку місцевих бюджетів в Україні. Визначено основні етапи розвитку місцевих бюджетів в Україні. Запропоновано оптимальне визначення поняття „місцевий бюджет” з позицій реформування міжбюджетних відносин.

Ключові слова: місцевий бюджет, бюджетна система, місцеве самоврядування.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 27.05.97р. [9], а також Бюджетним Кодексом України [1], активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В 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 в 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 в цілому.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на даній території районів, міст, селищ і сіл, тому метою статті є розгляд еволюції поглядів щодо сутності місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку держави.

Досліджуючи проблеми формування доходної бази місцевих бюджетів вважаємо необхідним розглянути та глибше дослідити зміст понять «бюджет», «місцеві бюджети» та закономірності їх функціонування в процесі еволюції.

Першим роком, коли був сформований бюджет вважається 1781 р., саме тоді міністр фінансів Франції Жак Неккер представив звіт королю Людовіку XVI про стан фінансів нації. Вперше був оприлюднений офіційний документ, який вміщував середні звітні дані за декілька років про державні доходи і видатки країни. До цього часу на рівні держави складалися окремі кошториси та рахунки, дуже часто неповні, лише за основними параметрами фінансового господарства.

Сам термін «бюджет» набув розповсюдження в офіційних документах лише на початку XIX ст., його буквальный переклад означає «шкіряний мішок», «шкіряний гаманець». Уявлення про бюджет як офіційний звіт про публічні доходи і видатки відображало початкову практику складання цього документу в кінці XVIII ст. саме у вигляді фактично зібраних доходів і здійснених видатків. Подальший розвиток і ускладнення економічного і фінансового життя, посилення ролі держави вимагало переходу до визначення попередніх розмірів доходів і на цій основі здійснення видатків. Отже, з офіційного звіту про доходи і видатки бюджет поступово перетворюється в документ, який відображав передбачувані доходи і видатки [7].

Поява ж терміну «самоврядний бюджет» (selfgornmental budget) асоціюється з появою терміну «самоврядування» (selfgovernment) у XVIII сторіччі у Англії. Так, згідно історичних заміток Н. Честера, поняття місцевого бюджету визначається у двох значеннях: перше, коли під самоврядною організацією розуміється держава, бюджет самоврядування покликаний виконувати загальнодержавні завдання, делеговані на місцеві рівні (збори податків тощо); та в іншому розумінні, коли мається на

увазі власне самоврядування у містах Англії без втручання парламенту, і де бюджет покликаний виконувати задачі місцевого рівня – утримання доріг, лікарень, місцеві церкви та ін. [11].

Загалом, усвідомлення економічної суті та необхідності місцевого бюджету пройшло довгий шлях свого становлення і лише у XIX столітті з'являється перше наукове визначення місцевого бюджету, що пов'язане з завершенням становлення у більшості країн Західної Європи та Північної Америки органів місцевого самоврядування і регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, громад, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень. Так, у енциклопедичному словнику Блокгауза, Ефрона, стверджується, що місцевий бюджет, з погляду держави, це загальний фінансовий закон місцевої громади, на якому базується розпис доходів та витрат громади, а також забезпечення виконання доходів та витрат держави у цілому [12]. Сам же бюджет у цьому словнику тлумачиться як такий, який «дає постійні норми для класифікації державних доходів та видатків» [12]. У даному тлумаченні місцевого бюджету ще переважають лише функціональні аспекти над економічними, проте вже в цей період деякі вчені досить ґрунтовно формулюють його економічну суть. Так, італійський вчений-фінансист Л. Косса у своїй праці «Основи фінансової науки» формулює наступні вимоги до місцевого бюджету, а саме: витрати бюджету громади повинні проводитися зі згоди тих, хто дає кошти для їх здійснення та місцева влада, якій доручено витратити суми, повинна підлягати серйозному контролю [13].

Наведені визначення місцевого бюджету та його доходної бази свідчать про те, що єдиного погляду на їх сутність не існувало. Це можна пояснити передусім тим, що спочатку місцевий бюджет, як офіційний документ, був звітом про фактично зібрані доходи і зроблені витрати самоврядної громади. Надалі, з розвитком фінансової системи держави, постала необхідність заздалегідь визначати доходи такої громади для покриття покладених на неї державних повноважень. Природа та сутність доходної бази місцевих бюджетів, її призначення, роль і саме визначення місцевого бюджету у ті часи постійно змінювалось. Найпоширенішим вже на початку XX століття стало визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць, а місцевого бюджету як сукупності матеріальних засобів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади для досягнення їх цілей [5]. Природою доходної частини бюджету, як правило, називали податкові надходження на покриття знову ж таки лише поточних витрат. На той час розвитку фінансової думки поняття місцевого бюджету, так само, як і місцевих фінансів, ототожнювалось з поняттям державних фінансів, але в більш вузькому значенні – головною задачею громад та місцевих органів самоврядування вважалось саме забезпечення виконання регіоном державного бюджету та збирання саме загальнодержавних податків та зборів на даній території. Так, відомий французький фінансист П. Годме писав у свій час, про те, що місцевий бюджет є складовою державних фінансів, а державні ж фінанси – це ніщо інше як суспільне багатство грошей та кредиту, що перебуває у розпорядженні органів держави [6]. Саме у цьому твердженні вперше зароджується ідея про те, що за допомогою місцевого бюджету держава, поряд із розв'язанням класичних проблем, покладених на державний бюджет, як політичних, оборонних, зовнішньоекономічних завдань, починає виконувати соціальну функцію суспільного добробуту. Користуючись розмежуванням фінансових ресурсів на загальнодержавні та місцеві, держава забезпечує населенню матеріальний добробут та безпечне існування, і немало роль у цьому вперше починають відігравати саме місцеві бюджети, за рахунок доходної частини яких і покриваються необхідні місцевим органам влади видатки.

Певної уніфікації набувають погляди на роль та призначення місцевих бюджетів у Європі з прийняттям у XX столітті (жовтень 1985 рік) Європейської хартії про місцеве самоврядування. Згідно з якою, органам місцевого самоврядування надається право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними коштами і визначати першочергові витрати. Більша частина власних фінансових ресурсів повинна акумулюватися за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких органи місцевого самоврядування визначають у межах закону; встановлюється необхідність запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, призначених для коригування наслідків нерівномірного розподілення потенційних джерел фінансування, а також їхнього фінансового тягаря для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування. Встановлюється необхідність відповідним чином погоджувати з органами само-

врядування виділення їм перерозподілених коштів. З метою фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Повертаючись до нашої країни, слід зазначити, що бюджетна система України має досить тривалу історію становлення і розвитку. Вона бере свій початок у XVI ст., коли запорозьке козацтво набуло самостійної державності, мало дипломатичні відносини з рядом держав Європи. Була загальновійськова казна, до якої надходили доходи від рибних промислів, скотарства, полювання. Видатки передбачались на військове спорядження, будівництво укріплень, монастирів, утримання закладів для престарілих воїнів, дипломатичних місій тощо. Був період, коли робились спроби створити власну бюджетну систему. Спочатку Українська Центральна Рада протягом 14 місяців свого існування, а потім більшовицький уряд спробували оволодіти бюджетним процесом, але ці спроби з різних причин не мали успіху.

Загалом, становлення в Україні системи місцевих бюджетів можна розділити на наступні етапи (при чому перші три відбувались у складі СРСР):

1. 20-ті роки XX ст.. Утворення СРСР і прийняття Конституції Союзу РСР передбачало створення єдиного бюджету, до складу якого включались бюджети союзних республік. Основні положення Конституції були конкретизовані в законодавчих і підзаконних актах. Зміст бюджетного законодавства можна звести до такого:

- 1) єдність бюджетної системи, централізація податкового законодавства у розпорядженні союзних органів і регламентація видатків;
- 2) включення союзних республік до складу єдиного державного бюджету, затвердження зведеного бюджету верховними органами Союзу.

В цей же час відбувається становлення інституту місцевих бюджетів, організаційно оформилися їхні найважливіші види відповідно до вдосконалення адміністративно-територіального поділу країни і постійно зростаючих завдань місцевих рад, визначилася дохідна база місцевих бюджетів, напрями використання коштів, вдосконалюється система міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання. Становлення системи місцевих бюджетів в союзній республіці України починається у 1922-1923 бюджетному році, коли вперше почали складатися районні бюджети: у Катеринославській, Полтавській, Харківській, Чернігівських губерніях. Із наступного року районування було проведено повністю та сформовано 701 район [7].

2. 1930 – 1960 рр. Система місцевих бюджетів характеризувалася суворою децентралізацією. Органи місцевого самоврядування мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, вишукуванні додаткових дохідних джерел, справлянні місцевих податків та зборів тощо.
3. 1961 – 1990 – прийняття Законів «Про бюджетні права Союзу та союзних республік» та «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих». Місцеві бюджети визначались як складова державного бюджету Української РСР, основна мета яких забезпечення необхідними коштами фінансування заходів господарського та культурного будівництва, що здійснювалось місцевими органами державного управління.
4. 1991 – 2000 – становлення України як самостійної держави, послідовне реформування та вдосконалення бюджетної системи держави, спрямоване в основному на удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних відносин, встановлення дієвого контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів. Здійснено важливий крок на шляху до зміцнення самостійності місцевих бюджетів шляхом прийняття 20 травня 1993 року Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори», яким місцевій владі було надано право встановлювати 17 видів місцевих податків і зборів. У 1995 році Україна стає членом Ради Європи, що зобов'язує її будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів їх організації. В 1996 році наша держава підписує європейську Хартію про місцеве самоврядування та у 1997 році видає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким запроваджено поточні місцеві бюджети та бюджети розвитку.
5. 2001 і понині – прийняття Бюджетного Кодексу, реформування міжбюджетних відносин у напрямку підвищення самостійності місцевих бюджетів шляхом збільшення власної доходної бази.

Місцеві бюджети мають стати ефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому. Напрями досягнення цього визначені Концепцією реформування місцевих бюджетів, затвердженою розпорядженням Уряду від 23 травня 2007 року № 308-р.

Концепція спрямована на проведення у період до 2011 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Реформування місцевих бюджетів здійснюватиметься двома етапами. На першому етапі (2007 – 2008 роки) передбачається реалізувати невідкладні заходи щодо подолання основних недоліків чинної системи формування місцевих бюджетів. Зокрема, уточнити положення Бюджетного кодексу України в частині переліку доходів та видатків місцевих бюджетів, удосконалити формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

На другому етапі (2009 – 2011 роки) вестиметься подальше удосконалення бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі, що забезпечить цілісність, послідовність і стабільність державної фінансової політики у сфері місцевих бюджетів.

На нинішньому етапі розвитку бюджетної системи, незважаючи на велику кількість праць присвячених вивченню сутності місцевих бюджетів, їх ролі та призначенню у розвитку держави, пошуку ефективних шляхів формування доходів місцевих бюджетів, досі в економічній літературі не існує єдиного підходу навіть до визначення поняття «місцеві бюджети» (табл. 1)

Усе наведене вище свідчить про різні підходи до трактування поняття місцевих бюджетів, що, в свою чергу, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів 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. Та в умовах реформування місцевих бюджетів, надання їм все більшої самостійності стає необхідним надання нового визначення поняттю «місцевих бюджетів».

На нашу думку, їх необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, в організаційному, де місцеві бюджети ? це план формування та використання мобілізованих на відповідній території фінансових ресурсів, який базується на принципі збалансованості доходів та видатків, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети ? це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території. По-друге, місцеві бюджети слід розглядати як важливу економічну категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витраченні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом. А результатом цих відносин повинен стати сталий соціально-економічний розвиток регіонів.

В нових умовах господарювання не доцільно розглядати місцеві бюджети як фонди грошових коштів необхідних лише для здійснення власних та делегованих державою функцій. Органи місцевого самоврядування повинні самостійно визначати пріоритетні напрямки розвитку як соціальної, так і економічної інфраструктури, відшукувати ефективні джерела наповнення місцевих бюджетів відповідно до особливостей визначених територій. З цього приводу необхідно розглянути досвід західних країн, де застосовується місцеве виборне оподаткування, що несе за собою додаткове податкове навантаження і піддається публічному голосуванню. Ми повинні відійти від стереотипів призначення місцевих бюджетів для задоволення загальнодержавних інтересів, і надати якомога більший рівень самостійності органам місцевого самоврядування. Адже, заможна держава починається із економічно розвинених села, міста, району, області, регіону.

Таблиця 1.

Основні визначення поняття «місцеві бюджети»

Автор та літературне джерело	Зміст визначення поняття „місцевий бюджет”
Васильєва М.В. Местные бюджеты в современных условиях М.: Финансы и статистика, 1987. - 128 с. [2]	Місцевий бюджет - обумовлена адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частина економічних відносин у суспільстві, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб.
Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року // zakon.rada.gov.ua [9]	Місцеві бюджети - план утворення і використання фінансових ресурсів необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування
Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - 458 с. [10]	Вбачає призначення місцевих бюджетів у реалізації загальнодержавних економічних і соціальних завдань, у розподілі державних коштів на утримання і розвиток соціальної інфраструктури суспільства, а тому місцеві бюджети як один з головних засобів доведення до кінцевих результатів виробництва як інструмент розподілу суспільних фондів споживання між окремими групами населення
Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. - К.: Знання, 1999. - 324 с. [8]	Місцевий бюджет - 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 закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом
Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. - К.: НІОС, 2000. - 416 с. [3]	Місцеві бюджети, по-перше - організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; по-друге, - система фінансових відносин, які складаються між місцевими та державним бюджетом
Гапонюк М.А., Яцота В.П., Буряченко А.Є., Славкова А.А. Місцеві фінанси: Навч.-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. - К.: КНЕУ, 2002. - С. 13. [5]	Місцеві бюджети слід розглядати як економічну категорію, що відображає грошові відносини, які виникають між місцевими органами самоврядування та об'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування фондів коштів, що використовуються на соціально економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту населення. Як фінансовий план місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин - доходів і видатків

ВИСНОВКИ

Дослідження еволюції поглядів на місцеві бюджети дає підстави сформулювати такі висновки.

По-перше, місцеві бюджети як наукове поняття з'явилося після тривалого періоду розвитку місцевих фінансів, а також формування системи органі місцевого самоврядування, закріплення за ними відповідних функцій.

По-друге, в сучасній науковій літературі не має єдиних поглядів на визначення сутності місцевих бюджетів, що обумовлено різними точками зору авторів наукових досліджень, а також розвитком економічної категорії «місцеві бюджети».

По-третє, автор цієї статті вважає, що в сучасних умовах розвитку країни сутність місцевих бюд-

жетів слід розглядати в двох аспектах: організаційному та функціональному. В організаційному аспекті місцеві бюджети є план формування доходів та здійснення видатків на відповідній території для забезпечення відповідного рівня добробуту населення. В функціональному аспекті місцеві бюджети слід розглядати як економічну категорію, що визначає систему фінансових відносин на ме- зорівні.

По-четверте, автор дослідження вважає, що для подальшого розуміння напрямів розвитку місце- вих бюджетів необхідно розглянути досвід країн з розвинутою соціально-економічною системою, де місцеве самоврядування достатній період має значні можливості для свого більш самостійного розвитку від загальнодержавного бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р.// zakon.rada.gov.ua
2. Васильева М.В. Местные бюджеты в современных условиях. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 128 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. - К.: НІОС, 2000. – 416 с.
4. Вознесенский З. А. Финансы как стоимостная категория. - М.: Финансы и статистика, 1985.— 159 с.
5. Гапонюк М.А., Яцюта В.П., Буряченко А.Є., Славкова А.А. Місцеві фінанси: Навч.-метод. по- сібник для самостійного вивчення дисципліни. – К.: КНЕУ, 2002. – С. 13.
6. Годме П.М. Финансовое право: Пер с франц. – М.: Прогресс, – 1980. – С. 37-46
7. Кириленко О.П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): Навч. посібник. - Тернопіль: Економ- ічна думка, 2000.- 244 с.
8. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Знання, 1999. - 324 с.
9. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: (від 21 травня 1997 р). Zakon.rada.gov.ua.
10. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 458 с.
11. Штурм Р. Бюджет: Пер. с нем. А.Изгоева. – СПб.,- 1907. – 600 с.
12. Blockages, James, and Efrone, Smith., Encyclopedia - London: Alien and Unwin, 1982. – 584 p.
13. Kossa, L., Essential financial studies. – Paris:University of Paisley, European Studies Working Papers, 1995. – 562 p.