

УДК 347.73:336.27

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

LOCAL BUDGETS IN THE FINANCIAL SYSTEM OF THE STATE

Нестеренко А.С.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті йдеться про місцевий бюджет, який є фінансовою основою місцевих фінансів. У ньому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні й організаційні рішення місцевих органів влади у сфері питань місцевого значення. Місцевий бюджет є однією зі складових сфери централізованих фінансів фінансової системи, до якої входить бюджетна система.

Ключові слова: фінанси, місцеві фінанси, місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, фінансова система, бюджетна система.

В статье речь идет о местном бюджете, который является финансовой основой местных финансов. В нем находят отражение все экономические, социально-политические и организационные решения местных органов власти в области вопросов местного значения. Местный бюджет является одной из составляющих сферы централизован-ных финансов финансовой системы, в которую входит бюджетная система.

Ключевые слова: финансы, местные финансы, местные бюджеты, бюджеты местного самоуправления, финансовая система, бюджетная система.

The article focuses on the local budget, which is the basis of the financial system of territorial masses. It reflects all the economic, socio-political and organizational decisions of local authorities in the field of local issues. Local budget is one of the components of the financial system, such as the budget system.

Key words: finance, local finances, local budgets, the budgets of local governments, the financial system, the budget system.

Актуальність теми дослідження. Процес формування ефективної фінансової системи, здійснення фінансових реформ пов'язані з раціональним, збалансованим розвитком усіх ланок фінансової системи. Важливою ланкою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, що пов'язані з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою її від радянської моделі.

Взагалі формування фінансової системи в Україні пов'язане з необхідністю становлення місцевих фінансів як окремого інституту. Основою місцевих фінансів є місцеві бюджети, які із прийняттям Бюджетного кодексу формуються на принципово новій основі. Прийняття Бюджетного кодексу стало початком реформи між бюджетними відносинами і фінансовою децентралізацією.

Аналіз досліджень та публікацій. Значний внесок у розвиток науки про місцеві фінанси та місцеві бюджети зробили такі відомі вітчизняні і зарубіжні вчені, як Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко, Є.О. Алісов, О.А. Музика-Стефанчук, Н.Ю. Пришва, А.А. Нечай, Ю.А. Ровенський, О.М. Горбунова, С.Д. Ципкін, О.Д. Василик, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, О.П. Кириленко, І.Я. Чугунов, С.В. Слухай, Н.І. Блашук та інші.

Мета статті. У даній статті мова піде про місце місцеві бюджети у фінансовій системі держави. Незважаючи на різні погляди вчених щодо складових елементів фінансової системи, не можна не звернути увагу, що одним з основних є місцеві фінанси, фінансовою основою яких є місцеві бюджети. Метою цього питання є висвітлення процесу формування ефективної фінансової системи, здійснення фінансових реформ, пов'язаних із раціональним, збалансованим розвитком усіх її ланок.

Основний зміст. Фінансова система відображає нові процеси дійсності, що концентрують її ланки; широко «поширюється» на практиці; за своїми якісними особливостями отримує самостійне значення і може бути включена до понятійного апарату фінансово-правової теорії [1, с. 95].

Розглядаючи місце та значення місцевих бюджетів, необхідно почати дослідження з визначення структури «фінансової системи» із різних позицій учених.

Категорія «фінансова система» вживається в різних джерелах у різних значеннях, часом різнобічних, що суперечать один одному. Проте незважаючи на ці розбіжності, розглядаючи категорію «фінансова система» щодо її сутності та структури, не можна не звернути увагу на три аспекти (економічний, матеріальний та правовий) [7], за якими зміст даної категорії змінюється.

Матеріальне розуміння фінансової системи як сукупності елементів (ланок) фінансової системи, що мають форму фондів і схожих із ними з організації ланок фінансів.

Економічне розуміння фінансової системи як сукупності елементів у формі фінансових (грошових та інших) відносин, що розвиваються у зв'язку з функціонуванням елементів фінансової системи, тобто

відносин, пов'язаних з утворенням, розподілом і використанням фондів, як приватних, так і публічних.

Правове розуміння фінансової системи – сукупність установлених нормативними правовими актами характеристик фінансової системи, що мають форму нормативних вимог до режиму функціонування (фінансове законодавство, передбачені в нормах засоби та способи стабілізації фінансової системи, фінансова політика в її правових формах, функції, а також методи діяльності в рамках фінансової системи, що реалізуються в діях конкретних уповноважених суб'єктів) щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів.

Щодо цього погляду можна побачити, що кожен із цих підходів характеризується наявністю фондів у складі фінансової системи.

Ще один із напрямків розгляду категорії «фінансова система» представлено у так званому інституціональному підході [8, с. 47]. С.В. Запольський (який вкотре започаткував дискусію щодо природи поняття «фінансова система») [4, с. 2-8] наголошує, що інституційна концепція виходить із функціональної своєрідності окремо існуючих фінансових інститутів, таких як державні доходи, державні видатки, страхування, державний і банківський кредити, грошовий обіг тощо.

Аналізуючи таку точку зору, можна стверджувати, що державні доходи та видатки зосереджені у централізованих фондах грошових коштів. До цих фондів відносять, у свою чергу, місцеві бюджети.

Таким чином, можна висловити думку, що незважаючи на різні підходи до розуміння складових фінансової системи, ними є фонди грошових коштів. Фонди фінансових ресурсів формуються і використовуються в різних сферах грошових відносин, кожна з яких представляє собою певний канал розподілу відповідної частини національного доходу. Ці сфери становлять окремі, проте взаємопов'язані фінансові ланки (інститути). Сукупність ланок, що входять до складу фінансів у їх взаємозв'язку, утворює фінансову систему держави.

Сучасний російський вчений Е.Д. Соколова висловила таку точку зору: «З урахуванням змін, що відбулися в економічному житті країни, можна припустити, що фінансова система являє собою сукупність трьох основних ланок: державних фінансів, місцевих фінансів, приватних фінансів» [9]. У цьому питанні необхідно уточнити, що основною складовою місцевих фінансів є місцевий бюджет, в якому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні й організаційні рішення місцевих органів влади у сфері питань місцевого значення.

Більшість сучасних фахівців у галузі фінансового права сходяться в думці, що в числі елементів фінансової системи, які зумовлюють її зміст, знаходяться бюджетні фонди, державні позабюджетні фонди, державний і муніципальний кредити, фінанси підприємств, організацій і домашніх господарств, страхові фонди, банківський кредит [3, с. 12-16; 2, с. 10].

Розглядаючи цю позицію авторів, зауважимо, що основними (найбільшими) такими фондами є фонд

Державного бюджету і фонди місцевих бюджетів, які формують бюджетну систему. Таким чином, підтверджується концепція того, що місцеві бюджети входять до складу фінансової системи держави як один з основних фондів грошових коштів.

На думку А.Т. Ковальчука, важливою складовою фінансової системи України є державні фінанси, які включають наступне: 1) бюджетну систему, тобто державний бюджет, бюджети місцевого самоврядування; 2) позабюджетні централізовані цільові фонди; 3) фінанси господарюючих суб'єктів, галузей і відомств; 4) кредитні ресурси (міністерства фінансів, державних банків); 5) емісійні ресурси, що продукуються Центральним банком країни [5, с. 25].

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що основне місце у фінансовій системі належить бюджетній системі, до складу якої входять найбільші фонди грошових коштів, які вже зазначались вище, – державний бюджет та місцеві бюджети.

Сукупність фондів грошових коштів, що входять до бюджетної системи, виступає гарантом фінансового суверенітету держави. Важливе призначення бюджету підтверджується рівнем його правового регулювання. Кошти місцевого бюджету виступають найважливішим джерелом фінансування місцевих потреб, розвитку територіальної інфраструктури. Місцевий бюджет служить інструментом впливу місцевої влади (через рівень обов'язкових платежів, які встановлені ними в межах своїх повноважень) на масштаби виробництва і споживання на даній території. Місцеві бюджети відіграють все більшу роль у реалізації економічної і соціальної політики держави. Їх величина і ступінь збалансованості багато в чому визначають перспективи соціально-економічного розвитку територій.

Бюджет як фонд у складі фінансової системи характеризується певними ознаками. По-перше, бюджет має грошовий характер. Грошові кошти, зосереджені в бюджеті, мають особливий статус – бюджетних коштів. По-друге, бюджет є централізованим, публічним фондом. Це пояснюється розумінням даного фонду як основного для функціонування публічно-правових утворень. У бюджеті акумульовані кошти для фінансового забезпечення завдань і функцій держави на різних територіальних рівнях. Кошти бюджету використовуються в суспільно значущих (публічних) інтересах [6, с. 39].

Інститут місцевих бюджетів є самостійним, багатоаспектним утворенням. У цьому випадку мова йде про специфічний інститут законодавства, що припускає як сполучення законодавчих норм різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, державного будівництва), так і сукупність правових норм, що регулюють досить своєрідні фінансово-правові відносини щодо руху грошових фондів територіальних громад. Цей висновок можна зробити, проаналізувавши специфіку відносин, що регулюються даним інститутом і складаються із приводу формування, розподілу й витрат коштів на рівні АРК, області, міста, району, району

в місті й бюджетами місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань).

У сучасний період, особливо в час становлення та розвитку не лише фінансової системи, а й усього державного управління нашої країни, місцеві бюджети посідають важливе місце в економічному та соціальному житті суспільства. У нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, за їх допомогою втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів. Майже половина видатків зведеного бюджету України здійснюється через місцеві бюджети.

Система місцевих бюджетів існує в багатьох країнах світу. Її утримання, розвиток і функції обумовлені об'єднанням національних, політичних, економічних та інших факторів.

Місцеві бюджети, як вже зазначалось вище, є фінансовою базою органів місцевого самоврядування й вирішальним фактором регіонального розвитку. Їхня наявність закріплює економічну самостійність органів місцевого самоврядування, передбачену ст. 143 Конституції України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». За рахунок коштів, акумульованих у фондах місцевих бюджетів, створюються передумови й можливість активізації господарської діяльності, розвитку інфраструктури на відповідних територіях, розширення економічного потенціалу регіонів.

Вивчення напрямів формування доходів місцевих бюджетів і напрямів використання коштів цих бюджетів, з огляду на поняття фінансової децентралізації, податкового потенціалу регіонів та самостійності місцевих бюджетів, мають неабияке значення. Річ у тім, що місцеві бюджети ніколи не входили до державного бюджету. Зникла лише підпорядкованість місцевих бюджетів бюджетам вищих рівнів, органів місцевого самоврядування – відповідним вищим органам.

Аналізуючи вищевикладене, можна запропонувати наступні характеристики місцевих бюджетів як елемента фінансової системи.

По-перше, бюджети (місцеві бюджети) займають провідне місце у фінансовій системі держави. У бюджетних фондах зосереджується основна маса централізованих фінансових (матеріальних) ресурсів держави та муніципальних утворень. Кожне публічно-правове утворення має бюджет, що посідає самостійне місце в бюджетній системі. Бюджет співвідноситься з фінансовою системою в його матеріальному розумінні як самостійний фонд грошових коштів.

По-друге, бюджети (місцеві бюджети) як фонди грошових коштів формуються в публічно значущих цілях. За рахунок коштів публічно-правових утворень здійснюється підтримка інших елементів фінансової системи.

По-третє, функціонування бюджетів (місцевих бюджетів) детально регламентоване в нормах права (бюджетне право у складі фінансового права), що відповідає розумінню правових основ фінансової системи. Відповідні види суспільних відносин мають виключно форму правових, багато одночасно економічних, при цьому інший зміст таких відносин відповідає економічному розумінню фінансової системи.

По-четверте, будучи елементом складного за структурою суспільного явища – фінансової системи, бюджети (місцеві бюджети) самі мають складну структуру, включаючи внутрішні фонди. Водночас немає сумнівів у неможливості надання цим фондам статусу самостійних елементів фінансової системи. Такі фонди утворюються у складі бюджетних публічно-правових утворень, підпорядковані їх цілям. Таким чином, склад фінансової системи сучасної України ні в якому разі не розширюється створенням нових фондів зазначеного характеру. Внутрішньо-бюджетні фонди сприяють ефективності функціонування фондів бюджетних, мають тривалу історію.

По-п'яте, функціонування бюджету (місцевого

бюджету) опосередковується реалізацією компетенції уповноваженими суб'єктами, у тому числі органами влади.

Проведений аналіз місцевих бюджетів у складі фінансової системи держави співвідноситься з матеріальним, економічним, інституціональним і правовим розумінням фінансової системи.

Висновки. Місцевий бюджет є основою системи місцевих фінансів. У ньому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні та організаційні рішення місцевих органів влади в області питань місцевого значення. У законодавчій практиці до питань місцевого значення відносять різні аспекти безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади.

Таким чином, місцевий бюджет (як основна складова місцевих фінансів) як елемент фінансової системи являє собою фонд коштів, що функціонує в межах відповідних йому видів фінансових (бюджетних) правовідносин, що слугують сферою реалізації фінансово-правового статусу публічно-правових утворень, режим яких регулюється нормами бюджетного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М., 1976. – С. 95.
2. Воронова Л.К., Криницький І.Е., Кучерявенко Н.П. Финансовое право : учеб. пособие для студ. юрид. вузов фак-тов. – Х. : Право, 2006. – 384 с.
3. Евстигнеев Е.Н., Викторова Н.Г. Финансовое право : учебник. – СПб., 2002. – С. 12–16.
4. Запольский С.В. О природе понятия «финансовая система России» / С.В. Запольский // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 2–8.
5. Ковальчук А.Т. Фінансове право. Стан та перспективи розвитку. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.
6. Комарова Г.В. Финансовая система Российской Федерации как объект судебной защиты : монография. – М., 2013. – 162 с.
7. Нестеренко А.С. Розуміння сутності категорії «Фінансова система» / А.С. Нестеренко // Науковий вісник державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2013. – Вип. 3. – С. 47–50.
8. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960. – С. 47.
9. Соколова Э.Д., Ульянова В.Н. Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М., 2003.