

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ГЕЙ К. В.,

аспірантка кафедри адміністративного
та інформаційного права
(Інститут права, психології та
інноваційної освіти Національного
університету «Львівська політехніка»)

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.2.27>**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ:
ПІДХОДИ ДО КАТЕГОРІЇ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ**

Пріоритетним завданням економічної політики України є збереження стабільної динаміки та підвищення якості економічного зростання як істотної умови покращення соціальної орієнтації державного розвитку.

Сучасний етап соціально-економічного розвитку нашої держави вимагає ґрунтовного розуміння ролі місцевих бюджетів як визначального елемента місцевих фінансів. Для цього їх слід розглядати не лише як балансові розрахунки доходів і видатків, які мобілізуються та витрачаються на відповідній території, але і як важливу правову та економічну категорію.

Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну незалежність органів місцевого самоврядування, як це передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», активізує господарську діяльність та інфраструктурний розвиток на відповідній території, а також дозволяє розширювати економічний потенціал, визначити та використовувати фінансові резерви.

У статті розкрито суть місцевих бюджетів, як фінансової бази місцевого самоврядування та здійснено теоретичне дослідження підходів до визначення поняття «місцевих бюджетів» як правової та економічної категорії, що є основою реалізації місцевого самоврядування: наведено трактування поняття «місцеві бюджети» вченими, які займаються дослідженням цієї категорії.

Наведено основні ознаки місцевих бюджетів, серед яких: регламентована чинними нормативно правовими актами сфера дії, відповідні учасники бюджетних відносин та структура місцевих бюджетів, забезпечення руху фінансових потоків.

Охарактеризовано основні функції місцевих бюджетів як елемента розвитку держави: розподільна, контрольна, стабілізаційна, регуляторна та функція фінансового забезпечення.

Проведено дослідження особливостей законодавчого визначення категорії «місцевий бюджет», а також наголошено на розмежуванні понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування».

Ключові слова: місцеві бюджети, ознаки місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, самостійність місцевого самоврядування, бюджетна система України, бюджет.



Hei K. V. Local budgets: approaches to the category and definition of concepts

The priority task of Ukraine's economic policy is to maintain stable dynamics and improve the quality of economic growth as an essential condition for improving the social orientation of state development.

The current stage of socio-economic development of our state requires a thorough understanding of the role of local budgets as a defining element of local finance. For this purpose, they should be considered not only as balance settlements of income and expenditure that are mobilized and spent in the corresponding territory, but also as the important legal and economic category.

The availability of local budgets consolidates the economic independence of local governments, as it is foreseen by the Constitution and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», stimulates economic activity and infrastructure development in the corresponding territory, and also allows extending the economic potential, defining and using financial reserves.

The article reveals the essence of local budgets as a financial base of local self-government and conducts a theoretical study of approaches to defining the concept of «local budgets» as a legal and economic category that is the basis of local self-government. categories.

The main features of local budgets are given, including: the scope of action regulated by current regulations, the relevant participants in budget relations and the structure of local budgets, ensuring the movement of financial flows.

The main functions of local budgets as an element of state development are characterized: distribution, control, stabilization, regulatory and financial support function.

A study of the peculiarities of the legislative definition of the category «local budgets», as well as the distinction between the concepts of «local budgets» and «local government budget».

Key words: *local budgets, features of local budgets, local self-government, independence of local self-government, budget system of Ukraine, budget.*

Вступ. Як ми й зазначали ефективна бюджетна політика є важливим чинником регулювання соціально-економічного розвитку держави [1]. Економічний та соціальний розвиток будь-якої країни залежить від розвитку її територій та ступеня самостійності (незалежності) місцевого самоврядування.

Сучасна модель управління суспільством, побудована в рамках реформи територіальної організації влади та базується на створенні фінансово автономних громад.

Місцеві бюджети є невіддільною частиною бюджетної системи України. Вони відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку регіонів та країни в цілому, оскільки з місцевих бюджетів фінансуються сфери освіти, охорони здоров'я, культури й спорту, соціального захисту та соціального забезпечення; житлово-комунальне обслуговування, молодіжні програми тощо.

Проте, попри значну кількість досліджень, виняткової актуальності все ще набувають теоретичні та методологічні аспекти, зокрема, питання ролі та значення місцевих бюджетів у складі бюджетної системи держави, що акцентує на потребі дослідження категорії «місцеві бюджети» та визначення її сутності в наукових підходах дослідників.

Сучасні проблеми, пов'язані з визначенням терміну «місцеві бюджети», їх функцій та ролі у бюджетній політиці, входять до кола наукових інтересів багатьох вчених. Вони знайшли відображення у працях Косаревої І. П., Денищенко Л. В., Науменко А. М., Семенченко С. А. та інших науковців.

Роботи вчених ґрунтовні та висвітлюють багато питань досліджуваної тематики. Проте, до сьогодні не визначені проблеми правового визначення термінів «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування».



Особливої уваги заслуговує праця І. І. Єфремової «Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення». В статті проводиться перша спроба комплексного дослідження правового змісту термінів «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» в різних нормативно-правових актах, а також можливості усунення різного тлумачення цих термінів.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є проведення теоретичного узагальнення наукових підходів до визначення терміну «місцеві бюджети» як економічної та правової категорії; визначення особливостей та функцій місцевих бюджетів у бюджетній політиці держави, а також визначення доцільності введення змін у категоріальний апарат правових актів бюджетного законодавства України.

Результати дослідження. Передумови фінансової незалежності місцевого самоврядування є обґрунтованими з точки зору економічної доцільності децентралізації влади та адекватного розподілу повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром та регіонами, місцевою владою. Межі фінансової самостійності місцевого самоврядування повинні бути визначені законом, тобто закон має чітко визначити функції місцевого самоврядування, а отже, і джерела ресурсів, які будуть фінансово забезпечувати виконання цих функцій.

Об'єктивною необхідністю існування місцевого самоврядування як права та можливості територіальних громад незалежно розв'язувати питання місцевого значення є втілення принципу самостійності. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних джерел надходження територіальної одиниці, завдяки чому можливе вирішення завдань комплексного фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Концептуальною основою фінансової незалежності місцевого самоврядування є незалежність місцевої влади від центральних органів влади щодо прийняття рішень із місцевих проблем та їх вирішення за допомогою власних фінансових ресурсів. В іншому випадку місцеве самоврядування не здатне задовольнити потреби населення, що склалися відповідно до особливостей території та місцевих інтересів [2, с. 72].

Місцеві бюджети є важливою ланкою в системі фінансових планів, що використовуються для регулювання соціально-економічних, фінансово-правових цілей певної території [3, с. 394].

Сьогодні поняття «місцевий бюджет» розглядається у кількох основних аспектах. Денищенко Л. В. визначає три таких аспекти:

- по-перше, «місцевий бюджет» є правовим документом, який визначає як виконавчі органи різних рівнів розпоряджаються коштами, фондами та ресурсами;
- по-друге, це план доходів та витрат місцевого органу влади чи самоврядування;
- по-третє, «місцевий бюджет» є характеристикою будь-якої самостійної територіальної одиниці з визначеним правовим статусом [4, с. 782].

Досліджуючи проблеми місцевих бюджетів, Косарева І. П. розглядає їх:

- по-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів влади;
- по-друге, як систему фінансових взаємовідносин між місцевими та державним бюджетами, а також усередині місцевих бюджетів;
- по-третє, це правовий акт, який надає виконавчим органам влади легітимне право на розпорядження визначеними фондами грошових ресурсів;
- по-четверте, це кошторис доходів і видатків відповідного місцевого органу чи самоврядування;
- по-п'яте, це економічна категорія, тому що бюджет є характерним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом [3, с. 394].

Слід виокремити такі основні ознаки місцевих бюджетів, які виділяють їх із загальної системи економічних відносин:



– наповнення доходів місцевих бюджетів об'єктивно залежить від економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та суб'єктивно – від побудови системи міжбюджетних відносин;

– сфера дії місцевих бюджетів регламентована Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами;

– учасниками бюджетних відносин є, з одного боку – місцеві органи влади, а з іншого – підприємства, установи та населення;

– забезпечують рух фінансових потоків від платників податків до бюджету і бюджетне фінансування установ та організацій, які знаходяться на бюджетному утриманні;

– місцеві бюджети, зосереджуючи фінансові ресурси на необхідних напрямках, дозволяють здійснювати державне регулювання регіональної економіки та забезпечують реалізацію соціальної політики;

– структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України: кожна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою місцевого самоврядування [5, с. 364].

До питання основних функцій місцевих бюджетів звертається чимало науковців. Серед них виокремлюють: акумуляційну, розподільчу, регуляторну, облікову, стабілізаційну, контрольну та функцію забезпечення самостійності.

Головними функціями місцевих бюджетів є:

1. розподільна функція – проявляється у розподілі та перерозподілі ВВП між суб'єктами бюджетних відносин, внаслідок чого відбувається концентрація фінансових ресурсів у «руках» держави для надання відповідного рівня соціальних послуг населенню;

2. контрольна функція – функція фінансового контролю протягом усього бюджетного процесу для визначення стану процесу розподілу та перевірки правильності його проходження;

3. стабілізаційна функція – передбачає вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції тощо;

4. функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – це формування матеріально-фінансової бази місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій [6, с. 129].

5. регуляційна функція: місцеві бюджети – це фінансовий механізм, що виявляється в акумуляції коштів, спрямованих на задоволення соціально-культурних та побутових потреб територіальних громад, і через них забезпечує перерозподіл вартості в міжтериторіальному вимірі, між галузями господарства, в економічній та суспільній сферах, а, отже, визначає їх як важливий інструмент фінансово-економічного регулювання [7, с. 263].

Аналізуючи статті Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», приходимо до висновку, що між цими нормативно-правовими актами на сьогодні є суттєві розбіжності щодо визначення понять, які, на наш погляд, мають звужене тлумачення.

Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу України наведено визначення понять «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування». Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування; бюджети місцевого самоврядування – бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад), – це не тотожні поняття, хоча далі у тексті Кодексу вони використовуються як синоніми, і у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «бюджет місцевого самоврядування» і «місцевий бюджет» використовуються як тотожні: бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [8; 9].

Підставами для такого поділу є не тільки адміністративно-територіальний устрій України, а й повноваження певних органів влади щодо їх прийняття і виконання, а також особливості формування їх дохідної частини [10, с. 30].



У цьому контексті виділяється те, що бюджети місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, об'єднаних територіальних громадах (місцеві ради та їх виконавчі органи або сільські голови, якщо відповідні виконавчі органи не створені, у порядку визначеному главою 12 Бюджетного кодексу України).

Щодо решти місцевих бюджетів, то участь представницьких органів влади – Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних обласних та районних рад – обмежено лише затвердженням місцевих бюджетів, внесенням змін до рішень про місцевий бюджет та затвердженням звітів про їх виконання. Складання і виконання таких місцевих бюджетів покладається на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві державні адміністрації згідно з Бюджетним кодексом України.

Ця відмінність місцевих бюджетів від бюджетів місцевого самоврядування є практично важливою для бюджетної системи України, а отже, і для держави в цілому.

Це пов'язано насамперед з тим, що «бюджети місцевого самоврядування» відрізняються від інших місцевих бюджетів своєю первинністю, яка полягає у здатності акумулювати значну частку доходів з джерел територіальних громад – місцевих податків та зборів, які встановлюються органами місцевого самоврядування і виступають як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування та одним зі способів здійснення демократії в Україні, що є запорукою реалізації основоположних конституційних засад територіального устрою, гарантій місцевого самоврядування [11, с. 214].

Як зазначалось вище, чинне законодавство, а саме стаття 2 Бюджетного кодексу України використовує термін «бюджети місцевого самоврядування».

По-перше, це здається не дуже вдалим, оскільки місцеве самоврядування, як визначено чинним законодавством України, є правом територіальної громади самостійно розв'язувати питання місцевого значення, тому немає змісту, після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад, не визнавати саме їх суб'єктами права на місцевий бюджет.

По-друге, поняття місцевих бюджетів є ширшим, ніж поняття «бюджети місцевого самоврядування», оскільки охоплює обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевого самоврядування [12, с. 160].

По-третє, використання терміну «бюджети органів місцевого самоврядування», що також зустрічається в чинному законодавстві України, нічим по суті своїй не відрізняється від терміну «місцеві бюджети».

Місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування. Місцевим самоврядуванням, відповідно до Конституції України, є право територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах визначених Конституцією та законами України.

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України «визнає та гарантує місцеве самоврядування» як одну з основ конституційного устрою, основний принцип демократичного управління у державі [13].

Вдалим розв'язанням цієї проблеми, на нашу думку, є усунення в законодавстві терміну «бюджети місцевого самоврядування» і визначення єдиного терміну «місцеві бюджети», які б, відповідно, лягали в основу назви рішень про місцеві бюджети [12, с. 160].

У зв'язку з цим автори монографії «Правове регулювання місцевих фінансів в Україні» пропонують внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України, для усунення наявної колізії, виклавши її у редакції: «Місцевий бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів публічного грошового фонду на виконання завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування з метою задоволення публічних потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Формування, розподіл, затвердження, використання, управління та контроль такого фонду здійснюються



з суворим дотриманням бюджетних принципів відповідно до нормативно-правових актів імперативного характеру, інформація щодо яких є відкритою» [14, с. 127].

Висновки. Підсумовуючи підходи до поняття «місцевого бюджету», вважаємо, що аналізований термін варто визначати у двох основних аспектах: як правову (правовий акт) та як економічну (кошторис доходів і видатків) категорію. На нашу думку, саме ці підходи варто застосовувати при законодавчому визначенні поняття «місцевого бюджету».

Щодо неузгодженості положень у законодавчих актах, зазначимо, що бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття немає потреби розмежовувати ні в Бюджетному кодексі, ні в Конституції України, ні в Законі «Про місцеве самоврядування», для усунення неузгодженості між цими законодавчими актами, оскільки відповідно до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй [13].

Список використаних джерел:

1. Бліхар М. М., Гей К. В. Правові засади складання та розгляду бюджетної декларації. Підприємство, господарство і право. Фінансове право. 2021. № 6. С. 143-149.
2. Татарин Н. Б. Місцеві бюджети як основа самостійності місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2017. Вип. 23 (2). С. 72-75.
3. Косарева І. П. Етапи становлення та сутність місцевих бюджетів в Україні. *Гроші, фінанси і кредит. Інфраструктура ринку*. 2019. Випуск 35. С. 393-398.
4. Денищенко Л. В. Місцеві бюджети: походження, поняття, структура, напрями розвитку та їх роль в регіональному розвитку. *Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Випуск 22. С. 782-784.
5. Науменко А. М. Сутність та функції місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки. *Економічні науки: зб. наук. пр. Кіровоград: КНТУ*, 2006. Вип. 9. С. 363-369.
6. Сорока Р. С., Благун І. Г. Бюджетна система: навчальний посібник. Львів, 2011. 236 с.
7. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 23 (1). С. 262-266.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 05.02.2022).
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.02.2022)
10. Мітрофанова Д. К. Правове регулювання виконання Державного бюджету України за доходами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків, 2013. 212 с.
11. Семенченко С. А. До питання правової природи місцевих бюджетів. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2019. Вип. 83. С. 208-216.
12. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. *Форум права*. 2009. № 1. С. 157-161.
13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.02.2022)
14. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / Солдатенко О. В. та ін. ; за заг. ред. О. В. Солдатенко. К. : Алерта, 2011. 244 с.

