

Крутько М.А.,
доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Державного біотехнологічного університету

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2022.1.10>

МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ ЯК ЕЛЕМЕНТ БЮДЖЕТНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Станом на сьогодні Україна перебуває у площині трансформацій та зміни вектора економіко-правової системи та державного механізму управління, основною рушійною силою яких виступає євроінтеграційний напрям розвитку. Проведення реформи децентралізації та наближення до стандартів соціально-економічного розвитку країн ЄС зумовили переосмислення та переформатування фінансових механізмів держави та посилили роль та місце місцевих бюджетів в структурі бюджетної системи України. Місцевий бюджет виступає важливою ланкою бюджетної системи країни адже за його допомогою забезпечується незалежність та ефективність функціонування органів муніципальної влади, яка виступає нормативно-правовим гарантом соціального розвитку та забезпечення територіальних одиниць. З огляду на це виникає необхідність дослідження проблематики правової природи категорії місцевого бюджету в структурі бюджетної та фінансової системи України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним базисом стали наукові доробки зарубіжних та вітчизняних вчених, які в своїх роботах досліджували роль та місце місцевих бюджетів у складі бюджетної та фінансової системи держави. Серед вітчизняних вчених дослідженням даної категорії займаються: О.П. Кириленко, О.Д. Василик, О.А. Музика, Н.І. Власюк, С.А. Попов, В.В. Зубенко, А.С. Крупник та ін. Проте незважаючи на значні наукові здобутки в сфері дослідження місцевих бюджетів дана категорія потребує подальшого вивчення в зв'язку з постійним розвитком суспільних відносин в сфері нормативно-правового, фінансово-економічного та політичного устрою країни.

Мета статті полягає у ґрунтовному аналізі правової природи категорії «місцевий бюджет», вивчення процесів та механізмів функціонування місцевого бюджету, дослідження його сутності, а також визначення ролі та місця місцевих бюджетів у структурі бюджетної та фінан-

сової системи України в сучасних умовах через призму правових аспектів.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши досвід розвинених країн можна спостерігати, що в загальному вигляді у сучасному світі поширені такі види бюджетних систем: дворівнева (унітарна) та трирівнева (федеральна) бюджетні системи. Завданням таких бюджетних систем є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до споживачів цих послуг (у ЄС це положення імплементоване у ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності). У таких бюджетних моделях розрізняють централізовану та децентралізовану бюджетні системи [4, с. 17]. Бюджетна система України вважається одним із головних позитивних надбань державотворчих процесів в Україні на початковому етапі її становлення, а потім – її подальше реформування і вдосконалення. Бюджетна система України є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів та побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Склад вітчизняної бюджетної системи визначено Бюджетним кодексом України [16]. Бюджет займає провідне місце у фінансовій системі кожної країни не залежно від політичного чи адміністративно-територіального устрою держави. Економічна та правова природа місцевого бюджету проявляється у незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування а також спроможності органів муніципальної влади надавати суспільству унікальні блага та послуги за принципом територіального поділу, які істотно впливають на рівень добробуту та якість життя населення [7, с. 3]. Інститут місцевих бюджетів є самостійним та багатоаспектним утворенням, де мова йде про специфічний інститут законодавства, що припускає як сполучення норм законодавства різних галузей (конституційного, адміністративного, фінансового, муніципального

права), так і сукупність правових норм, що регулюють досить своєрідні фінансово-правові відносини щодо руху фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування [9, с. 92]. Місцевий бюджет досить складана економіко-правова категорія, яка розкривається через цілий спектр прояву її властивостей та форм взаємодії з іншими сферами державотворчого процесу. Саме завдяки вивченню таких форм взаємодії та відображенню в нормах законодавства різних галузей (конституційного, адміністративного, фінансового, муніципального права) стає можлива гармонізація понятійно-категоріального апарату правової природи місцевого бюджету. Формування знань та повноти розуміння сутності категорії в свою чергу може гарантувати наступне успішне втілення та реалізації функціонального навантаження як бюджетної системи та і фінансової взагалі по країні.

Зважаючи на динамічність розвитку місцевих фінансів як елемента бюджетної системи держави, доцільним провести дослідження різних підходів та особливостей трактування поняття «місцевий бюджет». Розглядаючи поняття «місцевий бюджет» й аналізуючи його зі точки зору історичного розвитку, слід зауважити: саме слово бюджет походить з нормандського «bouquet bouqtte» – «торба», «кишеня», з якого утворилося англійське «budget» [11, с. 125]. Більшість науковців (В.І. Кравченко, О.П. Кириленко, П.К. Бечко, О.В. Ролінський та ін.) розглядають дану категорію у трьох аспектах: як нормативно-правовий акт, як план доходів та видатків, як економічну категорію [10, с. 162]. Такий трирівневий підхід до трактування сутності зазначеної категорії дає можливість всебічного вивчення та врахування в практичній реалізації положень, норм, принципів і значущості місцевих бюджетів. Натомість інші вчені розглядають місцевий бюджет як сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства [2, с. 783].

На думку О.Д. Василика, «місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування та які сприяють забезпеченню фінансової самодостатності розвитку територій держави, визначають ефективність впливу місцевих органів влади на

розвиток економічного потенціалу їх територій [15, с. 142].

Законодавче визначення поняття «місцевий бюджет» міститься у статті 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» де зазначено, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Проаналізувавши підходи до визначення поняття «місцевий бюджет» можна виділити ряд його основних ознак, до яких відносять наступні:

- територіальна приналежність місцевого бюджету;
- соціальна спрямованість;
- залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу територіальної громади;
- залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин;
- законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів [5, с. 5].

Що стосується призначення місцевих бюджетів то безпосередньо дослідивши наукові доробки різних вчених, які сформулювали основні складові багатопланової ролі місцевих бюджетів, не можемо не погодитися з тими, які вважають їх: важливим чинником соціально-економічного розвитку і фінансової стабільності в державі; основним інструментом в механізмі макроекономічного регулювання; фінансовим базисом місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання; основним важелем фінансового вирівнювання, а головне місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення [8]. Тобто будучи організаційною формою мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети виступають балансовими розрахунками, які відповідають вимогам щодо складання балансів, тобто у них представлені дохідна та витратна частини, а їх основою є принцип збалансування [1, с. 226]. Функціональна структура місцевого бюджету визначається принципами побудови зведеного бюджету в бюджетній системі України.

Охарактеризуємо зазначені принципи в контексті їх реалізації:

– принцип єдності бюджетної системи України (тобто бюджети в Україні забезпечені єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин та єдиним порядком виконання бюджетів. На основі даного принципу ґрунтується цілісність бюджетної системи);

– принцип збалансованості (тобто видатки місцевих бюджетів покриваються їх реальними доходами);

– принцип самостійності (тобто місцевий бюджет є самостійною ланкою зведеного бюджету, що закріплюється відповідними джерелами доходів та правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання коштів бюджету згідно із законодавством України);

– принцип субсидіарності (спеціальний принцип, закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, що передбачає розподіл видатків на максимально можливному наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача) [13].

Як вже зазначалося місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України. Місцевими бюджетами відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Усі місцеві бюджети органів місцевого самоврядування є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [14, с.161]. Як зазвичай місцеві бюджети формуються з балансу доходів і витрат фінансових ресурсів відповідної територіальної громади. Ці бюджети складають основу фінансових відносин між підприємницькими структурами і населенням на даній території, між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів, а також визначають рівень взаємовідносин між місцевими бюджетами (обласними, районними, міськими, селищними, сільськими) та державним (центральним) бюджетом [12, с. 136]. За

підсумками аналізу інституту місцевих бюджетів в Україні, як основного фінансового інституту муніципальної влади, на базі якого формуються всі фінансові ресурси, протягом періоду впровадження реформи децентралізації спостерігається тенденція до зростання власних доходів загального фонду місцевих бюджетів. Основу структури місцевих бюджетів становлять податки на доходи фізичних осіб, крім того саме ПДФО забезпечує найбільший приріст надходжень до місцевого бюджету органів місцевого самоврядування [3]. Значна частка доходів місцевих бюджетів належить: надходженням єдиного та акцизного податку; трансфертам з державного бюджету – дотаціям та субвенціям. Слід зазначити що в період з 2019 по 2020 рр. спостерігалися зменшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів це було пов'язано зі стискуванням економіки через пандемію COVID-19 проте наразі в умовах бюджетної децентралізації відбувається переформатування системи державних трансфертів і тому механізм доходів та видатків місцевих бюджетів виходить на правильну траєкторію свого розвитку. В контексті цього важливого значення набуває підвищення ефективності механізму використання фіскальних інструментів з метою взаємоузгодження дохідних та видаткових повноважень муніципальної влади, удосконалення підходів до моделювання фінансово-економічних процесів, у тому числі щодо планування податкових надходжень, що дозволить підвищити дієвість формування доходів місцевих бюджетів. Доцільним є подальше посилення системності та послідовності у реалізації бюджетної політики щодо децентралізації, визначення відповідної структури дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів шляхом розробки бюджетної стратегії із врахуванням циклічності економічного розвитку, бюджетно-податкової збалансованості та проведення бюджетної децентралізації [6]. На сьогодні поки не можна з впевненістю говорити про остаточні перспективи для розвитку децентралізації фінансових ресурсів певних соціально-економічних та територіальних груп так як цей процес в країні знаходиться на стадії початкової реалізації. Як показує практика розвинених країн, саме децентралізація є важливим дієвим економіко-правовим та політичним механізмом реалізації бюджетної реформи в країні.

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку України місцевим бюджетам приділяється значна увага, адже вони виступають одним із основних важелів в механізмі фінансового

забезпечення та вносять вагомий вклад в соціально-економічний розвиток населення певної територіальної громади. Місцеві бюджети є складовим елементом в структурі бюджетної системи України та відрізняються своєю багатогранністю, тобто їх не можна віднести лише до однієї категорії, а необхідно розглядати як сукупність правових, політичних, фінансових та економічних факторів. За правовою природою місцеві бюджети відносять до законодавчих актів регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, а економічна сутність місцевих бюджетів полягає у використанні фондів фінансових ресурсів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Гончар Г.П. Особливості формування доходів місцевих бюджетів. *Інфраструктура ринку. Серія «Гроші, фінанси і кредит»*. 2020. Вип. 45. С. 225–232.
2. Денищенко Л.В. Місцеві бюджети: походження, поняття, структура, напрями розвитку та їх роль у регіональному розвитку. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 782–784.
3. Дяченко С.А. Аналіз розвитку інституту місцевих бюджетів в Україні: тенденції та прогнози. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №8. С. 63–69.
4. Зубенко В.В. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник. К.: ІБСЕД. 2017. 184 с.
5. Катан Л.І. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України. *Агросвіт*. 2020. № 3. С. 3–12.
6. Крикун Т.І. Місцеві бюджети як інструмент економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2020. № 12.
7. Мельник В.І. Теоретичні аспекти визначення сутності та ролі місцевих бюджетів. *Управління розвитком : зб. наук. праць. X. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця*. 2017. № 3–4 (189–190). С. 1–14.
8. Міщенко Л.О. Формування і використання коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації: теорія і практика. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2018. № 1.
9. Нестеренко А.С. Місцеві бюджети у фінансовій системі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 90–93.
10. Плукар Л.А. Місцеві бюджети в умовах децентралізації: теоретичні аспекти. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2019. Вип. 4 (82). С. 160–165.
11. Раделицький Ю.О. Теоретико-системні основи визначення місцевих бюджетів. *Причорноморські економічні студії. Серія «Гроші, фінанси і кредит»*. 2017. Вип. 14. С. 125–130.
12. Радіонов Ю.Д. Проблеми місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2016. Вип. 17. Ч. 3. С. 135–139.
13. Римарська Н.І. Принципи побудови та функціональна структура бюджетної системи України. *Економіка та держава. Серія «Економічна наука»*. 2011. № 9. С. 8–10.
14. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. Вип. 11. С. 159–162.
15. Чуркіна І.Є. Роль місцевих бюджетів у зміцненні фінансової незалежності регіонів. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія «Економічні науки»*. 2014. №5–6 (76–77). С. 141–149.
16. Місцеві бюджети у складі бюджетної системи. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навчальний посібник. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІЕНЕЙ»», 2015. 396 с. URL: https://pidru4niki.com/83927/finans/mistsevi_byudzheti_skladi_byudzhethnoyi_sistemi (дата звернення: 03.02.2022р.).
17. Крутько М.А. Ідентифікація інтеграції в соціально-економічному розвитку України. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. 2016. № 174. С. 218–223.
18. Shibaeva N., Baban T., Prokhorova V., Karlova O., Girzheva O., Krutko M. Methodological bases of estimating the efficiency of organizational and economic mechanism of regulatory policy in agriculture. *Global Journal of Environmental Science and Management*. 2019. Pp. 160–171. DOI: 10.22034/IJNCUM.2019.05.SI.18

Крутько М.А. МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ ЯК ЕЛЕМЕНТ БЮДЖЕТНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено проведенню правової характеристики та законодавчого забезпечення місцевих бюджетів як елементу бюджетної системи України через призму тлумачення сутності, встановлення функцій та значущості в системі сучасного розвитку країни. Встановлено, що станом на сьогодні Україна перебуває у площині трансформацій та зміни вектора економічної системи та державного механізму управління, основною рушійною силою яких виступає євроінтеграційний напрям розвитку. Визначено, що проведення реформи децентралізації та наближення до стандартів соціально-економічного розвитку країн ЄС зумовили переосмислення та переформатування фінансових механізмів держави та посилили роль та місце місцевих бюджетів в структурі бюджетної системи України. Доведено, що місцевий бюджет виступає важливою ланкою бюджетної системи країни адже за його допомогою забезпечується незалежність та ефективність функціонування органів муніципальної влади. Встановлено необхідність дослідження проблематики категорії місцевого бюджету в структурі бюджетної системи України. Доведено, що на сучасному етапі розвитку України місцевим бюджетам приділяється значна увага, адже вони виступають одним із основних важелів в механізмі фінансового забезпечення та вносять вагомий вклад в соціально-економічний розвиток

населення певної територіальної громади. В статті запропонована градація сутності місцевих бюджетів як складових в структурі бюджетної системи України, що відрізняються своєю багатогранністю, тобто їх не можна віднести лише до однієї категорії, а необхідно як сукупність правових та економічних факторів. Доведено, що за правовою природою місцеві бюджети відносять до законодавчих актів регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, а економічна сутність місцевих бюджетів полягає у використанні фондів фінансових ресурсів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу.

Ключові слова: правові аспекти, місцевий бюджет, бюджетна система України, принципи бюджетної системи, децентралізація, фінансова система України.

Krutko M.A. LOCAL BUDGET AS AN ELEMENT OF THE BUDGETARY AND FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS

The article is devoted to the legal characteristics and legislative support of local budgets as an element of the budget system of Ukraine through the prism of interpreting the essence, establishing the function and significance in the system of modern development of the country. It is established that as of today Ukraine is in the plane of transformations and changes in the vector of the economic system and state governance mechanism, the main driving force of which is the European integration direction of development. It is determined that the implementation of decentralization reform and approximation to the standards of socio-economic development of the EU led to rethinking and reformatting the financial mechanisms of the state and strengthened the role and place of local budgets in the budget system of Ukraine. It is proved that the local budget is an important part of the country's budget system because it ensures the independence and efficiency of municipal authorities. The necessity of research of problems of a category of the local budget in structure of budgetary system of Ukraine is established. It is proved that at the current stage of development of Ukraine local budgets are given considerable attention, because they are one of the main levers in the mechanism of financial support and make a significant contribution to socio-economic development of a certain territorial community. The article proposes the gradation of the essence of local budgets as components in the structure of the budget system of Ukraine, which differ in their versatility, ie they can not be attributed to only one category, but as a set of legal and economic factors. It is proved that by their legal nature local budgets are legislative acts regulating the budget process at the local level, and the economic essence of local budgets is to use the funds of financial resources of local authorities in the process of redistribution of national income. It is determined that the actual implementation of local authorities and their active influence on the socio-economic situation in the region directly depends on a sufficient amount of material and financial resources at their disposal, and therefore its relevance in modern conditions is the formation of local budget revenues. as one of the main levers in the sphere of activity of municipal authorities. The analysis of current problematic aspects of local budget revenues shows that despite the introduction of financial independence of local governments in the reform of budget decentralization and their expansion of powers in the field of local budgeting in practice, these provisions are not confirmed. It is proved that in order to optimize the mechanisms of local budget revenues and increase the efficiency of local financial management it is necessary to solve a number of problems: imperfection and inconsistency of legislation in the field of revenue generation of local budgets; high level of concentration of financial resources in the state budget; blurred mechanism between territorial financial equalization and distribution of powers between public authorities and local governments, etc.

Key words: legal aspects, local budget, budget system of Ukraine, principles of budget system, decentralization, financial system of Ukraine.