

УДК 336.14:352:336.22

М. Трещов,
А. Мунько

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ: ТОЧКИ ДОТИКУ ТА ВІДМІННОСТІ ПОНЯТЬ

Досліджено трактування понять “місцеві фінанси” та “місцеві бюджети” у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Визначено спільні аспекти та риси відмінностей цих понять як у теорії, так і на практичному рівні, надано авторські їх визначення. Запропоновано заходи щодо покращення ресурсного забезпечення територій у контексті взаємозв’язку та взаємозалежності системи місцевих фінансів і бюджетів.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеві бюджет, доходи, видатки, міжбюджетні трансферти, місцеве самоврядування, територіальні громади, фінансові ресурси, ресурсне забезпечення.

Більшість територіальних громад (муніципалітетів, міст, сіл, селищ тощо) у всьому світі стикаються з проблемами фінансування. Банкрутство, бюджетний дефіцит, фінансові провали, невідновлена інфраструктура, зниження якості соціальних та адміністративних послуг, зростання бідності та соціальної ізоляції – вирішення цих проблем переважно покладається на органи місцевого самоврядування. Тому країни активно реалізують заходи щодо запуску процесів децентралізації. Справедливо зазначити, що в багатьох випадках зокрема і в Україні, передача повноважень від центрального уряду на локальний рівень не супроводжується адекватною передачею ресурсів.

Серед найважливіших невирішених питань є зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування не лише внаслідок розширення переліку податків місцевих бюджетів, а й шляхом формування систем створення нових джерел наповнення муніципальної ресурсної бази та управління фінансовими потоками з метою їх самовідновлення та саморозвитку.

Це вимагає максимального розуміння змісту понять “місцеві фінанси” та “місцеві бюджети” для ефективного оперування ними в процесі генерування та використання власних доходів територіальних громад, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нового потенціалу в рамках кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Часто місцеві бюджети та місцеві фінанси ототожнюють, формуючи механізми управління ресурсним потенціалом території лише навколо місцевих бюджетів, цим самим обмежуючи систему заходів щодо нарощування муніципального фінансового ресурсу.

Доцільно зазначити, що на законодавчому рівні в Україні поняття “місцеві фінанси” не затверджене, але це питання активно розробляється в наукових колах більше 10 років: починаючи від класиків української теорії державних фінансів, таких як О. Василик, і закінчуючи дослідженнями останніх років. Трактатування цього поняття можна визначити двома основними підходами, як серед вітчизняних науковців, так і в інших країнах. Одні вчені характеризують фінанси як сукупність грошових коштів (Г. Берданова, І. Валентюк, О. Борщ, Т. Морозова, В. Васильєв та інші), інші – як систему певних відносин (В. Федосов, Л. Лазебник, О. Ніколаєва, О. Кириленко та інші).

Визначення місцевих бюджетів як окремого поняття характеризується ширшим колом підходів. Серед найчастіше вживаних можна виокремити його трактування як: сукупності фінансових ресурсів (І. Сазонець, Т. Гринько та інші); фінансового плану адміністративно-територіальної одиниці (Д. Комягін, спеціалісти Світового Банку тощо); системи економічних відносин та перспективної оцінки фінансового ресурсу територій.

Відповідно, нечітка межа між “місцевими фінансами” та “місцевими бюджетами” є причиною зведення цих понять до одного знаменника, переважно до сукупності фінансових ресурсів територіальних громад. Це, своєю чергою, нівелює специфічні ознаки місцевих фінансів як системи з широким спектром її суб’єктів.

Метою статті є дослідження трактування понять “місцеві фінанси” та “місцеві бюджети” у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, визначення точок їх взаємозв’язку та взаємозалежності для подальшого формування заходів щодо покращення ресурсного забезпечення територій.

Поняття “місцеві фінанси” є синонімом понять “муніципальні фінанси” і “фінанси органів місцевого самоврядування”. Місцеві фінанси розширили зміст поняття “публічні фінанси” і стали їх невід’ємною та відносно самостійною складовою частиною. Синонімами цих понять також можуть бути комунальні фінанси, фінанси територіальних громад, міст, областей, районів, сіл тощо. Це підтверджує те, що місцеві фінанси функціонують у різних формах, залежно від державного і територіального устрою країни [1].

У країнах Європейського Союзу поняття “місцеві фінанси” широко використовується у законодавчих актах, але в теоретичному категоріальному апараті його визначення немає. Як правило, цей термін використовується для позначення всіх процесів у місцевих фінансових системах. Наприклад, Закон Португалії “Про місцеві фінанси” не пояснює це поняття в термінології законодавчого акту.

Базуючись на результатах досліджень, наведених у табл. 1, можна виділити 2 основних підходи до визначення поняття “місцеві фінанси”:

- як сукупність грошових коштів;
- як система відносин різного спрямування (фінансового, економічного, соціально-економічного) (табл. 1).

Ми, своєю чергою, дотримуємося тієї точки зору, що місцеві фінанси все ж є системою, відносини всередині якої виникають між суб’єктами щодо об’єкта – фінансових ресурсів у різних формах. При цьому важливо відзначити, що під час інтенсивного розвитку інституту місцевого самоврядування, і його всебічної самодостатності, наперед виходять такі функції місцевих фінансів, як ресурсне самовідновлення і саморозвиток.

На жаль, на сьогодні в Україні велика частина населення є виключно споживачем ресурсів, що значно знижує рентабельність останніх. Відповідно, підхід до визначення поняття “місцеві фінанси” повинен базуватися на засадах соціального партнерства, результативності, самоокупності та безперервного розвитку, що не було враховано в попередніх наукових розробках.

Таким чином, пропонується “місцеві фінанси” визначати як систему взаємовідносин соціально-економічного спрямування між органами влади, соціально-виробничими секторами та населенням щодо управління фінансовими ресурсами територіальних громад та їх об’єднань на основі соціального партнерства та за умови забезпечення самовідновлення та саморозвитку ресурсної бази.

Таблиця 1

Трактування поняття “місцеві фінанси”

Автор (країна)	Визначення
Т. Морозова [2] (Росія)	Місцеві фінанси – це сукупність грошових коштів, які використовуються для економічного і соціального розвитку територій. Головний напрямок використання – фінансове забезпечення соціальної і частково виробничої інфраструктури
О. Василик [3] (Україна)	Місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку
П. Юхименко, В. Федосов, Л. Лазебник [4], О. Кириленко [5], С. Гутаріна [6], П. Круш, О. Кожемяченко [7], Ю. Козаченко [8] (Україна)	Місцеві фінанси – це система фінансових, соціально-економічних відносин щодо формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій, як власних, так і делегованих
В. Поліщук [9] (Україна)	Головне призначення місцевих фінансів – сприяння через державні інституції, зокрема органи місцевого самоврядування, успішному економічному і соціальному розвитку, зростанню матеріального добробуту населення, забезпеченню прав і свобод людини
І. Валентюк, О. Борщ, Г. Берданова [10] (Україна)	Місцеві фінансові ресурси – це грошові кошти місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, населення, які створюються в процесі відносин, пов’язаних із розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП, і залучаються органами місцевого самоврядування для забезпечення економічного і соціального розвитку територій
О. Ніколаєва [11] (Україна)	Місцеві фінанси – це система економічних відносин щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих повноважень, поліпшення добробуту територіальної громади та соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці
А. Бабич, Л. Павлова [12] (Росія)	Фінансові ресурси місцевого самоврядування – це сукупність грошових коштів, якими володіє орган місцевого самоврядування для вирішення завдань, покладених на нього державою та місцевим населенням
В. Васильєв [13] (Росія)	Фінансові ресурси муніципального утворення – це цільові фонди грошових коштів, що формуються в результаті виробництва і розподілу новоствореної на території муніципального утворення і частини ВВП, створеного за її межами і надходить на територію в порядку розподілу та перерозподілу

Способи формування місцевих фінансів набули більш широкого значення і в проекції на взаємини в системі місцевих фінансів трансформуються в інструменти управління, які становлять невід’ємну частину цієї системи та визначають напрями й інтенсивність диверсифікованих фінансових потоків.

Серед базових інструментів управління в системі місцевих фінансів, на нашу думку, можна назвати такі:

- місцеві бюджети (доходи, витрати);
- управління комунальною власністю;
- інвестиційно-інноваційні проекти;
- стратегічне планування й менеджмент;
- законодавче регулювання.

При цьому в системі управління місцевими фінансами основоположним інструментом є законодавчо визначена система місцевих бюджетів.

Це обумовлено тим, що в процесі складання та виконання дохідної та видаткової частин місцевого бюджету орган місцевого самоврядування фактично здійснює розподіл, визначає спрямування фінансових потоків і формує очікуваний результат від використання відповідних фінансових ресурсів.

Бюджети відкривають цикл руху фінансових ресурсів муніципалітетів і замикають його (рис. 1). Виходячи з рис. 1, місцеві бюджети є частиною системи місцевих фінансів і не можуть прирівнюватися до неї. З одного боку, вони – інструмент управління (видаткова частина), а з іншого – показник ефективності функціонування місцевих фінансів (рівень наповнення дохідної частини).

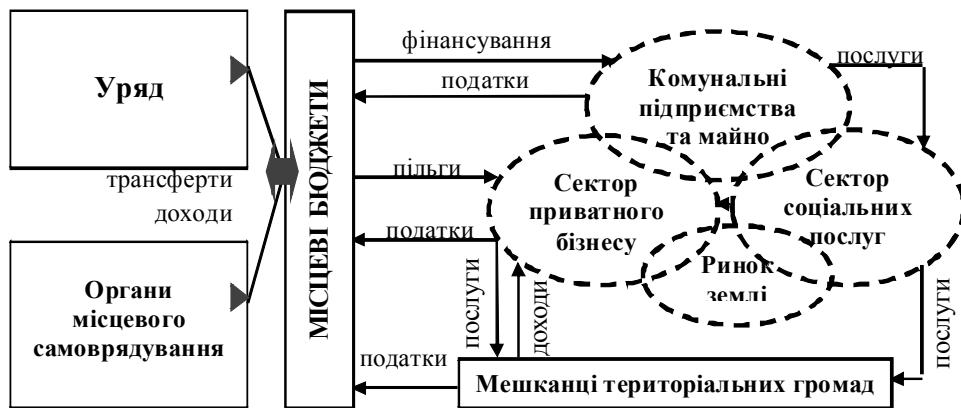


Рис. 1. Місцеві бюджети в системі управління місцевими фінансами

Дохідна частина місцевих бюджетів одночасно відповідає і за наповнення джерел місцевих фінансів, і за забезпечення належної ресурсної бази для видаткової частини місцевих бюджетів.

Призначення видаткової частини – забезпечення потреб населення в доступних публічних послугах належної якості. При цьому публічні послуги в цьому випадку – це послуги адміністративного та соціального спрямування, які надаються з бюджетних коштів та передбачені чинним законодавством.

Загалом, бюджети є основою фінансового менеджменту, планування фіскального процесу та перерозподілу суспільних благ.

Але, як і в категорії місцевих фінансів, існує безліч визначень цього поняття (табл. 2).

Таблиця 2

Підходи до визначення поняття “місцеві бюджети”

Автор (країна)	Визначення
І. Сазонець, Т. Гринько, Г. Придатко [14] (Україна)	Місцеві бюджети – фонди фінансових ресурсів для реалізації завдань і функцій, які накладаються органами місцевого самоврядування
О. Матвеева [15] (Україна)	Місцевий бюджет – це поліфункціональна система економічних відносин, які встановлюються між урядом і громадянами у сфері створення, використання та ефективного розподілу ВВП в грошовому еквіваленті з метою найбільш повного задоволення потреб місцевого населення
Німеччина [16]	Бюджет служить визначенню та забезпеченню фінансових вимог федерального центру або землі щодо виконання завдань протягом бюджетного періоду
Закон “Про публічні фінанси” [17] (Польща)	Місцевий бюджет – бюджет одиниці місцевого органу влади у формі бюджетного рішення для бюджетного року
Бюджетний Кодекс [18] (Росія)	Бюджет – форма утворення і використання коштів, призначених для фінансового забезпечення завдань і функцій держави та місцевого самоврядування
Д. Комягін [19] (Росія)	Місцевий бюджет – фінансовий план-прогноз муніципального утворення; фонд муніципальних ресурсів; форма фінансового забезпечення державних завдань
Великобританія [20]	Місцевий бюджет – попередня оцінка фінансових наслідків передбачуваною діяльності органів місцевого самоврядування на 12-місячний період
Закон “Про місцевий бюджет” [21] (штат Орегон, США)	Місцевий бюджет – письмовий документ, який відображає комплексний фінансовий план місцевої влади протягом одного фінансового року або 2-річного періоду і повинен включати в себе збалансування доходів і видатків протягом кожного року
Світовий Банк [22]	Місцевий бюджет – це план обслуговування записів політичних і фінансових компромісів

Таким чином, вважаємо, що “місцеві бюджети” можна визначити як фінансовий, соціальний і політичний компроміс інтересів громадян, політичних сил, громадських організацій та місцевих бізнес-структур у частині використання місцевих фінансових ресурсів та надання населенню територіальних громад публічних послуг муніципальними установами. Тобто, місцеві бюджети – це своєрідна декларація цілей і політик, які будуть проводитися місцевими органами влади. Ця декларація повинна відповідати вимогам публічності, громадської підзвітності, участі громадськості в її складанні та виконанні, управлінської компетентності, справедливості розподілу бюджетних ресурсів, обґрунтованості ступеня податкового тиску.

Місцеві бюджети – це прогнози наявності фінансових ресурсів і збалансованої прогнозовної необхідності у витратах.

Джерелами формування дохідної частини місцевих бюджетів в українській практиці є чотири взаємодоповнюючих і одночасно суперечливих механізми:

- загальнодержавні податки, збори та обов’язкові платежі, а також їх частини, які закріплені Бюджетним кодексом України за місцевими бюджетами;
- місцеві податки і збори;
- трансферти з державного бюджету та інших місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій;

– кредитні кошти.

Податки і збори, насамперед місцеві, повинні бути одним із головних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Тому актуальною стає подальша модернізація податкової системи України, а особливо трансформація податку на нерухоме майно в частині скасування пільг, збільшення ставок, оподаткування податком на основі грошової оцінки об'єктів.

Окрім того, важливим питанням, навіть після проведення реформ від 28 грудня 2014 р., залишається вертикальний і горизонтальний перерозподіл податків і зборів між різними рівнями місцевих бюджетів, а також державним і місцевими бюджетами, насамперед податку на прибуток та ресурсних платежів.

Міжбюджетні трансферти повинні бути задіяні або для забезпечення фінансування делегованих державою видаткових повноважень, або для виконання найважливіших соціально-економічних проектів, що належать до власних повноважень органів місцевого самоврядування (у разі недостатності ресурсів місцевих бюджетів).

Позикові кошти доцільно залучати виключно для реалізації проектів розвитку територій, які, насамперед, спрямовані на відновлення і збільшення обсягів місцевих фінансових ресурсів. Великі ризики використання міжбюджетних трансфертів для підпорядкування місцевого самоврядування центральним органам влади, яке поширено в українській практиці і підриває базовий принцип фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Як вже зазначалося вище, дохідна частина місцевих бюджетів повинна відповідати потребам у самовідтворенні та розвитку місцевих фінансів. Без виконання цієї вимоги органам місцевої влади для задоволення потреб місцевого населення в базових адміністративних та соціальних послугах доведеться збільшувати кредитну складову дохідної частини місцевих бюджетів, що здебільшого є необґрунтованим і створює ризики банкрутства територій.

Ураховуючи, що з 12 тисяч місцевих бюджетів України дотаційність 5,4 тисячі становить 70%, а 0,5 тисячі – перевищує 90%, особливо актуальним є стоїть питання одночасного проведення адміністративно-територіальної реформи, бюджетної децентралізації, поглиблення податкової реформи та реформ у галузях, які фінансуються з місцевих бюджетів, насамперед у житлово-комунальному господарстві, охороні здоров'я, освіті, системі соціального захисту.

Висновки

У контексті удосконалення системи управління місцевими фінансами актуальним є пошук альтернативних джерел наповнення ресурсної бази територій, а також способів активізації власного фінансового потенціалу муніципальних утворень. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає перелік, кількісні та якісні характеристики публічних послуг, які надаються муніципальними бюджетними установами, або за надання яких відповідають органи місцевого самоврядування. Оптимальним є формування дохідної частини місцевих бюджетів, орієнтоване не тільки на задоволення поточних потреб, але й на соціально-економічний і культурний розвиток територій на основі проектного менеджменту. Ці процеси повинні забезпечувати дотримання таких вимог:

- програмно-цільовий метод планування;
- паритет доходної та видаткової частини бюджетів;
- доступність публічних послуг в часовому і дистанційному вираженні;
- якість публічних послуг;

– ефективність використання ресурсів місцевих бюджетів;
– конкуренція на ринку надання публічних послуг, і не тільки між бюджетними організаціями, а й за участю комерційних суб'єктів;
– пріоритет розвитку територій над задоволенням поточних потреб населення, відновлення місцевих фінансових ресурсів над популістськими ініціативами. Дотримання зазначених принципів, поєднане з ефективною бюджетно-фіскальною політикою, публічністю бюджетного процесу та системою активного “заробляння грошей” територіальними громадами зможе забезпечити створення системи місцевих фінансів, спрямованої на самовідновлення і саморозвиток, що є основою соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Література

1. Владимиров К. М. Місцеві фінанси [Текст] / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. — Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2009. — С. 55.
2. Региональная экономика [Текст] / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. — М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. — С. 29.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів [Текст] / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2003. — С. 180.
4. Теорія фінансів [Текст] : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — С. 22.
5. Місцеві фінанси [Текст] / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка [та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. — К. : Знання, 2006. — С. 36.
6. Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на трактування поняття “місцеві фінанси” / С. О. Гутаріна // Экономика и управление [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 60.
7. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень [Текст] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр учб. л-ри, 2011. — 320 с.
8. Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід / Ю. Козаченко // Актуальні проблеми державного управління [Текст]. — 2014. — № 1 (45). — С. 124—131.
9. Поліщук В. В. Впровадження “регіонального бюджетного паспорту” як інструменту підвищення ефективності планування бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування / В. Поліщук // Науковий вісник академії муніципального управління [Текст]. — 2013. — Вип. 1. — С. 354.
10. Управління розвитком міста [Текст] / І. Валентюк, О. Борщ, Г. Берданова [та ін.] ; за ред. В. Вакулєнка, М. Орлатого. — К. : Вид-во НАДУ, 2006. — С. 330.
11. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси [Текст] / О. М. Ніколаєва. — К. : Центр навч. літ-ри, 2013. — С. 45.
12. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. — М. : Финансы ; ЮНИТИ, 1999. — С. 459.
13. Васильев В. И. Местное самоуправление [Текст] / В. И. Васильев. — М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1999. — С. 18.
14. Управління місцевими фінансами [Текст] / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. — К. : ЦНЛ, 2006. — С. 116.
15. Матвєєва О. Ю. Використання економічно орієнтованого підходу до визначення поняття “місцеві бюджети” як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування / О. Матвєєва // Державне управління та місцеве самоврядування

[Электронный ресурс]. — 2010. — Вип. 2. — Режим доступа : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10moyzms.pdf.

16. Über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder [Electronic resource]. — Access mode : www.sadaba.de.

17. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Źródło electroniczne]. — Ścieżka dostępu : www.polska.ru.

18. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: от 17.07.1998 г. (с изменениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.budgerrf.ru.

19. Комягин Д. Л. Что такое бюджет – форма, план или фонд / Д. Л. Комягин // Бюджет [Электронный ресурс]. — 2005. — № 2. — Режим доступа : www.roskazna.ru.

20. Шепенко Р. А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании [Электронный ресурс] / Р. А. Шепеко. — Режим доступа : law.edu.ru.

21. Local Budgeting Manual [Electronic resource] / Oregon Department of revenue. — 2012. — Access mode : <http://www.oregon.gov/dor/ptd/pages/localb.aspx>.

22. Local budgeting: Public sector governance and accountability series [Electronic resource] / The World Bank. — Access mode : siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf.

M. Treshchov,

A. Munko

LOCAL FINANCES AND LOCAL BUDGETS: COMMON GROUND AND DIFFERENTIATION OF CONCEPTS

The interpretations of concepts of “local finance” and “local budgets” in the Ukrainian and foreign scientific literature are researched. Common aspects and distinctive features of these concepts in theory and in practice are defined; author’s definitions are given. The measures to improve territorial resource provision in the context of interrelationship and interdependence of the system of local finances and budgets are proposed.

Key words: local finances, local budgets, revenue, expenditure, intra-budget transfers, local government, local communities, financial resources, resource provision.