

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В УКРАИНЕ

Постановка проблемы. Местные бюджеты, выступая основным бюджетным фондом местных органов власти, предназначены для перераспределения финансовых ресурсов между отдельными группами населения, отраслями экономики на уровне административно-территориальных единиц. С помощью этих бюджетов местные органы власти осуществляют аккумуляцию финансовых ресурсов для решения комплексных социально-экономических задач на местном уровне.

Местные бюджеты являются основным денежным фондом органов местного самоуправления, способствуют обеспечению финансово самодостаточного развития территорий страны, определяют эффективность влияния местных органов власти на развития экономического потенциала их территорий. В Украине местные бюджеты являются социально направленными, что обусловлено значительными объемами распределения финансовых ресурсов на финансирование учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства при незначительном уровне финансирования экономических и экологических статей расходов.

Местные бюджеты выступают важным звеном бюджетной системы государства, с помощью них определяется результативность финансирования инвестиционных проектов на местном уровне, эффективность функционирования местных органов власти. Теоретические основы местных бюджетов рассматриваются в работах О. Кириленко [1], В. Кравченко [2], И. Луниной [3], В. Опарина [4], К. Павлюк [5], Ю. Пасечника [6], И. Чугунова [7].

Несмотря на значительные научные работы в области местных финансов, бюджетов, принятия соответствующих документов в области бюджета и налогообложения, требуются дальнейшие исследования, направленные на определение сущности местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины. Проводимые исследования будут направлены на определения сущности, целей и задач местного бюджета в условиях осуществления бюджетной децентрализации, создании финансово самостоятельных местных органов власти.

Постановка задачи. Целью статьи является

обобщение теоретических взглядов на понимание сущности местного бюджета, формирование собственного научного подхода по определению сущности, признаков, целей и задач функционирования местного бюджета в условиях реформирования экономики Украины.

Результаты. Используя эти бюджеты в качестве основного фонда денежных средств, органы местного самоуправления влияют на производственные и социальные процессы на уровне административно-территориальных единиц. Эволюция взглядов советских и украинских учёных на понимание сущности местных финансов и критический взгляд автора представлено (табл. 1).

Значительный вклад в развитие теории местных финансов, бюджетов внесли представители российской научной школы экономики. Так, академик Г. Поляк определяет местный бюджет как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создания финансовой базы местных органов власти [15, с. 34]. Автор раскрывает сущность и роль местных бюджетов только с позиции формирования и распределению финансовых ресурсов. При этом в современных условиях бюджеты местных органов власти выступают сложной экономической категорией направленных на развития и регулирования финансового потенциала территорий страны.

В. Матеюк рассматривает местный бюджет, как совокупности форм организации бюджетных отношений, посредством которых часть бюджетных ресурсов государства направляется в распоряжение местных органов власти для обеспечения функций управления местным сектором экономики [16, с. 75]. Н. Альвианская рассматривает сущность местных бюджетов только с позиции межбюджетных отношений. При этом автор не раскрывает экономической природы и роли местного бюджета в современных условиях хозяйствования.

Авторский коллектив под руководством И. Мацкуляка рассматривают сущность местного бюджета с позиции развития муниципальных финансов как регулируемой государственным законодательством системы экономических отношений, связанных

Систематизация взглядов учёных в понимание сущности местных бюджетов*

Автор	Основной тезис	Критические замечания
1. Период с конца XIX ст. до 50-х гг. XX ст.		
Н. Ровинский [8]	Местные бюджеты – совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения.	Н. Ровинский рассматривал бюджет, только с практических позиций как механизм по формированию доходов и осуществлению расходов.
В. Твердохлебов [9]	Местные бюджеты – способ удовлетворения местных потребностей за счёт доходных источников, предоставляемых соответствующим местным исполнительным комитетам и Советам.	В. Твердохлебов, также как и М. Смирнов рассматривал только субъективную сторону бюджета,
Л. Велихов [10]	Муниципальный бюджет – составление органами городского самоуправления и утвержденное в законном порядке общее предположительное исчисление, в принятой денежной единице, предстоящих в определённый период времени.	Автор в основном рассматривал местный бюджет с юридической стороны, не раскрывая значения бюджета в решении экономических задач на государственном уровне.
2. Период с начала 50-х гг. XX ст. до 1991 г. XX ст.		
И. Злобин [11]	Местные бюджеты – совокупность экономических отношений, обеспечивающих в плановом порядке финансовую базу местных Советов по развитию, главным образом, отраслей хозяйства.	Автор рассматривает сущность местного бюджета с позиции плановой экономики. При этом в условиях рынка местные бюджеты направлены на решения более сложных задач.
М. Васильева [12]	Местные бюджеты – обусловленная административно-территориальным делением и бюджетным устройством государства часть экономических отношений в обществе, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, предназначенных на цели социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей.	М. Васильева наиболее точно характеризует предназначение местного бюджета. Однако даже у неё местный бюджет не ориентирован на решения стратегических задач на уровне административно-территориальных единиц, а направлен на решение тактически задач.
Н. Белькович, В. Шаврин [13]	Местные бюджеты выступают финансово-материальной базой для политической, культурной и хозяйственной деятельности местных Советов и базой для развертывания советской демократии.	Авторы рассматривают местные бюджеты, только с позиции формирования материальной базы для удовлетворения потребностей местных властей.
С. Качалов [14]	Местные бюджеты составляют базу местных Советов депутатов трудящихся и призваны удовлетворять потребности хозяйственного и культурного строительства на местах.	С. Качалов ограничивает предназначение местных бюджетов в регулировании социально-экономических процессов на местном уровне.
3. Период с 1991 г. по настоящее время		
К. Павлюк [5]	Местные бюджеты – это фонды финансовых ресурсов, предназначены для реализации задач и функций возлагаемых на органы самоуправления.	Авторы раскрывают сущность местного бюджета, только с позиции его материальной значимости.
О. Кириленко [1]	Местные бюджеты отображают политику органов местного самоуправления, являются финансовым планом определённой территории, в котором отражаются наиболее важные задачи местной власти и ожидаемые результаты деятельности.	О.П. Кириленко рассматривает субъективную сторону местного бюджета. При этом, не раскрывает его экономическую природу и социальную направленность.
В. Кравченко [2]	Местный бюджет, во-первых, это правовой акт, в соответствии с которым исполнительные органы власти получают легитимное право на распоряжение определённым фондами денежных средств, во-вторых, план (смета) доходов и расходов соответствующего местного органа власти, в-третьих, это экономическая категория.	Автор рассматривает сущность местного бюджета лишь с позиции права, материальной сущности. При этом местный бюджет в условиях развития экономики Украины направлен на решения более комплексных и сложных задач на местном уровне.
Ю. Пасечник [6]	Местные бюджеты – это форма существования реальных, объективно обусловленных распределительных отношений, которые выполняют специфическое предназначение – удовлетворения потребностей в финансовых ресурсах как общества в целом, так и отдельных административных единиц.	Также как и предшественники ограничивает многогранность и сложность понятия местных бюджетов. Автор не раскрывает стратегической роли местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины.

*Составлено автором на основе изучения научной литературы

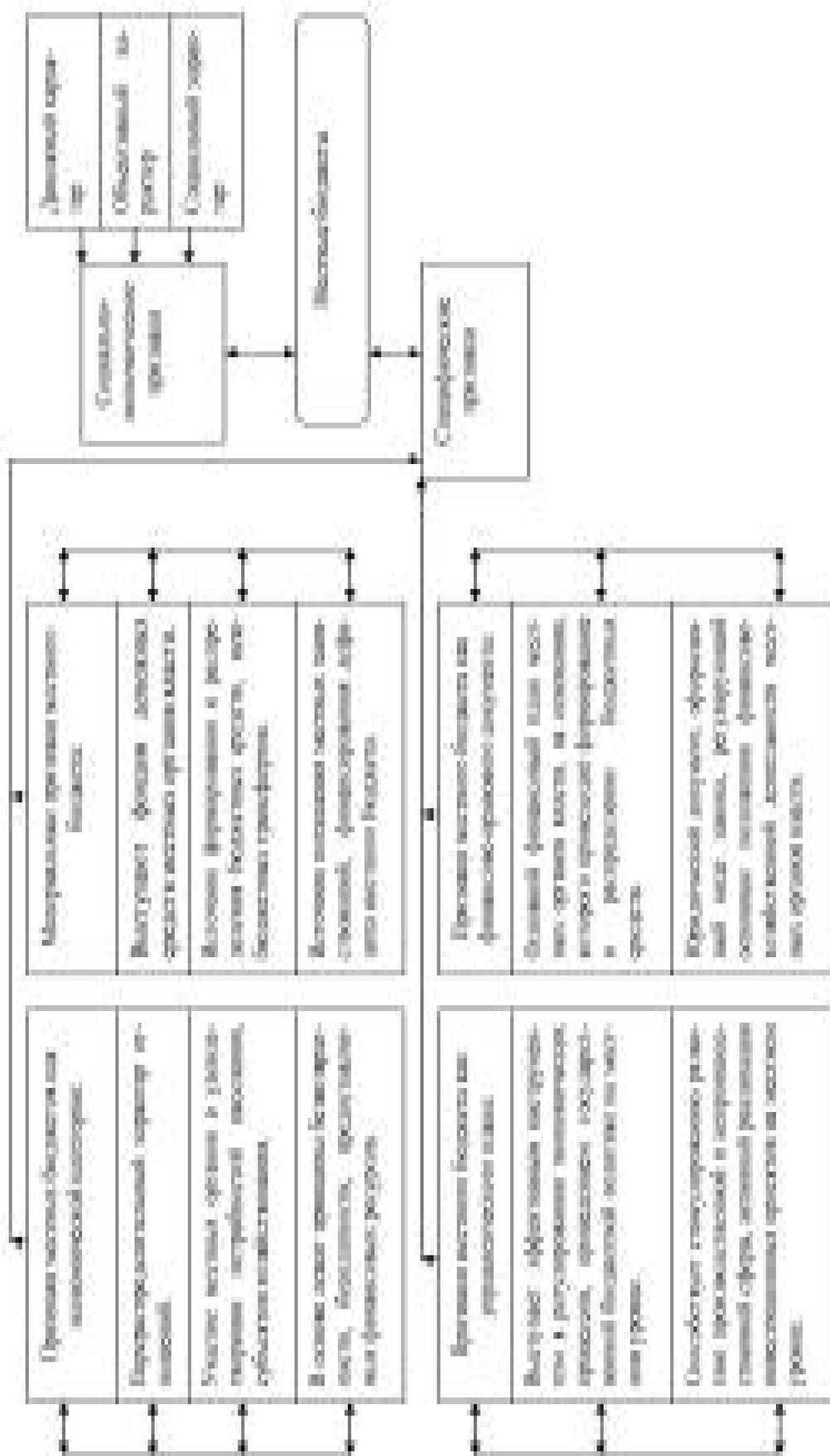


Рис. 1. Социально-экономические и специфические признаки местных бюджетов (Составлено автором)



Рис 2. Стратегические и тактические задачи местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины (Составлено автором)

с аккумуляцией определенной части стоимости национального дохода посредством её перераспределения и соответствующего использования данных финансовых средств с учётом функций и полномочий, делегированных вышестоящим уровнем бюджетной системы, возложенных на муниципальные органы самоуправления [17, с. 110].

Авторы раскрывают сущность местного бюджета исключительно как денежного фонда, в который аккумулируются и из которого перераспределяются бюджетные средства, тем самым ограничивая его стимулирующую роль.

Сущность местных бюджетов, раскрытая авторами, отражает только их субъективную сторону. В реальных условиях развития рыночной экономики

местные бюджеты направлены на регулирования социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц. Анализ взглядов учёных на понимание сущности местных бюджетов, позволило автору определить их как сложную экономическую категорию.

Местные бюджеты это сложная многоаспектная категория, которая включает: а) с позиции финансов — это фонд денежных средств, способствующий аккумуляции финансовых ресурсов и их распределения для исполнения функций и задач местными органами власти; б) с правовых позиций — это юридически оформленный документ на основании, которого осуществляется бюджетный процесс на местном уровне; с позиции экономической

теории — экономические отношения, возникающие между местными органами власти с субъектами хозяйствования, домашними хозяйствами, с целью формирования и использования фондов денежных средств для обеспечения развития экономики муниципальных образований и удовлетворения социальных потребностей проживающего там населения; с позиции организации и управления — это основной инструмент по осуществлению государственной бюджетной политике на местном уровне, обеспечения социально-экономического развития и финансовой стабильности; д) с политических позиций — это документ в котором реализуются интересы политических партий, государственных и местных органов власти.

Местные бюджеты, во-первых, являются материальной основой органов местного самоуправления, во-вторых, направлены на регулирование и стимулирование развития социально-экономического развития территорий. В-третьих, являются основным финансовым документом местных органов власти. Через местные бюджеты обеспечивается финансовая безопасность и стабильность на местном уровне, эффективное управление внутренними и внешними местными займами, оценка финансового положения и качества управления финансами, результативности деятельности органов местного самоуправления. Для системы местных бюджетов характерны определенные социально-экономические и специфические признаки (рис. 1).

В условиях трансформации экономики Украины местные бюджеты призваны обеспечить полноценное и эффективное финансирование социальных проектов, связанных со строительством жилья для граждан страны, поддержанием и вводом в эксплуатацию государственных медицинских учреждений, социально-культурных учреждений. Считаем, что местные бюджеты в современных условиях развития экономики Украине должны быть направлены на решение следующих задач (рис. 2).

Стратегическая цель местных бюджетов состоит в своевременном и эффективном финансировании социально-экономических проектов и программ на местном уровне. Реализация стратегической цели достигается в результате решения следующих задач.

1. Реализация государственной бюджетной политике на местном уровне. Эта задача предполагает проведения эффективной и обоснованной бюджетной политике, связанной с увеличением доходных возможностей, оптимизацией расходных полномочий, уменьшением межбюджетных трансфер-

тов на уровне административно-территориальных единиц.

2. Регулирование темпов и пропорций социально-экономического развития территориальных образований, предусматривает использования бюджета как основного инструмента по осуществлению финансирования и поддержки приоритетных отраслей экономики, предпринимательских структур, социальной инфраструктуры на местном уровне.

3. Обеспечение финансовой стабильности и безопасности местных органов власти. Эта задача предполагает использования бюджета как основного инструмента по обеспечению необходимыми финансовыми ресурсами местных органов власти, с целью исполнения возложенных на них социально-экономических функций и задач.

4. Регулирование внешних и внутренних заимствований на местном уровне. Благодаря местным бюджетам органы местного самоуправления осуществляют контроль над эффективным формированием и погашением внутренних и внешних заимствований.

Выводы

Определенная сущность местного бюджета, выделенные его признаки, цели, задачи позволяют раскрыть всю его сложность и многогранность в регулировании и стимулировании социально-экономического развития административно-территориальных образований. В условиях трансформации экономики Украины, выделенные автором признаки, цели, направления воздействия местных бюджетов должны лечь в основу построения новой концепции развития системы местных финансов.

Дальнейшие научные исследования должны быть направлены на определение функций, принципов, разработки эффективного механизма формирования и исполнения местных бюджетов в условиях развития экономического потенциала территорий страны, повышения социальных стандартов уровня жизни населения во всех регионах страны.

Литература

1. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. — К. : НІОС, 2000. — 384 с.
2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. — К. : Знання, КОО, 1999. — 487 с.
3. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. — Харків: Форт, 2000. — 296 с.
4. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. — К. : КНЕУ, 2005. — 240 с.
5. Павлюк К. В. Місцеві

бюджеты і міжбюджетні відносини / К. В. Павлюк // *Фінанси України*. — 1996. — № 6. — С. 24 — 37.

6. **Пасічник Ю. В.** Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. — Донецьк : ТОВ „Юго-Восток, Лтд”, 2005. — 642 с.

7. **Чугунов І. Я.** Теоритичні аспекти бюджетного регулювання : навч. посіб. / І. Я. Чугунов. — К. : НДФІ, 2005. — 259 с.

8. **Ровинский Н. Н.** Местные финансы СССР / Н. Н. Ровинский. — М. : Госфиниздат, 1936. — 164 с.

9. **Твердохлебов В.** Местные финансы / В. Твердохлебов. — Одесса : Книгоиздательство А. А. Ивасенко, 1919. — 304 с.

10. **Велихов Л. А.** Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. — М — Л. : Госиздат, 1928. — 392 с.

11. **Злобин И. Д.** Государственный бюджет СССР : учебник / И. Д. Злобин. — М. : Финансы, 1970. — 368 с.

12. **Васильева М. В.** Местные бюджеты в современных условиях / М. В. Васильева. — М. : Финансы и статистика, 1987. — 128 с.

13. **Белькович Н. Н.** Местное хозяйство и местные бюджеты СССР / Н. Н. Белькович, Н. К. Соколова, В. А. Шаврин. — М. : Изд-во Госплана СССР, 1938. — 182 с.

14. **Качалов С. В.** Бюджетная система СССР / С. В. Качалов. — М. : Госфиниздат, 1955. — 340 с.

15. **Поляк Г. Б.** Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / Г. Б. Поляк. — М. : ЮНИТИ, 2008. — 375 с.

16. **Матеюк В. И.** Муниципальные финансы : учеб. пособие / В. И. Матеюк. — Краснодар : Изд-во Кубан. гос. Ун-та, 2003. — 196 с.

17. **Государственные** и муниципальные финансы : учебник / [А. Я. Быстряков, Т. Д. Викулина, В. Ф. Воля и др.]; под ред. И. Д. Мацкуляка. — М. : Изд-во РАГС, 2003. — 676 с.

Усков І. В. Теоретичні основи розвитку системи місцевих фінансів в Україні

У статті визначається сутність і основні ознаки системи місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки України. Виділяються тактичні і стратегічні цілі і завдання місцевих бюджетів в умовах розвитку економічного потенціалу територій країни.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансові ресурси, місцеві фінанси, міжбюджетні взаємини, бюджетна система.

Усков И. В. Теоретические основы развития системы местных финансов в Украине

В статье определяется сущность и основные признаки системы местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины. Выделяются тактические и стратегические цели и задачи местных бюджетов в условиях развития экономического потенциала территорий страны.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовые ресурсы, местные финансы, межбюджетные отношения, бюджетная система.

Uskov I. V. Theoretical bases of development of the system of local finances are in Ukraine

In the article essence and basic signs of the system of local budgets is determined in the conditions of transformation of economy of Ukraine. Tactical and strategic aims and tasks of local budgets are selected in the conditions of development of economic potential of territories of country.

Key words: local budgets, financial resources, local finances, interbudgetary relations, budgetary system.

Стаття надійшла до редакції 11.03.2011
Прийнято до друку 27.05.2011