

УДК 336.14

**Черновська М. М.,**

викладач кафедри фінансів Буковинського державного фінансово-економічного університету, м. Чернівці

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті досліджено різні погляди вчених до трактування поняття "місцеві бюджети", а також двозначність терміна "бюджети місцевого самоврядування", що, своєю чергою, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування у фінансовій системі держави. На основі чинного законодавства проведено комплексний аналіз правового визначення термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування". Виходячи з проведеного дослідження, запропоновано шляхи усунення різного тлумачення визначених термінів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, зведений бюджет, бюджетний устрій, фінансова система, виконавчі органи влади, централізовані фонди грошових коштів.

*В статье исследованы различные взгляды ученых к трактовке понятия "местные бюджеты", а также двусмысленность термина "бюджеты местного самоуправления", что, в свою очередь, сказывается на определении роли местных бюджетов и бюджетов местного самоуправления в финансовой системе государства. На основе действующего законодательства проведен комплексный анализ правового определения терминов "местные бюджеты" и "бюджеты местного самоуправления". Исходя из проведенного исследования, предложены пути устранения различного толкования определенных понятий.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, бюджеты местного самоуправления, административно-территориальная единица, территориальное общество, органы местного самоуправления, сводный бюджет, финансовая система, исполнительные органы власти, централизованные фонды денежных средств.

*In the article investigates different views of scientists to the interpretation of the concept of "local budgets" and the ambiguity of the term "local government budgets", which, in turn, affects the determination of the role of local budgets and local budgets in the financial system of the state. The author, a comprehensive analysis of the legal definitions of "local budgets" and "local government budgets" based on current legislation. The ways of eliminating different interpretation of certain concepts based on the research.*

**Keywords:** local budget, local government budget, administrative unit, local community, local authorities, the consolidated budget, the budget structure, financial system, the executive authorities, centralized funds.

**Постановка проблеми.** Проблема місцевих фінансів є найбільш складною у розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. І визначальну роль у цьому у розвинутих демократичних країнах відіграє загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет.

Так, у законодавчому порядку закріплено, що місцеве самоврядування має самостійну фінансову основу, а саме, пункт 6 статті 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює: "місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів".

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням суспільних відносин галузі бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування приділяється досить велика увага у періодичних виданнях та монографіях конституційного, фінансового права, саме такі вчені, як Л. Воронова, Н. Хімичова, М. Піскотін. Питаннями фінансової самостійності місцевих бюджетів займаються В. Кравченко, О. Кириленко, А. Нечай, О. Сунцова, С. Слухай та ін. Але у працях цих відомих вчених майже не приділяється увага проблемам правового застосування в різних законодавчих актах термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування". Саме тому варто дослідити питання щодо місця місцевих бюджетів в бюджетній системі України, і через аналіз законодавчих актів визначити особливості правового змісту термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування".

**Мета і завдання дослідження.** Незважаючи на багаторічні суперечки з приводу фінансової самостійності місцевого самоврядування, до сьогодні не визначені проблеми правового визначення термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування". Розмежування цих понять визначається лише у Бюджетному кодексі України, а в інших законах не розвиваються. Це і зумовило питання комплексного аналізу правового змісту термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування" в різних законодавчих актах, та шляхи усунення різного тлумачення визначених термінів.

Для реалізації поставленої мети передбачається, на основі аналізу чинного законодавства, визначити правовий зміст термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування" при порівнянні положень

Конституції України, Бюджетного кодексу України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна система України являє собою врегульовану нормами права сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою. Бюджетна система України – це визначена правовими нормами система бюджетів України, розмежування доходів і видатків між ними, повноваження органів законодавчої та виконавчої влади у сфері бюджету. Оскільки Україна є унітарною державою, в якій згідно зі статтею 7 Конституції визнається і гарантується місцеве самоврядування, бюджетна система країни є дворівневою і складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України. Він використовується для аналізу та прогнозування економічного й соціального розвитку держави. Варто зазначити, що з проголошенням 24 серпня 1991 року незалежності України було змінено принцип побудови державного бюджету, який до цього об’єднував республіканський бюджет, бюджети областей і міст Києва та Севастополя, тобто являв собою сукупність усіх бюджетів. Сьогодні поняття державного бюджету і зведеного бюджету України не тотожні.

У цілому, зведені бюджети існують з метою розрахунків соціальних та фінансових нормативів, норм для складання проектів бюджетів; аналізу ефективності бюджетних витрат та з’ясування підстав надання трансфертів. Зведені бюджети не затверджуються, мають розрахунково-інформаційний характер [5, с. 18].

Кожна держава має власну бюджетну систему та встановлює принципи її побудови, щоб законодавчо закріпити права на витрачання коштів як державною владою за рахунок коштів державного бюджету, так і окремими адміністративно-територіальними одиницями за рахунок місцевих бюджетів [10, с. 123].

Бюджетний кодекс України, всупереч положенням норм Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розмежовує поняття “місцевий бюджет” та “бюджети місцевого самоврядування”. Так, Бюджетний кодекс України [2] визначає, що бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об’єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). Своєю чергою, місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

У Конституції України вживається поняття “місцеві бюджети”, а саме, стаття 142 визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1]. Також, відповідно до статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], “бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування”. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [4] взагалі не застосовує термін “місцеві бюджети”, хоча відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу саме бюджети Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети вважаються місцевими. Наприклад, у пункті 1 статті 18 Закону “Про місцеві державні адміністрації”, при визначенні повноважень в галузі бюджету та фінансів зазначено, що місцева державна адміністрація складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання. Тим самим у Законі законодавець залишає можливість визначення окремого тлумачення поняття місцевих бюджетів, розподіляючи їх на обласний бюджет або районний бюджет.

Отже, із вищезазначеного можна дійти висновку, що ні Конституція України, ні зазначені Закони не розмежовують поняття “бюджети місцевого самоврядування” та “місцеві бюджети”. Щобільше, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” ототожнює ці поняття, а Конституція України визначає бюджети місцевого самоврядування як бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Стосовно визначення поняття “місцевий бюджет” у літературі немає єдиної точки зору. Так, професор С. Котляревський визначає: “местный бюджет – это бюджет различных местных единиц: областных, губернских, уездных, волостных, городских, окружных и районных” [8, с. 80].

Н. Ширкевич так визначає сутність місцевих бюджетів: “Це частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету. Крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку” [12, с. 123].

М. Васильєва визначає місцеві бюджети як “обумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм час економічних відносин у суспільстві пов’язаних із формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб” [6, с. 16].

Таким чином, різні підходи до трактування поняття “місцеві бюджети”, своєю чергою, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави. Різні погляди щодо сутності поняття “місцеві

бюджети" дозволяє нам охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази відповідних територіальних громад.

При дослідженні проблеми місцевих бюджетів, їх необхідно розглядати в двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження відповідних територіальних громад, які здійснюють свої повноваження через місцеві органи самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також усередині місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й видаткову частини, в їх основу покладено принцип збалансування. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Водночас, місцеві бюджети варто розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме відносини між бюджетними і господарськими структурами, що функціонують на цій території; відносини між бюджетом і населенням цієї території, що складаються при мобілізації й витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів та відносини між місцевим бюджетом і державним бюджетом.

Розглядаючи правильне розуміння найменування місцевих бюджетів, потрібно зазначити, що, на думку М. Піскотіна [11, с. 128], місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування, оскільки це не точно, двозначно і не зрозуміло. Ресурси місцевого бюджету мають своїм призначенням задоволення місцевих суспільних потреб, створення бази для організації обслуговування населення області, району, міста, тощо. Ними розпоряджається як рада, так і її виконавчо-розпорядчі органи в інтересах населення цієї території.

Двозначність терміна "бюджети місцевого самоврядування" полягає у тому, що його можна тлумачити по-різному, і не тільки як бюджет адміністративно-територіальної одиниці, яку представляє відповідна рада. Ведучи мову про правильне розуміння суб'єктного складу власників бюджетних повноважень та доцільність використання терміна бюджетів місцевого самоврядування, простежується також неузгодженість, яка існувала в радянський період з приводу застосування терміна "бюджети місцевих рад".

Як зазначалось вище, чинне законодавство, а саме Бюджетний кодекс України використовує термін "бюджети місцевого самоврядування", але, по-перше, це є не зовсім вдалим, оскільки місцеве самоврядування, як визначено у чинному законодавстві України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тому немає змісту після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад не визнавати саме їх суб'єктами права на місцевий бюджет. Розглядаючи суб'єктів конституційного права, О. Миронов зазначає, що після оформлення тієї чи іншої частини території держави в адміністративно-територіальну одиницю вона набуває можливість мати органи державної влади та управління, бути носієм прав та обов'язків, виступати як суб'єкт права. Адміністративно-територіальна одиниця являє собою не лише географічне, але й економічне і політичне утворення, основу якого складає населення. Саме населення, формуючи органи влади та місцевого самоврядування, надає адміністративно-територіальній одиниці і економічних, і політичних рис та якостей суб'єкта права [9, с. 79].

По-друге, використання терміна "бюджети органів місцевого самоврядування", що також має місце в чинному законодавстві України, нічим, по суті, не відрізняється від терміна "місцеві бюджети". Місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування, оскільки це знову ж неточне визначення, тому ще раз зазначимо, що відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення. Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України, а саме стаття 7, "визнає та гарантує місцеве самоврядування" як одну з основ конституційного устрою, основний принцип демократичного управління у державі. Найкращим вирішенням цієї проблеми, на нашу думку, є усунення в законодавстві терміна "бюджети місцевого самоврядування" і визначення єдиного терміна "місцеві бюджети", які б, відповідно, лягали в основу назви рішень про місцеві бюджети.

По-третє, поняття місцевих бюджетів є ширшим, ніж поняття "бюджети місцевого самоврядування", оскільки включає в себе, бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, а також бюджети місцевого самоврядування. Конституція України не визначила правового характеру бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Поряд із тим, їх безумовно, потрібно вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет.

**Висновки.** Отже, на підставі вищевикладеного, можна дійти висновку, що бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття немає необхідності розмежовувати ні в Консти-

туції України, ні в Бюджетному кодексі України, ні в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” для усунення неузгодженості між цими законодавчими актами, оскільки відповідно до статті 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 і повинні відповідати їй.

#### **Література:**

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – С. : ТОВ “ВВП Нотіс”, 2012. – 48 с.
2. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. з подальшими змінами і доповненнями (станом на 10.01.2012р.) – С. : ТОВ “ВВП Нотіс”, 2012. – 140 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін. : За заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2006. – 632 с.
6. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 268 с. – С.16.
7. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права, 2009. – № 1. – С. 157–161.
8. Котляревський С. А. Бюджет и местные финансы. – М. : Экономическая жизнь, 1926. – 320 с.
9. Миронов О. О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты. Личность и власть (конституционные вопросы) / Межвузовск. сб. науч. работ. – Ростов-на-Дону, 1995. – 160 с.
10. Орлюк О. П. Финансовое право : Навчальний посібник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
11. Пискотин М. И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся [текст]. – М. : Госюриздат, 1961. – 326 с.
12. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 586 с.