



**Наталія БОВНА**

## **НАУКОВА ПАРАДИГМА ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Розкрито економічний зміст понять “місцеві бюджети”, “доходи місцевих бюджетів”, “власні і закріплені доходи місцевих бюджетів”. На основі теоретичного аналізу підходів щодо трактування вказаних термінів сформульовано авторське розуміння сутності доходів місцевих бюджетів та їхніх видів – власних і закріплених доходів, обґрунтовано їх необхідність і роль в Україні у сучасних умовах, доповнено класифікаційні ознаки.*

*The views of well-known scientist on the economic essence of the terms “local budgets”, “local budget incomes”, “own and fixed local budgets’ incomes” are considered in this article. On the basis of the theoretical analysis the author has formed her own position on the essence “local budget incomes” and their types. The article draws attention to the own and fixed local budget incomes and defines their functional purpose.*

Питання, що стосуються теоретичних основ доходів місцевих бюджетів, набувають особливої актуальності в умовах ринкових трансформацій українського суспільства. Практика свідчить, що діюча система акумулювання доходів місцевих бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів, що й відображається у нарощуванні обсягів міжбюджетних трансфертів. Фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежуються, що, в свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим і постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні теоретико-концептуальних засад доходів місцевих бюджетів,

оскільки це сприятиме обґрунтуванню системи практичних рекомендацій щодо їх стабільності та зміцнення. Досить ґрунтовного наукового осмислення потребують питання саме власних доходів місцевих бюджетів з позицій організаційно-структурних аспектів, вивчення яких, на практиці сприятиме забезпеченню законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування вагомими джерелами фінансування.

У вітчизняній фінансовій науці дослідженню проблем доходів місцевих бюджетів присвячені праці сучасних вчених-економістів Й. Бескида, О. Василика, А. Даниленка, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної,

І. Лютого, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосова, С. Юрія та інших. Належне місце у розробці цих питань займають роботи західних вчених А. Вагнера, Р. Гнейста, Л. Штейна. Серед російських вчених, які зробили вагомий внесок у розвиток теорії та практики доходів місцевих бюджетів, відзначимо А. Бабича, Л. Дробозіну, Ю. Константинову, Л. Окуневу, Г. Поляка, Л. Павлову, В. Родіонову, Б. Сабанті, В. Сенчагова, Д. Черніка.

Більшість наукових праць названих економістів орієнтована на виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, їх формування та використання коштів. Особлива увага у більшості публікацій акцентується на практичних питаннях, пов'язаних із наповненням фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. Водночас бракує наукових напрацювань щодо формулювання теоретичних основ доходів місцевих бюджетів. Вважаємо, що уточнення економічного змісту вказаного терміну забезпечить удосконалення практики мобілізації доходів бюджетів на локальному рівні у напрямку фінансового забезпечення виконання конституційних зобов'язань органів місцевої влади. Переосмислення розуміння змісту власних і закріплених доходів місцевих бюджетів у частині їх основного призначення – фінансування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування відзначиться у налагодженні адекватної новим умовам господарювання системи формування централізованих фондів грошових коштів органів влади на місцях та ефективному здійсненні бюджетних видатків. Отже, правильне формулювання та тлумачення теоретичних засад доходів бюджетів локального рівня відобразиться у покращенні практики їх мобілізації, забезпечивши виконання законодавчо

визначених функцій, завдань, повноважень місцевої влади достатніми фінансовими ресурсами для надання ними суспільних благ і послуг населенню.

Тому, зважаючи на вищезазначене, метою даної статті є оцінка існуючих теоретичних підходів до сутності доходів місцевих бюджетів та формулювання концептуальних засад щодо трактування їх змісту і необхідності в сучасних умовах, вивчення та висвітлення економічної природи власних та закріплених доходів місцевих бюджетів. Згідно з нашими переконаннями це сприятиме удосконаленню чинної практики їх акумулювання, окресленню таких напрямів їх формування, які відповідатимуть сучасним вимогам і задовольнятимуть потреби українського суспільства.

В умовах незалежності органів місцевого самоврядування у здійсненні покладених на них функцій та виконанні власних й делегованих повноважень, особливе місце належить доходам місцевих бюджетів як фінансовій базі їх функціонування. Відповідно, зростає значення бюджетів локального рівня у проведенні економічної політики на рівні адміністративно-територіальних одиниць та розв'язанні соціальних питань. Таким чином, вирішення вказаних проблем потребує переосмислення економічної природи місцевих бюджетів, теоретичного обґрунтування сутності їхніх доходів.

Аналізуючи теоретичні аспекти вказаної проблеми, вважаємо необхідним розглянути та глибше дослідити зміст поняття "місцеві бюджети" та закономірності їх функціонування які, на наш погляд, дадуть можливість теоретично обґрунтувати економічну природу доходів місцевих бюджетів, і відзначити функціональне призначення власних та закріплених доходів.

Зазначимо, що у фінансовій теорії немає єдиного загальноприйнятого виз-

начення місцевих бюджетів. Як свідчать результати ознайомлення з основними науковими працями, у економічній літературі місцеві бюджети трактуються як план місцевого господарства; фонди грошових фінансових ресурсів; сукупність економічних, грошових відносин; реальні ресурси.

Так, на початку ХХ ст. М. Смірнов місцеві бюджети розглядав як сукупність завдань, доручених місцевим органам влади, та сукупність ресурсів, які є у їхньому розпорядженні для виконання поставлених перед ними завдань, акцентуючи увагу на основному призначенні дохідної частини [25, 6]. У визначенні місцевих бюджетів І. Озерова, А. Оптіцева та Ф. Юрлова, на відміну від досить загального трактування сутності місцевих бюджетів М. Смірновим, відмічено соціальне призначення місцевих бюджетів та зазначено, що фінансування місцевих потреб проводиться за рахунок дохідних джерел [16, 7]. Аналогічну точку зору висловлює Р. Кудряшов, уточнюючи вищезазначене трактування місцевих бюджетів у частині їх призначення [26, 28]. Недостатньо обґрунтованим, на нашу думку, з позиції формування дохідної частини місцевих бюджетів пропонує розглядати місцевий бюджет С. Арсон, відзначаючи лише пріоритети у витрачання коштів місцевих бюджетів [1, 36].

Радянська фінансова наука трактує місцеві бюджети з таких позицій:

1. Місцеві бюджети розглядаються як комплексне поняття, зокрема, як "... бюджети місцевих органів державної влади і державного управління [27, 36]; "... сукупність бюджетів адміністративно-територіальних одиниць держави, що знаходиться у віданні місцевих органів влади та управління" [8, 218];

2. Виділяються місцеві бюджети капіталістичних країн, які є річними кош-

торисами можливих доходів і видатків місцевих органів управління [8, 221]. Характеристика цих місцевих бюджетів базувалась на класовому підході, оскільки "у капіталістичних країнах межі діяльності місцевих органів державної влади буржуазії визначаються центральною владою відповідно до інтересів зміцнення панування капіталістів і поміщиків" [27, 36];

3. Увага акцентується на місцевих бюджетах соціалістичних країн, які є основними річними фінансовими планами утворення і використання фондів грошових коштів, необхідними місцевим органам влади для виконання покладених на них функцій [7, 218–219]. Вважалося, що ці бюджети забезпечують фінансування витрат, пов'язаних із соціально-економічним розвитком у інтересах органів місцевого самоврядування, вони побудовані на принципах демократичного централізму і базуються на єдиній з державним бюджетом економічній і політичній основі;

4. Конкретно визначаються місцеві бюджети СРСР – бюджети адміністративно-територіальних одиниць, які входять у склад союзних і автономних республік; вони включаються у державні бюджети цих республік і в їхньому складі входять у Державний бюджет СРСР [27, 37]. У законодавчих актах СРСР відзначено перелік місцевих бюджетів, проте конкретного визначення місцевих бюджетів не подано. Так, відповідно до Закону УРСР "Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів" від 30.06.1960 року зауважено: "Кожна область, район, місто, селищна Рада і сільська Рада має місцевий бюджет, затверджений відповідною Радою народних депутатів" [12].

Усі перераховані трактування були пристосовані до існуючої соціально-економічної та політичної системи, служили цій системі та пояснювали наявні кате-

горії і поняття відповідно до завдань, які вирішувались у межах даної системи.

Тому при формулюванні визначень місцевих бюджетів, з одного боку, враховувались класичні підходи, напрацьовані світовою економічною наукою, а з іншого – економічні та політичні особливості соціалістичного устрою, який був покладений в основу побудови колишнього СРСР.

Проте, уже у 80–90-х роках ХХ ст. місцеві бюджети Д. Бутаков, І. Ходорович та Г. Шоляк трактують як сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу держави та забезпечують формування фінансової бази місцевих рад [3; 19; 28]. Вчені-економісти акцентують увагу на соціальному призначенні місцевих бюджетів, проте не конкретизують джерела формування фінансової бази органів місцевої влади. Однак не всі науковці погоджуються з такими підходами. Так, наприклад, Н. Ширкевич стверджує, що "... у місцевих бюджетах органічно поєднано дві категорії, з одного боку, місцеві бюджети – це основні фінансові плани місцевих рад, з іншого – вони є реальною економічною категорією, яка сприяє розвитку виробничої сфери та фінансування невиробничої сфери на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць" [29, 23]. Згідно з нашими переконаннями, такий підхід до визначення сутності місцевих бюджетів також не розкриває повністю їх зміст у розрізі видів надходжень.

Розвиток теорії місцевих бюджетів в умовах сучасності на території нашої держави тісно пов'язаний з визнанням місцевого самоврядування та розширенням меж їх фінансової діяльності. Характерною ознакою побудови бюджетної системи є самостійність бюджетів усіх рівнів. В умовах розвитку конституційних

зобов'язань органів місцевої влади місцеві бюджети стають ваговою ланкою бюджетної системи, зростає їх вплив на соціально-економічні процеси та якість надання державних послуг. Відповідно, проблематика місцевих бюджетів набуває особливої актуальності, що потребує детального дослідження та наукового осмислення.

Так, К. Павлюк визначає місцеві бюджети у двох аспектах: як організаційну форму мобілізації доходів та здійснення витрат місцевими органами самоврядування; як фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин [18, 145]. Таку ж точку зору підтримує О. Романенко, яка вважає, що будучи організаційною формою мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети є балансовими розрахунками, мають дохідну і витратну частину, будуються на принципах збалансування, мобілізуються і витрачаються на відповідній території. З другого боку О. Романенко відзначає, що "... місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин" [20, 190].

В. Кравченко пропонує сутність місцевих бюджетів доцільно розглядати з таких позицій: як правовий акт; як план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування; як економічну категорію [15, 118–119]. На думку О. Василика економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів. Вчений також деталізував напрямки використання бюджетних коштів у сучасних умовах розвитку суспільства [6, 100]. У визначенні місцевих бюджетів, запропонованому О. Кириленко [14], ідентифіковано форму прояву та матеріальну основу місцевих бюджетів,

враховано їх роль в умовах ринкової трансформації національної економіки.

З огляду на вищезазначене, зауважимо, що такі підходи до характеристики місцевих бюджетів є більш вдалимими, а ніж попередні, оскільки у них розкрито сутність і форма цих бюджетів, хоча, при цьому, недостатньо відзначено їх організаційну побудову.

Більшість вітчизняних економістів, зокрема В. Базилевич, Л. Баластрик С. Булгакова, Л. Василенко, Л. Єрмошенко, Ц. Огонь, Ю. Пасічник та ін. трактують місцеві бюджети виходячи з положень Бюджетного кодексу України, згідно з яким місцеві бюджети це – бюджет Автономної республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджети місцевого самоврядування. У цьому ж документі подано визначення бюджету як комплексного поняття – “... це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду” [4]. У даному визначенні враховано організаційну структуру місцевих бюджетів, їх форму, проте не розкрито їх сутність як об’єктивного поняття, незрозумілим є також їх зміст, оскільки фінансові ресурси держави та місцевого самоврядування значно більші за обсягом й складом джерел, ніж державний чи місцеві бюджети. Тому, вважаємо, що у визначенні не може йти мова про фінансові ресурси, а лише про відповідні фонди грошових коштів.

У статті “Концептуальні засади місцевих бюджетів” В. Дем’янишин вказує на те, що, при формулюванні теоретичної дефініції місцевих бюджетів доцільно комплексно підходити до пояснення глибинних об’єктивних характеристик та

матеріального вираження цих бюджетів як специфічного явища товарно-грошових відносин [10, 5–18]. Під місцевими бюджетами як об’єктивним економічним явищем вчений розуміє сукупність розподільчих відносин, пов’язаних із розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування й використання централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень.

Загалом підтримуючи основні положення викладені В. Дем’янишином стосовно економічної природи даного терміну відзначимо те, що у визначенні місцевих бюджетів доцільно також враховувати основне їх призначення – як фінансової бази функціонування органів місцевого самоврядування та вказувати конкретні джерела формування дохідної частини. Таким чином пропонуємо розглядати місцеві бюджети як централізовані фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування, що формуються у результаті надходжень податкових, неподаткових та інших видів доходів у процесі перерозподілу ВВП з метою фінансування власних та делегованих функцій і повноважень органів місцевої влади.

З огляду на проведені дослідження окремих підходів до сутності місцевих бюджетів, можемо детальніше підійти до висвітлення економічної природи доходів місцевих бюджетів, їх призначення в умовах демократичних відносин як основного джерела формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, що забезпечуватиме потенційні можливості розвитку адміністративно-територіальних одиниць та держави у цілому, розширюватиме перелік функцій та завдань органів влади на місцях, підвищуватиме рівень демократичних прав і свобод громадян.

Умови ринкових трансформацій українського суспільства вимагають но-

вих підходів до розуміння економічної природи доходів місцевих бюджетів, з'ясування їх ролі в економіці держави, спонукають до пошуку дієвих механізмів формування окремих видів надходжень та ефективних напрямків витрачання бюджетних коштів. Зважаючи на те, що доходи місцевих бюджетів займають вагомe місце у фінансових ресурсах органів місцевого самоврядування, особливого значення набувають проблеми удосконалення механізму мобілізації та зростання обсягів їхніх власних надходжень. Таким чином, вирішення практичних питань, пов'язаних із зміцненням власної дохідної бази органів місцевої влади, оптимізацією її складу та структури потребують досить глибокого теоретичного осмислення суті та призначення доходів місцевих бюджетів.

Розробка теоретичних положень щодо доходів місцевих бюджетів є одним із важливих завдань фінансової науки. Доопрацювання потребують концептуальні засади функціонування місцевих бюджетів стосовно теоретичного осмислення сутності та призначення їхніх надходжень в умовах ринку, оскільки кожний період розвитку суспільства знайшов своє безпосереднє втілення у висвітленні та розумінні поняття – доходи місцевих бюджетів. Поряд з цим, наукове дослідження проблем, пов'язаних із наповненням місцевих бюджетів, необхідно базувати і на вченні про місцеве самоврядування. Доходи місцевих бюджетів також вважаємо доцільним досліджувати, базуючись на теоретичних висновках та узагальненнях світової і вітчизняної науки щодо доходів державного бюджету, оскільки, зважаючи на принцип єдності бюджетної системи як у теоретичному, так і у практичному аспектах, доходи державного бюджету й доходи місцевих бюджетів мають багато спільного.

Впродовж усіх етапів свого розвитку держава задовольняла власні потреби, акумулюючи державні доходи. При цьому використовувались такі дохідні джерела, аналогами яких в умовах сучасності є податки. Так, у період рабовласництва, феодального суспільства державні доходи забезпечували витрати на ведення війн, утримання двору монарха, державного апарату. Уже із розвитком товарно-грошових відносин грошові доходи стали більш значимими, адже скоротилась частка натуральних зборів та повинностей. До XIX ст. термін доходи місцевих бюджетів не використовувався. В основному усі доходи держави чи місцевої влади трактувались як державні, або публічні доходи.

Перші посилання на доцільність розмежування державних та місцевих фінансів, доходів держави та місцевих доходів висвітлюються А. Смітом у праці "Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй" [24]. Автор виокремлює такі джерела отримання доходів як земля, праця, капітал, що забезпечують державне господарство фінансовими ресурсами. При цьому науковець наголошує, що "крім державного фінансового господарства існує ще й місцеве фінансове господарство", виділяючи такі види доходів: неподаткові надходження (доходи від капіталів, підприємств, майна держави) і податки.

Зазначена проблема привертає увагу у першій половині XIX ст. також і вчених Англії, США, Німеччини, Франції, Росії. Найбільшого розвитку вчення про місцеві доходи набуває у Німеччині. Так, Л. Штейн у праці "Finanzwissenschaft" у 1860 році, визнаючи необхідність самостійних досліджень місцевих фінансів поряд із фінансами держави, зробив вагомий внесок у розвиток теорії місцевого самоврядування [30]. Особливу увагу звертав на вивчення питань, присвячених

фінансам земств та общин Р. Гнейст [9]. Досліджуючи вищезазначені проблеми, він вважав, що передумовою становлення правової держави є розвиток місцевого самоврядування та його автономії, зокрема, фінансової.

Використовуючи ідеї попередників, у ХІХ ст. ґрунтовніше дослідив проблеми місцевих фінансів А. Вагнер, виклавши їх у роботі "Finanzwissenschaft" впродовж 1883–1901 рр. [15]. На його думку, фінансове господарство усіх публічних спілок і держави є предметом фінансової науки. Вчений доводив, що місцеві фінанси, поряд із державними фінансами, є публічними фінансами.

У російській фінансовій літературі проблеми формування доходів місцевих бюджетів почали досліджуватись після земської реформи 1864 року. Зазначені питання досить ґрунтовно розкривались А. Васильчиковим, В. Лебеєвим, Б. Веселовським, І. Озеровим, А. Свірцевським, П. Гензелем, А. Цитовичем, В. Твердохлебовим, М. Смірновим. При цьому під доходами місцевих бюджетів вони розуміли сукупність ресурсів, які нагромаджувались місцевими самоврядними спілками, підпорядкованими державі, для задоволення громадських потреб. Джерелами доходів вважались податкові надходження та ресурси, отримані внаслідок ведення власного фінансового господарства.

У період існування Української Народної Республіки практично відсутні необхідні наукові джерела, у яких би ґрунтовно досліджувалися проблеми формування доходів місцевих бюджетів.

У радянські часи наука про місцеві фінанси у контексті формування дохідної частини місцевих бюджетів розвивалася дещо пасивно. Існували різні підходи вчених-економістів щодо визначення сутності доходів місцевих бюджетів. У 1944 році Н. Ровінський вказує на цільо-

ве використання доходів місцевих бюджетів, та групує їх за ознакою стягнення, він розрізняє податкові надходження та доходи, які є результатом господарської діяльності місцевих органів влади [22, 9]. Д. Бутаков визначає доходи місцевих бюджетів як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному розподілу ВВП держави та забезпечують формування фінансової бази місцевих органів влади [3]. На нашу думку, у поданому визначенні доходів місцевих бюджетів не розкрито кількісних та якісних характеристик категорії доходів. При цьому, доходи місцевих бюджетів, формуючи фінансову базу місцевих органів влади, є лише однією, хоча і вагомою, складовою фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Н. Ширкевич та М. Васильєва, вважаючи доходи місцевих бюджетів джерелом формування основної частини матеріальної бази місцевих органів влади, не приділяють належної уваги дослідженню економічної природи конкретних видів надходжень [5, 29].

В Україні розвиток концептуальних засад доходів місцевих бюджетів тісно пов'язаний із визнанням місцевого самоврядування та розширенням їх фінансової діяльності. Доречно зауважити, що ряд сучасних дослідників подають визначення доходів бюджетів у цілому, охоплюючи одночасно сфери фінансових відносин як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. При цьому у наукових джерелах доходи бюджетів розглядаються як частина централізованих ресурсів держави, фондів грошових коштів, економічні відносини.

Так, С. Юрій і Й. Бескид під доходами бюджетів розуміють частину централізованих ресурсів держави, які необхідні для виконання нею відповідних функцій [31].

У даному визначенні висвітлено сутність як доходів державного бюджету, так і доходів місцевих бюджетів. Основна увага звертається на особливості функціонування цього поняття, зокрема, на вартісний і розподільчий характер, матеріальний зміст і призначення. Подане трактування не розкриває суті саме доходів місцевих бюджетів, не акцентує уваги на специфічному їх призначенні. Аналогічним є підхід до визначення сутності даного терміну у Л. Дробозіної, Ю. Константінової, Л. Окуневої [11]. Вчені виділяють такі джерела доходів місцевих бюджетів: місцеві податки і збори, неподаткові доходи, надходження із бюджетів вищих рівнів.

Трактуючи доходи бюджетів як частину національного доходу, що централізується у бюджетах різних рівнів, А. Бабиц та Л. Павлова конкретизують джерела їх мобілізації, виділяючи податкові та неподаткові надходження, доходи від використання майна, що є у державній та муніципальній власності [2]. Проте, у визначеннях доходів бюджету, запропонованих Г. Поляком, М. Романовським, О. Врублевським, Б. Сабанті, стрижневою основою виступає сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають між державою та юридичними і фізичними особами. Вчені акцентують увагу на безповоротності цих надходжень у розпорядження відповідних органів влади і відповідності діючому бюджетному, податковому законодавству [20; 23].

О. Романенко, розуміючи доходи бюджету як економічну категорію, яка відображає економічні відносини, що виникають у державі з юридичними та фізичними особами у процесі формування бюджетного фонду, відмічає форми прояву цієї категорії [21]. Хоча, таке тлумачення доходів місцевих бюджетів не розкриває повністю суті цього поняття,

оскільки доходи державного та місцевих бюджетів різняться джерелами формування окремих видів надходжень та напрямками їх цільового використання. Врахувавши такі особливості, доцільно конкретизувати економічний зміст доходів місцевих бюджетів.

Щодо тлумачення поняття доходів місцевих бюджетів Ю. Пасічника, вважаємо, що не доцільно ототожнювати доходи місцевих бюджетів з фінансовими ресурсами регіонального рівня, оскільки останні, крім доходів бюджетів, включають доходи державних та місцевих цільових фондів, доходи комунального сектора економіки та муніципальний кредит [17].

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що серед вчених-економістів у розумінні економічного змісту доходів місцевих бюджетів панує дві концепції. Відповідно, одні науковці, визначаючи зміст доходів місцевих бюджетів, абстрагуються трактуванням їх як економічних відносин, для інших – доходи місцевих бюджетів асоціюються з частиною централізованих ресурсів держави, що зосереджуються у відповідних централізованих фондах грошових коштів. Тобто, термін “доходи місцевих бюджетів” використовується для визначення різних за своєю природою об’єктів та явищ, оскільки, з одного боку, це поняття відображає сукупність особливої сфери фінансових відносин, пов’язаних із формуванням фондів грошових коштів місцевих органів влади, а з другого боку – є матеріальним вираженням частини бюджетних відносин у вигляді податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом й офіційних трансфертів. Крім того, вважаємо, що сутність доходів місцевих бюджетів доцільно розглядати також і у контексті їх суспільного призначення, поєднання загальнодержавних інтересів та інтере-



сів територіальних громад у процесі наповнення бюджетів на локальному рівні. Тому, подані вище визначення необхідно уточнити, акцентуючи увагу на економічному змісті доходів місцевих бюджетів та конкретизуючи їх призначення в умовах зміцнення інституту місцевого самоврядування. Вважаємо, що такий підхід до з'ясування суті досліджуваного поняття підкреслить особливості мобілізації доходів місцевих бюджетів саме в умовах ринкової економіки, що, у свою чергу, на практиці передбачатиме збільшення їх обсягів на фінансування власних і делегованих повноважень органів місцевої влади.

Таким чином, результати проведеного нами теоретичного дослідження показали, що у економічній літературі допоки не подано повних, всеохоплюючих визначень доходів місцевих бюджетів. Згідно наших переконань – проігнорувавши теоретичне дослідження, пов'язане із філософським абстрагуванням, скласти оптимальну модель доходів місцевих бюджетів саме в умовах утвердження державності та демократизації суспільного життя важко, оскільки не уявивши ідеальну організацію системи грошових потоків, робити практичні кроки ризиковано. Таким чином, дослідження доходів місцевих бюджетів як об'єктивного економічного явища є початковим і досить важливим етапом формулювання визначення доходів місцевих бюджетів та удосконалення практичних механізмів їх мобілізації. Тому, вважаємо доцільним глибше розглянути теоретичний зміст доходів місцевих бюджетів зосередивши увагу на тих грошових відносинах, які відображають розподільні відносини, пов'язані із формуванням централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. Об'єктом даного розподілу є ВВП, а суб'єктами, з одного боку, органи міс-

цевого самоврядування, а з другого – держава, фізичні і юридичні особи. На нашу думку усі види розподільчих відносин, які здійснюються у процесі формування доходів місцевих бюджетів можна об'єднати у такі групи:

- відносини між органами місцевого самоврядування і юридичними особами, які сплачують податкові, неподаткові платежі;
- відносини між органами місцевого самоврядування і фізичними особами, населенням з приводу сплати податкових і неподаткових платежів;
- відносини між органами місцевого самоврядування різних рівнів, пов'язані із перерозподілом бюджетних ресурсів;
- відносини між органами місцевого самоврядування і вищими органами державної влади та державного управління, пов'язані з перерозподілом коштів Державного бюджету України;
- відносини між органами місцевого самоврядування та кредитними установами з приводу мобілізації кредитних ресурсів;
- відносини між органами місцевого самоврядування та управлінськими структурами державних цільових фондів, пов'язані з перерахуванням частини коштів на поповнення цих фондів.

Так, сукупність перерахованих грошових відносин характеризує зміст доходів місцевих бюджетів як об'єктивного поняття. Об'єктивна необхідність доходів місцевих бюджетів пояснюється тим, що в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції тільки за умов наявності відповідного обсягу фінансових ресурсів, які мобілізовані у дохідній частині відповідних

централізованих фондів грошових коштів. Без таких доходів це зробити неможливо. Отже, держава та місцеві органи влади змушені і зобов'язані організувати розподільні відносини таким чином, щоб можна було у необхідні терміни та у необхідних обсягах сформувати доходи місцевих бюджетів які забезпечили б повноцінне виконання місцевою владою функцій і повноважень, встановлених Конституцією України та діючим законодавством.

Досліджуючи доходи місцевих бюджетів як об'єктивне економічне поняття ми маємо справу з постійно функціонуючим явищем, яке відображає безперервні грошові протоки пов'язані із процесом наповнення централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. Виходячи з таких міркувань, можемо зробити висновки, що, доходи місцевих бюджетів це сукупність розподільних відносин пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП з приводу формування централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування з метою їх ефективного використання – повноцінного фінансування власних і делегованих повноважень.

Разом з тим, відзначимо, що доходи місцевих бюджетів є унікальним поняттям, оскільки їх можна розглядати як теоретичну абстракцію, об'єктивне економічне поняття, а з іншого боку, як матеріальну субстанцію у вигляді конкретних видів надходжень. Доходи місцевих бюджетів як теоретичне, абстрактне, філософське поняття, яке є необхідним для пояснення механізмів їх формування, при певних умовах набувають матеріального втілення. Таким чином, об'єктивні, розподільні відносини за умови їхнього узагальнення через юридичні норми набувають різних форм і видів – доходи місцевих бюджетів при

умові їхнього затвердження набувають конкретного обсягу. Тобто, у контексті руху грошових коштів між учасниками, що задіяні у процесі формування доходів місцевих бюджетів, відбувається процес створення централізованих фондів грошових коштів, які набувають форми власних та закріплених бюджетних надходжень.

Відповідно, доходи місцевих бюджетів це частина фінансових ресурсів держави, які згідно умов діючого бюджетного законодавства є власними та закріпленими видами надходжень, котрі мобілізуються у фондах грошових коштів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових, неподаткових видів доходів, надходжень від операцій з капіталом та до цільових фондів, коштів, виділених із інших бюджетів з метою забезпечення ефективного та якісного виконання власних та делегованих функцій і повноважень органів місцевої влади.

У даному контексті вважаємо доречним навести визначення власних доходів, запропоновані О. Романенко та В. Кравченком, які намагаються чіткіше подати джерела формування власних доходів місцевих бюджетів, проте наводять неповний їх перелік [15, 21]. О. Кириленко основну увагу акцентує на територіальній локалізації та ресурсній визначеності даного виду надходжень, що, відповідно, відображається і на можливостях використання фондів грошових коштів органами місцевого самоврядування, проте не конкретизуються джерела їх мобілізації [13]. На нашу думку, власні доходи місцевих бюджетів доцільно тлумачити як грошові кошти, що повністю належать місцевим бюджетам та у твердо фіксованому розмірі зараховуються до них, не надходячи до бюджетів вищого півня і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Як уже зазначалось, роль доходів місцевих бюджетів в умовах зміцнення інституту місцевого самоврядування значно змінюється. Зростаюча потреба у якісному, повному та своєчасному наданні суспільних благ і послуг зумовлює необхідність функціонування закріплених доходів як джерела фінансування делегованих повноважень органів місцевої влади. З огляду на зазначене О. Кириленко характеризує закріплені доходи як такі, що на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою [13], що, на нашу думку, є найоптимальнішим, оскільки у даному визначенні мова йде про загальнодержавні податки, збори або доходи, достатній обсяг яких забезпечуватиме фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Трактування закріплених доходів В. Кравченком не дає повного уявлення про їх економічний зміст, оскільки вчений визначає їх як одну із форм передачних доходів місцевим органам влади на стабільній довгостроковій основі [15].

Доцільно навести визначення закріплених доходів, запропоноване С. Юрієм. До них вчений відносить доходи, які у законодавчому порядку повністю закріплюються за певним бюджетом і не підлягають передачі бюджетам нижчого рівня або частково закріплюються за бюджетом вищого рівня і у повному обсязі підлягають передачі бюджетам нижчого рівня [31]. Близьким за змістом є висвітлення поняття закріплених доходів у О. Романенко, яка наголошує, що закріпленими доходами є доходи, які повністю або частково зараховуються у певні види бюджетів безстроково або на довготерміновій основі [21]. При цьому науковець чітко вказує, що для їх включення не потрібне рішення органів влади вищого рівня. Таким чином, підсумовуючи

вищезазначене пропонуємо тлумачити закріплені доходи як такі, що відповідно до чинного законодавства, належать до доходів державного бюджету і з метою збалансування місцевих бюджетів закріплюються повністю або частково за бюджетами нижчого рівня.

Результати проведеного нами теоретичного дослідження засвідчили, що доходи місцевих бюджетів є одним із вагомих чинників, що впливає на рівень та якість виконання завдань, поставлених саме перед органами місцевого самоврядування. Відповідно, забезпечення органів місцевого самоврядування таким обсягом бюджетних ресурсів, який дав би їм можливість якісного виконання своїх функцій і повноважень є основним призначенням доходів місцевих бюджетів. Тому, доходи місцевих бюджетів у суспільстві відіграють важливу роль, а їхній вплив на соціально-економічні процеси у державі, на наш погляд, забезпечуються наступним чином:

- доходи місцевих бюджетів, зокрема їх податкові надходження, є фіскальним інструментом органів місцевого самоврядування. Фіскальна діяльність цих органів регламентується державою і дає їм можливість забезпечувати себе необхідним, для вирішення покладених завдань, обсягом бюджетних ресурсів;
- доходи місцевих бюджетів є інструментом соціального захисту населення, оскільки певна їх частина спрямовується на виплати найбільш соціально-незахищеним верствам населення;
- доходи місцевих бюджетів є інструментом забезпечення функціонування і розвитку соціально-культурної сфери, що відображається у фінансуванні таких галузей як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальне забезпечення;

- доходи місцевих бюджетів є інструментом економічного зростання територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань. За їх допомогою забезпечується функціонування комунального сектора економіки, особливо таких галузей як будівництво, житлове та комунальне господарство.

Обсяги доходів місцевих бюджетів, їх динаміка та структура характеризують рівень розвитку місцевого самоврядування. Відповідно до основних засад, що закріплені у Конституції України та визначені Законом про місцеве самоврядування в Україні й іншими законодавчими документами, перспективними програмами і прогнозами в Україні роль і значення місцевого самоврядування зростатиме, що також зумовлюватиме

посилення ролі доходів місцевих бюджетів. Тобто, грошові кошти бюджетів локального рівня як основне джерело забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування характеризуватимуть їх фінансові можливості у здійсненні видатків з метою виконання поставлених перед ними завдань. Тому вважаємо, що розширенню інформаційної бази, що забезпечить повноцінний аналіз величини та дослідження структурних змін у фондах грошових коштів місцевої влади сприятиме подана нижче класифікація доходів місцевих бюджетів із вказаними у ній такими елементами (табл. 1).

*У результаті проведеного дослідження ми прийшли до таких висновків.*

1. При трактуванні сутності доходів місцевих бюджетів варто застосовувати комплексний підхід. З одного боку дохо-

Таблиця 1

**Рекомендована класифікація доходів місцевих бюджетів**

Критерії класифікації	Види доходів
За соціально-економічним змістом	– надходження від юридичних осіб державної, комунальної, приватної, акціонерної, колективної форм власності; – надходження від фізичних осіб.
Залежно від повноти зарахування доходів до місцевих бюджетів	– доходи місцевих бюджетів, що зараховуються повністю; – доходи місцевих бюджетів, що зараховуються частково.
За періодичністю надходжень	– систематичні доходи; – разові доходи.
За методами залучення	– податковий та неподатковий методи формування доходів.
За способом зарахування	– доходи загального фонду місцевих бюджетів; – доходи спеціального фонду місцевих бюджетів.
Відповідно до кодів бюджетної класифікації	– податкові надходження; – неподаткові надходження; – доходи від операцій з капіталом; – офіційні трансферти.
За формами утворення	обов'язкові та необов'язкові надходження
За змістом	власні доходи, закріплені доходи, офіційні трансферти.
За джерелами утворення	– доходи місцевих бюджетів, джерелом яких є: прибуток, собівартість, доходи фізичних осіб, кошти інших бюджетів, інші.

ди місцевих бюджетів доцільно розглянути як об'єктивне філософське та економічне явище, яке відображає грошові відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. З іншого боку – як прагматичну та оптимальну модель, у якій конкретно вказано види надходжень – власні та закріплені доходи й напрямки їх використання – фінансування власних і делегованих повноважень органів влади на місцях і, яка б найкраще, в існуючих умовах, задовільняла потреби фізичних і юридичних осіб, органів влади на державному та місцевому рівнях.

2. Необхідність доходів місцевих бюджетів обумовлена існуванням товарно-грошових відносин, наявністю держави, відокремленням від функцій держави повноважень органів місцевого самоврядування, юридичним відокремленням всіх господарюючих суб'єктів, дією об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства.

3. Роль доходів місцевих бюджетів у суспільстві забезпечується їхнім впливом на соціально-економічні процеси, зокрема як фіскального інструмента органів місцевого самоврядування, інструмента економічного зростання територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань, інструмента соціального захисту населення, а також інструмента забезпечення функціонування і розвитку соціально-культурної сфери.

4. Ефективному вирішенню практичних питань, пов'язаних із змістом дохідної бази органів місцевого самоврядування, що забезпечуватиме їхні зобов'язання реальними та стабільними видами доходів, сприятиме подана класифікація доходів місцевих бюджетів із такими, вказаними у ній групувальними елементами: за соціально-економічним

змістом, залежно від повноти зарахування доходів до місцевих бюджетів, за періодичністю надходжень, за методами залучення, у відповідності з кодом бюджетної класифікації, за способом зарахування, за формами утворення, за змістом, за джерелами утворення.

### Література

1. Арсон С. *Фінансова політика Радянської влади*. – Харків: Укр. філія держ. фін. в-тва СРСР, 1929.
2. Бабич А. М., Павлова Л. П. *Фінансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник*. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.
3. Бутаков Д. Д. *Местные бюджеты стран-членов СЭВ / Под ред. Бутакова Д. Д.* – М.: Финансы и статистика, 1980. – 147 с.
4. *Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 37-38. – С. 189.
5. Васильева И. В. *Местные бюджеты в современных условиях*. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 112 с.
6. Василик О. Д., Павлюк К. В. *Державні фінанси України. Підручник*. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
7. Гарбузов В. Ф. *Финансово-кредитный словарь. Т. 1. А-Й / Гл. редактор Гарбузов В. Ф.* – М.: Финансы и статистика, 1984. – 511 с.
8. Гарбузов В. Ф. *Финансово-кредитный словарь. Т. 2. К-П / Гл. редактор Гарбузов В. Ф.* – М.: Финансы и статистика, 1986. – 512 с.
9. Гнейст Р. *История государственных учреждений Англии. (Пер. с англ.)*. – М., 1885.
10. Дем'янишин В. *Концептуальні засади місцевих бюджетів // Світ фінансів*. – Випуск 1(6), січень 2006 р. – С. 5–18.
11. Дробозина Л. А. *Общая теория финансов / Под. ред. Дробозиной Л. А.* –

М.: Банки и биржи ЮНИТИ, 1995. – 256 с.

12. Закон УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів” від 30.06.1960 р. з послідовними змінами і доповненнями. – К.: Міністерство фінансів УРСР, 1985.– 48 с.

13. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): Монографія. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

14. Кириленко О. П. Місцеві бюджети у економічній системі держави: Автореф. дис. докт. екон. наук, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2002.

15. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Навч. посібник. – К.: Т-во “Знання” – КОО, 1999. – 487 с.

16. Озеров Н. М., Оптицев А. Н., Орлов Ф. Е. Местные финансы и местный бюджет. – М.: Госфиниздат, 1931.

17. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн. Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.

18. Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави: Монографія. – К.: НІОС, 1998. – 198 с.

19. Поляк Г. Б. Финансы местных советов. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 152 с.

20. Поляк Г. Б. Финансы. Учебник для вузов. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 607 с.

21. Романенко О. Р. Фінанси. Підручник. – К.: Центр Навчальної Літератури, 2003. – 312 с.

22. Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. Учебное пособие для фин.-экон.вузов. – М.: Госфиниздат, 1944. – 385 с.

23. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. (Пер. з англ.). – К: Port-Royal, 2001. – 593 с.

24. Романовский М. В. Финансы. Учебник для вузов / Под ред. проф. Романовского М. В., проф. Врублевской О. В., проф. Сабанти Б. М. – М.: Издательство “Перспектива”. – Издательство “Юрайт”, 2000. – 520 с.

25. Смирнов М. А. Местные финансы. – М.: Госиздат, 1926.

26. Смирнов М. А., Кудряшов Р. А. Перестройка местного бюджета. – М.: Госфиниздат, 1932.

27. Финансово-кредитный словарь. Т. 2. М-Я / Гл. ред. В. П. Дьяченко. М.: Финансы. 1964. – 688 с.

28. Ходорович Н. Резервы укрепления доходной базы местных бюджетов: Автореф. дис. канд. экон. наук. – Л.: ЛФЭИ, 1977.

29. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 126 с.

30. Штейн Л. Финансовая наука. – Государственное хозяйство. (Пер. с нем.). – СПб.: 1885. – Вып. 1.

31. Юрій С.І., Бескид Й. М., Плішко І. В. Державний бюджет України. Навчальний посібник. – Тернопіль: Т.О.В. “ЦМДС”, 1998. – 277 с.

32. Юрій С.І., Дем’янишин В. Г., Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму. Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – 250 с.

33. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 3–10.