

*Хом'якова О. О.,
аспірант кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Класичного приватного університету*

ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ВИДАТКАМИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню поняття та окремих функцій місцевих бюджетів за видатками. З урахуванням аналізу змісту найбільш часто згадуваних у доктрині фінансового права функцій фінансів та функцій бюджетів за видатками, проводиться їх поділ на три групи: загальні, економічної спрямованості та правової спрямованості, який, на думку автора, відображає сутність «бюджетів» як багатогранної категорії, що має як економічний, так і правовий зміст.

Ключові слова: функції фінансів, функції бюджетів за видатками, загальні функції бюджетів за видатками, функції бюджетів за видатками економічної спрямованості, функції бюджетів за видатками правової спрямованості.

Постановка проблеми. Головне призначення видатків бюджетів, і місцеві бюджети у цьому сенсі не є виключенням, – розв'язання певних проблем. Для місцевих бюджетів – це проблеми місцевого значення та забезпечення соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Термін «функціонувати» означає діяти, бути у дії, працювати, виконувати своє призначення, а й для виконання призначення бюджетів функції місцевих бюджетів за видатками мають неабияке значення, спочатку теоретичне, а вже після досягнення відповідної мети – й неабияке практичне значення. І хоча функції місцевих бюджетів за видатків є індикатором перевірки ефективності планування сформованого місцевого бюджету, дослідженню їх ролі, на жаль, не приділяється достатня увага науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід констатувати, що комплексних розробок інституту функцій місцевих бюджетів за видатками до цього часу ще не здійснено, в наявності переважно поодинокі розробки, присвячені або ж фрагментарному узагальненому аналізу функцій фінансів (частіше), функцій бюджетів або ж окремим таким функціям (рідко). В більшості навчальних та наукових джерел з фінансового права про функції місцевих бюджетів за видатками взагалі не згадується. В тому чи іншому вигляді питання функцій місцевих фінансів висвітлювали, здебільшого, вчені-економісти та вчені-управлінці, зокрема І. А. Сазонець, Т. В. Грицько, Г. Ю. Придатко, Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник, безпосередньо функцій місцевих бюджетів за видатками – О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе, функцій місцевих органів влади (зокрема й щодо місцевих бюджетів за видатками) – О. О. Сунцова. Проте майже жоден із цих учених детально не досліджував конкретні функції місцевих бюджетів за видатками, розкриваючи пов'язані з цим питання лише в загальних рисах.

Мета статті полягає в аналізі поняття «функції бюджетів за видатками», з'ясуванні питання щодо доцільності виокремлення цього поняття, дослідженні змісту найбільш значущих функцій місцевих бюджетів за видатками та їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Видатки місцевих бюджетів мають величезне значення, адже зміст та ефективність основних функцій і завдань, задля виконання яких створюються та обираються органи місцевого самоврядування, виявляється

безпосередньо в напрямках витрачання бюджетних коштів. Через видатки місцевих бюджетів зрозумілими стають склад, структура та динаміка місцевих пріоритетів соціально-економічного розвитку. В складі та структурі місцевих бюджетних видатків виявляється й специфіка місцевих бюджетів, адже через них проявляються завдання місцевого значення, напрями всебічного розвитку відповідної території.

За допомогою видатків місцеві бюджети виконують певні функції. Як вірно зазначають В. О. Зуєва та В. Б. Череватюк, поняття «функція» не є спеціальним юридичним терміном, однак він широко використовується юридичною наукою [1, с. 100]. Свого часу А. Венгеров зазначив, що юридична мова часто запозичує чужі поняття, наповнюючи їх власним змістом, який подекуди втрачає зв'язок з первинним значенням [2, с. 141]. Для цілей нашого дослідження будемо виходити із розуміння «функцій місцевих бюджетів за видатками» як основних напрямів впливу видатків місцевих бюджетів на розвиток певної адміністративно-територіальної одиниці, на виконання завдань місцевого самоврядування, через які виявляється роль і призначення місцевих бюджетів, основна соціальна цінність місцевого самоврядування та найважливіші його риси.

Функції є одним з класифікаційних критеріїв поділу видатків місцевих бюджетів. Так, функціональна класифікація видатків місцевих бюджетів має певні рівні деталізації, які поділяють на дві групи: 1) розділи, в яких визначаються видатки місцевих бюджетів на здійснення загальних функцій місцевого самоврядування; 2) підрозділи і групи, в яких конкретизується спрямування місцевих бюджетних коштів на здійснення функцій місцевого самоврядування [3, с. 249]. У межах другої складової визначаються обсяги коштів місцевих бюджетів, що спрямовуються на фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, економічної діяльності тощо. Так, наприклад, після прийняття депутатами Запорізької міської ради на позачерговій сесії бюджету Запоріжжя на 2015 рік, мер м. Запоріжжя відзначив, що цей бюджет зберіг свою «соціальну спрямованість». У цілому на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, розвиток фізичної культури заплановано спрямувати близько 70% бюджету міста. Також у бюджеті передбачено зростання фінансування сфери житлово-комунального господарства більш ніж на 60% [4].

Щодо переліку функцій місцевих бюджетів за видатками у доктрині фінансового та бюджетного права відсутній єдиний підхід. Так, на думку О. М. Ніколаєвої та А. С. Маглаперідзе, функціями бюджету за видатками є: стабілізаційна, розподільна, алокаційна, інформаційна, інституціональна, регульовальна, стимуляційна, контрольна [5, с. 135]. Три з названих функцій, а саме: розподільчу, контрольну та стимулюючу, Н. І. Власюк, Т. В. Мединська та М. І. Мельник виокремлюють як функції місцевих фінансів (загалом, не лише місцевих бюджетів за видатками) [6, с. 25]. І. А. Сазонець, Т. В. Грицько та Г. Ю. Придатко визначають такі функції місцевих фінансів: 1) регулювання економічного та соціального розвитку шляхом розподілу та перерозподілу; 2) мобілізація та забезпечення фінансовими

ресурсами місцевих органів влади для виконання покладених на них завдань; 3) забезпечення надання громадських послуг [7, с. 14].

У навчальних джерелах з фінансового права, економіки можна зустріти й інший, також загальний, але більш пов'язаний з питаннями функцій місцевих бюджетів за видатками підхід. Так, О. О. Сунцова, аналізуючи функції місцевих органів влади, зазначає, що останні можуть бути розподілені на дві основні групи. До першої групи вона відносить функції, які взагалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів і вони є їхньою невід'ємною власною компетенцією (соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, благоустрій, інші). В цій групі О. О. Сунцова здійснює додатковий поділ функцій на обов'язкові та факультативні, критерієм якого є або встановлений у законодавстві перелік, або власний розсуд місцевих органів влади. Друга група функцій включає ті, які доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані) [3, с. 46].

Розглянемо зміст основних функцій місцевих бюджетів за видатками, які виокремлюються в спеціалізованій літературі з питань місцевих фінансів та бюджетів, з метою з'ясування їх ролі та здійснення класифікації, враховуючи багатогранність поняття «бюджет», яке розглядається і як економічна, і як правова категорія.

Стабілізаційна функція місцевих бюджетів за видатками полягає в тому, що видатки місцевого бюджету пом'якшують (сприяють зменшенню негативних наслідків) коливання економічних циклів. Враховуючи, що бюджет безпосередньо пов'язаний із такою суто економічною категорією, як «фінанси», то й функції матимуть прояви як економічного, так і правового характеру. Вказана функція є функцією «економічного спрямування».

Розподільна функція місцевих бюджетів за видатками виявляється в порядку формування видатків місцевих бюджетів. Фінансові ресурси накопичуються (акумуляуються) в місцевих бюджетах, а вже використання цих грошових ресурсів здійснюється згідно з пріоритетами бюджетної політики конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Що стосується фінансових ресурсів, акумуляованих на обласному та районному рівнях, то вони перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою фінансового вирівнювання. За своїм змістом вказана функція є також функцією економічного спрямування, але її практична реалізація має знаходитись у межах «правового поля», тобто весь процес такого розподілу регулюється відповідними нормативно-правовими актами.

Алокаційна функція місцевих бюджетів за видатками полягає в тому, що фінансова база місцевих бюджетів створюється з метою виробництва суспільних благ. Термін «алокація» є економічним терміном та означає систему розподілу недостатніх ресурсів, яка залежить від тих цілей, які стоять перед таким розподілом. Також цей термін має й інше значення, зокрема розподіл потужностей кампаній та їх товарів на ринковому просторі. Виробник таким чином будує свою цінову політику, щоб, з одного боку, забезпечити собі максимальний прибуток, а з іншого – задовольнити потреби споживача як за ціною, так і за якістю продукції. Загалом під алокацією розуміють неординарні способи досягнення поставлених цілей [8]. Виходячи з викладеного, вказана функція може бути визнана як такою, що має економічне спрямування, так і такою, що має правове спрямування. Пов'язаність із правом, як і попередньої функції, виявляється у неможливості «виходу» таких неординарних способів досягнення поставлених у місцевих бюджетах цілей за межі «правового поля».

Інформаційна функція місцевих бюджетів за видатками дає уявлення про стан економіки та соціальної сфери певної адміністративно-територіальної одиниці, визначає пріоритети місцевої політики. Ця функція є притаманною бюджетному праву загалом і має виявлятися на кожному етапі бюджетного процесу, тому можемо визнати її загальною функцією бюджетного права загалом, і місцевих бюджетів зокрема.

Інституціональна функція місцевих бюджетів за видатками полягає у відображенні суспільної переваги та суспільної думки щодо політики місцевої влади у бюджетній сфері щодо складу та структури видаткової частини бюджету. Ця функція також є універсальною, загальною, має бути характерною для будь-яких стадій бюджетного процесу демократичного суспільства.

Регулююча функція місцевих бюджетів за видатками є інструментом впливу щодо стримування або стимулювання розвитку економіки як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так, у кінцевому рахунку, і держави в цілому. Загалом «регулювання» є покликанням саме права, і здійснюється воно шляхом закріплення спочатку на рівні держави загальних норм, якими регулюються відповідні суспільні відносини (наприклад, прийняття бюджетного та податкового кодексів, законів про місцеве самоврядування тощо), а згодом – реалізації нормативних приписів, закріплених у загальних нормативно-правових актах, через акти тих самих органів місцевого самоврядування, зокрема через прийняття відповідних місцевих бюджетів. Тому вважатиме цю функцію як загальною, так і правовою спрямованості.

Важливість *стимулюючої функції* місцевих бюджетів за видатками важко переоцінити, адже саме за допомогою бюджетного фінансування місцеві органи влади можуть створювати умови для соціально-економічного розвитку своєї адміністративно-територіальної одиниці. Завдяки цій функції мають створюватись умови, за яких органи місцевого самоврядування стають зацікавленими у збільшенні доходів та додатковому залученню коштів, щоб мати змогу в подальшому спрямувати їх на конкретні цілі та програми розвитку свого населеного пункту. Конкретний результат, який виявляється в процесі вдалого використання коштів місцевого бюджету, є запорукою бажання більш критично підходити до формування місцевих бюджетів та планування його видатків. У межах вказаної функції згадаємо й про питання «економії коштів», адже відповідними термінами законодавець оперував до прийняття БК України 2010 р. Так, у першій редакції ст. 65 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачалося, що доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи *економії* у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається відповідною радою [9, с. 170]. З прийняттям БК України 2010 р. вказана стаття була сформульована дещо іншим чином. Відповідно до чинної редакції вказаної статті перевищення залишку коштів загального фонду місцевого бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів місцевих бюджетів, який використовується на проведення витрат місцевого бюджету згідно із змінами до рішення про місцевий бюджет. У такій редакції вказана стаття діє з липня 2010 р., коли була змінена через прийняття БК України 2010 р. [10, с. 564]. А отже, як зазначає А. С. Глушенко, національне бюджетне законодавство нині не містить визначення та взагалі не використовує термін «зекномлені кошти», що ускладнює розуміння та можливість використання вказаної категорії. Більш того, вказаним автором обґрунтовано

неможливість введення в бюджетне законодавство терміну «зеконномлені кошти» [11, с. 150-151].

Контрольна функція загалом притаманна фінансовим відношенням, усі навчальні, наукові та інші видання так чи інакше торкаються питань бюджетного контролю, який розглядається як «сукупність контрольних заходів уповноважених суб'єктів за складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджету». Тобто бюджетний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу з метою дотримання бюджетного законодавства всіма його учасниками [12, с. 10]. Як вірно зазначає О. І. Федоров, належне виконання бюджету було б неможливим без здійснення відповідного контролю за інститутами, установами, органами та іншими суб'єктами, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з наповненням бюджету, використанням та управлінням його коштами [13, с. 189]. Функція контролю місцевих бюджетів за видатками має на меті здійснення контрольних заходів щодо раціонального, економного та цільового витрачання бюджетних коштів. Про значний вплив та величезне значення вказаної функції свідчить і той факт, що вчені-фінансисти досить часто вказують, що контрольна функція охоплює не лише місцеві бюджети, а й усі фінансові ресурси, які є в розпорядженні місцевих органів влади [5, с. 25]. Необхідність контролю визнається й депутатами відповідних рад. Так, наприклад, при прийнятті бюджету м. Запоріжжя на 2015 рік депутатами міськради було акцентовано увагу на необхідності посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів та прийняття заходів для покарання тих, хто збагачується за рахунок заборозької казни [4].

Висновки. Отже, в доктринальних джерелах з фінансового права та пов'язаних із фінансовими питаннями виданнях спостерігається відсутність єдиного підходу до висвітлення функцій місцевих бюджетів за видатками, який має спектр від повного ігнорування цих функцій, до виокремлення основних з них. Найчастіше про функції йдеться при висвітленні категорії «фінанси» («функції фінансів») в економічній літературі. Перспективними напрямками наукових досліджень у цьому питанні є розробка поняття «функції місцевих бюджетів за видатками», спроба надання якого була здійснена й нами. Аналіз змісту основних функцій місцевих бюджетів за видатками дозволив дійти висновку про можливість виокремлення трьох груп таких функцій: загальні функції, функції економічної спрямованості та функції правової спрямованості. До загальних функцій слід віднести інформаційну, інституціональну та стимулюючу; до функцій економічної спрямованості за видатками економічної спрямованості – стабілізаційну, розподільчу, алокаційну; до функцій місцевих бюджетів за видатками правової спрямованості – регулюючу та контрольну. Функції місцевих бюджетів за видатками реалізуються через певні нормативно-правові акти, договори, а також шляхом відповідної діяльності органів місцевого самоврядування.

Дані висновки є попередніми, вони визначають напрямки шляхів подальшого дослідження та розв'язання проблеми.

Література:

1. Зуєва В. О. Функції держави та проблеми авіаційної безпеки / В. О. Зуєва, В. Б. Череватюк // *Право і суспільство*. – 2014. – № 5. – С. 99-106.
2. Венгерова А. Теория государства и права: [учебник]. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
3. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / О. О. Сунцова. – [3-те вид., перероб. та допов.]. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

4. Местные власти решили сохранить сонаправленность сметы. У Запорожжя теперь есть бюджет-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/enews/v-zapozozhet-verdili-byudzhet-na-2015-god-584496.html>.
5. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 354 с.
6. Власюк Н. І. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / Власюк Н. І., Мединська Т. В., Мельник М. І. – К.: Алерта, 2011. – 328 с.
7. Сазонев І. А. Управління місцевими фінансами: [навчальний посібник] / Сазонев І. А., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
8. Економічні терміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://btimes.ru/dictionary/allokatsiya>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР(із змінами) / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу: Закон України від 08.07.2010 р. № 2457-VI (із змінами) / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 48. – Ст. 564.
11. Глушенко А. С. Правові засади перерозподілу зекономлених коштів як напрямок збалансування ланок бюджетної системи / А. С. Глушенко // *Право і суспільство*. – 2014. – № 5. – С. 148-151.
12. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Гетманець; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 33 с.
13. Федоров О. І. Правові засади здійснення контролю за виконанням бюджету в рамках ЄС / О. І. Федоров // *Право і суспільство*. – 2014. – № 6. – С. 189-194.

Хомякова О. А. Функції місцевих бюджетів по расходам

Анотация. Стаття посвящена дослідженню поняття і окремих функцій місцевих бюджетів по расходам. На основі аналізу змісту найбільш часто згадуваних в доктрині фінансового права функцій фінансових і функцій бюджетів по расходам проводиться їх делення на три групи: загальні, економічної спрямованості і правової спрямованості, котре, по мненню автора, відображає суть «бюджетів» як багатогранного явлення, іменуючого як економічне, так і правове зміст.

Ключевые слова: функції фінансових, функції бюджетів по расходам, загальні функції бюджетів по расходам, функції бюджетів по расходам економічної спрямованості, функції бюджетів по расходам правової спрямованості.

Khomiakova O. Functions of local budgets expenditures

Summary. The article investigates the concept and individual functions of local budget expenditures. On the basis of analysis of the most common in the doctrine functions of finances and functions of budget expenditures, their division into three groups is made: general, ones of economic orientation and of legal orientation. This, in the author's opinion, reflects the essence of “budgets” as a multifaceted phenomenon of both economic and legal content.

Key words: finance functions, functions of budget expenditures, general functions of budget expenditures, functions of budget expenditures of economic orientation, functions of budget expenditures of legal orientation.