



Д. О. Білінський,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національного університету "Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого" (м. Харків)

УДК 347.73

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

Досліджується стан правового регулювання місцевих бюджетів України як складової частини фінансової системи країни з урахуванням тих змін, що були обумовлені набранням чинності у 2011 році новим Бюджетним кодексом України. Окрему увагу присвячено визначенню місця та значення місцевих бюджетів у бюджетній та фінансовій системах. Аналізується бюджетне законодавство України та роль органів місцевого самоврядування у формуванні відповідних місцевих бюджетів. Акцентується увага на проблемних питаннях функціонування місцевих бюджетів, які потребують додаткового законодавчого регулювання.

Ключові слова: місцевий бюджет, органи місцевого самоврядування, бюджетна система, фінансова система, бюджетні правовідносини, доходи та видатки місцевих бюджетів, механізм правового регулювання.

Дослідження питань побудови та функціонування фінансової системи України в сучасних умовах її розвитку, виявлення взаємозалежності та взаємозв'язків між місцевими бюджетами та іншими ланками фінансової системи країни є актуальним та виправданим, оскільки від оптимально та стабільно функціонуючої фінансової системи країни залежить забезпечення фінансовими ресурсами різних сфер суспільного життя, задоволення інтересів суспільства в цілому.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з двох ланок — державного та місцевих бюджетів. Україна як член Ради Європи у 1997 році ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [1], яка передбачає відокремлення місцевих органів самоврядування від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на них функцій у межах їхньої компетенції. Ратифікація зазначеної хартії покладає на державу зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів.

Важливе значення має питання використання місцевих бюджетів як суттєвого інструменту управління економікою й основою фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади у процесі виконання конституційних зобов'язань.

Треба наголосити, що в сучасній Україні все ще гостро стоїть питання необхідності фінансової децентралізації для повнішого та ефективнішого задоволення потреб населення в кожному регіоні. Як відзначає Є. В. Жемеренко, без бюджетної самостійності місцевих бюджетів з її численними складовими і врахування податкового потенціалу кожного регіону побудова й розвиток ефективної та дійової бюджетної системи України може зволікатися на невизначений час [2, с. 13].

Мета дослідження — з'ясувати особливості місцевих бюджетів як однієї із основних категорій у фінансово-правовому регулюванні та визначити значення та роль місцевих бюджетів у складі бюджетної системи країни та фінансової системи в цілому; визначити проблемні питання та розробити пропозиції щодо подальшого



удосконалення механізму правового регулювання місцевих бюджетів як складової ланки публічної фінансової системи.

Проблема місцевих фінансів є найбільш складною, а отже, і надзвичайно актуальною у розвитку місцевого самоврядування. Так, О. П. Орлюк слушно зазначає, що наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні [3, с. 110].

Пунктом 2 ч. 1 ст. 5 Бюджетного кодексу України [4] встановлено такий склад системи місцевих бюджетів України:

- а) бюджет Автономної Республіки Крим;
- б) обласні бюджети;
- в) районні бюджети;
- г) бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад):
 - *бюджети територіальних громад сіл та їх об'єднань*;
 - *бюджети територіальних громад селищ*;
 - *бюджети територіальних громад міст*;
 - *бюджети територіальних громад районів у містах*.

Визначення терміна “місцеві бюджети” закріплено п. 34 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [4], згідно з яким місцеві бюджети — це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, а згідно з п. 2 ч. 1 ст. 2 вказаного Кодексу бюджети місцевого самоврядування — це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Тут слід відмітити певну неузгодженість Бюджетного кодексу України [4] з іншими чинними нормативно-правовими актами, які часто ототожнюють поняття місцевих бюджетів та поняття бюджетів місцевого самоврядування. Так, ст. 142 Конституції України [5] визначає, що матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й 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 їх спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] “... бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) — це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування”. У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [7] термін “місцеві бюджети” взагалі не застосовується: у п. 1 ст. 18 при визначенні повноважень у галузі бюджету й фінансів сказано, що місцева державна адміністрація складає відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання (у зв'язку з чим можна вважати, що бюджет може бути районним чи обласним).

Слід погодитися з думкою М. І. Піскотіна, який ще у радянські часи відзначав, що місцевий бюджет не можна назвати бюджетом місцевого самоврядування, так як це неточно, двозначно і не зрозуміло [8, с. 128, 132]. Це твердження є актуальним і на сьогодні, оскільки 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.

Окрім того, розмежування бюджетів на місцеві та бюджети місцевого самоврядування об'рунтовується повноваженнями певних органів влади щодо їх прийняття та виконання й особливості формування доходної частини. Доходи місцевих бюджетів містять переважно закріплені доходи, тобто ті, що надходять за рахунок розподілення загальнодержавних податків і зборів. Бюджети місцевого самоврядування містять як подібні доходи, так і значне коло надходжень власного



характеру, доходів, що формуються за рахунок власних джерел відповідних територіальних громад: місцевих податків та зборів; плати за землю; фіксованого сільськогосподарського податку тощо [9, с. 21].

Враховуючи наведене, слід підкреслити необхідність приведення у відповідність вказаних вище нормативно-правових актів до норм Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року [4] у частині чіткого відмежування на законодавчому рівні бюджетів місцевого самоврядування від місцевих бюджетів.

Необхідно відмітити, що з набранням чинності у 2011 році Бюджетним кодексом України відбувся ряд позитивних зрушень, спрямованих на зміцнення доходної частини місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, підвищення ефективності функціонування бюджетної сфери та удосконалення управління бюджетними ресурсами. Серед таких змін варто визначити, що підвищено ефективність бюджетного планування шляхом впровадження середньострокового планування, що надало можливість органам місцевого самоврядування розробляти довгострокові плани з гарантією, що реалізація цих проектів не буде зупинена з причини перегляду пріоритетів. Розширено перелік надходжень доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ч.ч. 2 і 4 ст. 108 Бюджетного кодексу України [4]). Так, до них включені фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, адміністративні штрафи, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності та до бюджетів місцевого самоврядування передано весь обсяг надходжень від плати за землю.

Збільшено доходи спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування (шляхом зміни нормативів відрахувань між рівнями бюджетів) та розширення джерел формування бюджету розвитку. Крім існуючих на сьогодні джерел — коштів від відчуження майна, та коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, — до бюджету розвитку зараховується і єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Покращено мобільність видатків, зокрема місцеві державні адміністрації за згодою комісії з питань бюджету відповідної місцевої ради отримали право перерозподіляти видатки між бюджетними програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головних розпорядників коштів.

Незважаючи на ряд позитивних тенденцій, що намітилися у розвитку інституту місцевих бюджетів, актуальними та такими, що потребують законодавчого регулювання, залишаються багато питань. Місцеві бюджети рівня громад (міст, селищ, сіл) поки що не отримали стабільного джерела надходжень, право на адміністрування за яким залишалося б компетенцією місцевого самоврядування. Невирішеним є й питання про збільшення самостійності органів місцевого самоврядування щодо встановлення власних податків та зборів.

Окрім того, суттєво посилити економічну значимість кожної громади, кожного регіону, підвищити рівень прогнозованості та керованості регіонального розвитку, забезпечити соціальну орієнтованість розвитку регіональних економічних структур могло б розширення прав здійснення органами місцевого самоврядування запозичень у господарюючих суб'єктів (юридичних осіб), чітке унормування термінів, строків, гарантії та умов повернення таких запозичень, законодавчого закріплення права здійснювати запозичення між місцевими бюджетами.

Аналіз стану правового регулювання функціонування місцевих бюджетів в Україні як значущої ланки функціонування публічної фінансової системи в цілому дає можливість дійти висновку, що з набранням чинності новим Бюджетним кодексом України [4] намітилися позитивні зрушення до фінансової децентралізації та самостійності місцевих бюджетів, що є в краї необхідною передумовою розвитку ефективної та дійової фінансової системи України та ефективнішого задоволення потреб населення в кожному регіоні.

У той же час актуальним залишається ряд питань, які потребують якнайшвидшого врегулювання з метою усунення перепон подальшої децентралізації



фінансової системи країни, укріплення самостійності місцевих бюджетів та удосконалення механізмів їх діяльності, до яких можна віднести необхідність розмежування термінів “місцеві бюджети” та “бюджети місцевого самоврядування” у чинних нормативно-правових актах, збільшення самостійності органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, розширення прав здійснення органами місцевого самоврядування запозичень у господарюючих суб’єктів та запозичень між місцевими бюджетами.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифіковано Законом України 15.07.1997 р. № 452/97 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Жемеренко, С. В. Використання коштів місцевих бюджетів України [Текст] / С. В. Жемеренко // Фінанси України. — 2005. — № 8. — С. 12–18.
3. Орлюк, О. П. Фінансове право [Текст] : [навч. посіб.] / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Текст] // ОВУ. — 1997. — № 25. — Ст. 20.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Текст] // ОВУ. — 1999. — № 20. — Ст. 190.
8. Пискотин, М. И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся [Текст] / М. И. Пискотин. — М. : Госюриздат, 1961. — 326 с.
9. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України [Текст] / кол. авт. [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. — К. : Зовнішня торгівля, 2010 — 982 с.

Рекомендовано до друку кафедрою фінансового права
Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”
(протокол № 2 від 5 жовтня 2012 року)

Надійшла до редакції 25.10.2012

Билинский Д. А. Местные бюджеты как составляющая публичной финансовой системы
Исследуется состояние правового регулирования местных бюджетов Украины как составной части финансовой системы страны с учетом тех изменений, которые были обусловлены вступлением в силу в 2011 году нового Бюджетного кодекса Украины. Отдельное внимание уделено определению места и значения местных бюджетов в бюджетной и финансовой системах. Анализируется бюджетное законодательство Украины и роль органов местного самоуправления в формировании соответствующих местных бюджетов. Акцентируется внимание на проблемных вопросах функционирования местных бюджетов, которые требуют дополнительного законодательного регулирования.

Ключевые слова: местный бюджет, органы местного самоуправления, бюджетная система, финансовая система, бюджетные правоотношения, доходы и расходы местных бюджетов, механизм правового регулирования.

Bilinskyi, D. O. Local Budgets as a Part of the Public Financial System

The article examines the state of the legal regulation of local budgets in Ukraine as part of the financial system in view of the changes that have been set by the enactment in 2011 of the new Budget Code of Ukraine. Special attention is devoted to the place and importance of local budgets in the budget and financial systems. We analyze the budget legislation of Ukraine and the role of local governments in shaping of local budgets. The attention to problems of functioning of local budgets, which require additional legislative regulation.

Keywords: local budget, local governments, fiscal system, financial system, fiscal relationship, revenues and expenditures of local budgets, the mechanism of regulation.