

УДК 332

А. В. СІТНІЧЕНКО

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Висвітлено питання щодо місця місцевих бюджетів у бюджетній системі України. Розглянуто склад и структуру місцевих бюджетів, досліджено склад и структуру їхніх доходів і видатків.

The article touches upon the position of the local budgets in the budget system of Ukraine. The composition and the structure of the local budgets are examined in the article. The composition and the structure of local budgets' profits and expenditures are investigated.

Із набуттям Україною статусу незалежної держави розпочався процес становлення національної фінансової системи. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до організації влади на основі поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Процес відродження місцевих фінансів супроводжується появою цілого комплексу нових для держави теоретичних і практичних проблем. Коло цих проблем зумовлює формування нової, самостійної галузі фінансової науки України.

У період трансформації економіки України та побудови демократичного суспільства проблеми забезпечення достатнього фінансування витрат держави як на державному, так і на місцевому рівнях відчуються досить гостро. Успішний розвиток процесу становлення місцевих фінансів в Україні можливий лише за умови проведення в державі широкомасштабної адміністративної реформи, результатом якої має стати формування нової, сучасної організації як державної влади, так і місцевого самоврядування, перебудова неефективних фінансово-бюджетної та податкової систем країни.

Актуальною проблемою для дослідження на сучасному етапі є питання місцевих бюджетів, їхніх складу і структури.

Отже, метою статті є оцінка стану, методики та практики наповнення місцевих бюджетів і на їхній базі розроблення науково-теоретичних та методичних засад щодо розкриття сутності місцевих бюджетів, визначення напрямів удосконалення їхнього наповнення в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування.

Цю роботу якраз і присвячено проблемам місцевих фінансів. У ній наводяться основні теоретичні засади їхньої побудови, законодавче посилення, розкривається практичне складання та виконання бюджету тощо.

Місцеві бюджети – важливий і складний елемент бюджетної системи держави. Питання їхніх побудови, ефективного використання у фінансовому механізмі

держави знаходиться в постійному полі зору науковців та практичних працівників усіх рівнів. Ці питання потрапляють у центр уваги багатьох фахівців. Зокрема, вони порушуються у працях вітчизняних учених О. Василика, О. Кириленко, О. Музики, І. Луніної, В. Мамонової, А. Спіфанова.

Місцевий бюджет – це план формування фінансових ресурсів визначеної території, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування та їхнього використання з метою задоволення різних економічних і соціальних потреб.

Прибуткова частина кожного місцевого бюджету відображає результати роботи підприємств, організацій та інших суб'єктів господарювання, що діють на визначеній території, масштаби їхньої діяльності й обсяги прибутків, частина з яких мобілізується у прибутки місцевих бюджетів за допомогою податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Видаткова частина місцевих бюджетів відображає стан житлово-комунального та соціального сектора, визначає напрямки витрат мобілізованих у бюджет коштів.

Бюджетним кодексом визначено структуру бюджетної системи України, до складу якої віднесено державний бюджет та місцеві бюджети. Місцевими бюджетами визнаються бюджети: Автономної Республіки Крим; обласні; районні; районів у містах; місцевого самоврядування. До останніх віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань [2, с. 7].

Місцеві бюджети можуть складатися із загального та спеціального фондів. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається Законом України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік [3].

Загальний фонд бюджету включає:

- 1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
- 2) усі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;
- 3) фінансування загального фонду бюджету.

Спеціальний фонд бюджету включає:

- 1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;
- 2) гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;
- 3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

Місцевий бюджет включає всі надходження та витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету (ст. 63).

Склад доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, визначено у ст. 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання

власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

До власних доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів органів місцевого самоврядування належать доходи, які визначаються законодавством, формуються і збираються на відповідній території, а саме:

- місцеві податки та збори;
- доходи від майна і підприємств, що належать до комунальної власності, та інші доходи, передбачені законодавством.

Закріплені доходи – це ті доходи, які повністю або частково (у %) зараховуються до певних видів бюджетів безстроково або на довгостроковій основі та для включення яких не потрібно рішення органів влади вищого рівня.

Згідно зі ст. 143 Конституції України, власних доходів в обласних і районних бюджетах немає, а є, якщо фінансується спільна програма, в основному, закріплені доходи [1, с. 42]. До цих бюджетів не включаються як закріплені доходи надходження від комунальної власності.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Основними формами надання міжбюджетних трансфертів, за Бюджетним кодексом України, є дотації вирівнювання та субвенції [4, с. 99].

Доходи бюджетів можна розподілити за кількома ознаками, а саме:

- 1) соціально-економічний характер доходів;
- 2) джерела утворення та форми використання коштів;
- 3) методи вилучення коштів;
- 4) конкретні умови акумуляції коштів та їхнього використання.

Можна стверджувати, що існує досить багато підстав для класифікації доходів місцевих бюджетів, проте не всяка класифікація може відповідати реаліям сьогодення. Головним критерієм сприйняття чи, навпаки, несприйняття класифікації є її практична користь, що проявляється у правотворчій діяльності та у процесі формування дохідної бази місцевих бюджетів [6, с. 71].

Бюджетним кодексом України вводиться поняття “кошик доходів місцевого самоврядування” для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їхніх об’єднань). Кошик доходів визначається як сукупність дохідних джерел, що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів відповідним бюджетам (ч. 2 ст. 64). У складі доходів кошика, передусім, передбачаються податки та збори, що стягуються за місцем знаходження суб’єкта – платника податку. Джерела цих доходів закріплено в ч. 1 ст. 64 та в ст. 66 Бюджетного кодексу України. Поряд із цим у Бюджетному кодексі України наведено склад доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 69).

Фінансове забезпечення бюджетів в Україні побудовано за ієрархічною системою: державний обласний районний бюджети місцевого самоврядування базового рівня (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об’єднань). При цьому існує прямо пропорційна залежність між бюджетами

різного рівня, як правило, нижчого – від вищого, але вже немає підпорядкованості всіх місцевих бюджетів державному бюджету.

Розмежування доходів між ланками місцевих бюджетів має здійснюватися в повній відповідності до структури повноважень, що визначають функціональні обов'язки органів місцевого самоврядування. В основу такого розмежування доцільно покласти відомі у світовій практиці способи, які передбачають закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних видів податків і прямий розподіл надходжень до бюджетів територіальних громад. Окрім цього, О. Мечинський зазначає, що централізація коштів на рівні обласних бюджетів призводить до послаблення дохідної бази місцевих бюджетів базового рівня [5, с. 46].

Запропонована Бюджетним кодексом України система міжбюджетного регулювання (на відміну від бюджетної системи попередніх років) заохочує місцеві органи влади до нарощування надходжень, що сприятиме збільшенню обсягу видатків на надання послуг, за які вони відповідають. Зокрема, органи влади зацікавлені у створенні сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, що розвивається на відповідній території територіальних громад. Саме він є важливим джерелом приросту та збільшення місцевих та інших податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету.

Видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, які виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади [4, с. 106].

Видатки бюджетів є досить складною категорією в бюджетному праві. Трапляються випадки, коли в науковій літературі, а також у побуті вживають термін “витрати бюджету”, розуміючи при цьому саме “видатки бюджету”. Проте Бюджетний кодекс України розмежує ці поняття, визначаючи видатки бюджету як кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум; витрати бюджету – це видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу. Отже, не можна отожднювати чи плутати ці поняття, адже вони вже мають своє легальне визначення [7, с. 66].

У вітчизняній практиці вперше в Бюджетному кодексі України здійснено законодавче розмежування та закріплення за державним і місцевими бюджетами видатків на виконання повноважень і забезпечено реалізацію основних принципів бюджетної системи.

До складу видатків місцевих бюджетів належать видатки:

– які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного виконання їх на основі принципу субсидіарності (ст. 88 – 90). Ці видатки враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, держава регулює їхнє здійснення та бере на себе зобов'язання забезпечувати відповідними ресурсами;

– на реалізацію прав і обов’язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України (ст. 91). Ці видатки не беруться до уваги при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Згідно з бюджетною класифікацією видатки місцевого бюджету можуть поділятися за економічним змістом, між головними розпорядниками бюджетних коштів, за функціями та між бюджетними програмами і мають затверджуватися рішенням про місцевий бюджет.

За економічним змістом видатки поділяються на поточні, капітальні та видатки на кредитування за вирахуванням погашення.

Розподіл видатків за економічною класифікацією дозволяє оцінити спрямованість бюджету, зокрема в частині використання коштів на утримання бюджетних установ, на капітальне будівництво, інноваційний розвиток та ін.

Одночасно видатки місцевого бюджету розподіляються між головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня.

Виходячи з суспільних потреб, видатки місцевого бюджету поділено за функціональними ознаками на такі основні групи: утримання органів місцевого самоврядування; правоохоронна діяльність; економічна діяльність; охорона навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров’я; духовний та фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення.

Групування видатків за функціями не є остаточним і може розглядатися як таке в поточному та наступному бюджетних періодах. Видатки за функціональною класифікацією розробляються здебільшого для аналітичної оцінки обсягів фінансування, для бюджетних узагальнень та цілей статистичного аналізу.

Формування та планування показників видатків бюджету за економічним змістом, за головними розпорядниками бюджетних коштів та функціональними ознаками дозволяє спрямовувати кошти платників податків на конкретно визначені напрями, а також обліковувати та аналізувати витрачання бюджетних коштів за цими напрямками, інформувати суспільство про обсяги витрат на оплату праці, капітальне будівництво, обслуговування боргу, про обсяги фінансування тих чи інших структур, галузей чи виконуваних функцій тощо.

Отже, було проведено аналіз структури місцевих бюджетів і складу структури місцевих бюджетів України на сучасному етапі розвитку.

У бюджетній системі кожної країни найчисленнішою ланкою є *місцеві бюджети*. Місцеві бюджети виконують особливу роль у кожній унітарній країні, тому що вони є фінансовою основою місцевого самоврядування. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, тобто здійснюються всі ті витрати, які зачіпають інтереси широких верств населення.

Теорія місцевих фінансів України відкриває новий перспективний напрямок наукових досліджень, який матиме важливе практичне значення, пов’язане з формуванням фінансової системи держави якісно нового змісту і структури, зі значно більшими можливостями забезпечити розширене відтворення фінансових ресурсів та вищий рівень життя людей.

Тому можна впевнено казати, що з прийняттям Бюджетного Кодексу України було юридично оформлено статус місцевих бюджетів у бюджетній системі сьогодення, законодавчо закріплено чинну структуру місцевих бюджетів та визначено їхній склад, певною мірою врегульовано питання щодо розподілу доходів та видатків між бюджетами різних рівнів.

Чинна структура сучасної бюджетної системи України не є досконалою, усе ще існують ознаки централізації коштів за бюджетами вищих рівнів. Отже, на основі вищевикладеного вважаємо за необхідне провести більшу децентралізацію коштів та посилити дохідну базу місцевих бюджетів базового рівня. Такий крок зробить місцеві бюджети більш самостійними та, відповідно, посилить відповідальність і зацікавленість посадовців за їхнє належне формування й виконання. А для досягнення цих цілей необхідно внести зміни до відповідних нормативних актів (Бюджетний кодекс України, Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, Закон України “Про місцеві податки і збори”, Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”, постанова Кабінету Міністрів України “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” та ін.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування й використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні й фінансово забезпечені, істотно впливає на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

Перелічені вище шляхи оптимізації місцевого бюджету України, звісно, потребують не раптового введення, що призведе до хаосу та непорозумінь, а поступового впровадження.

Література:

1. Конституція України // Уряд. кур’єр. – 1996. – № 129-130. – (13 лип.)
2. Бюджетний кодекс України. – К. : Скіф, 2005. – 80 с.
3. Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. *Базилевич В. Д.* Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за заг. ред. В. Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
5. *Музика О.* Інститут доходів місцевих бюджетів / О. Музика // Юрид. Україна. – 2003. – № 11. – С. 43 – 48.
6. *Музика О.* Класифікація доходів місцевих бюджетів / О. Музика // Право України. – 2003. – № 10. – С. 68 – 71.
7. *Музика О.* Поняття “доходи місцевих бюджетів” і відмежування його від суміжних бюджетно-правових категорій / О. Музика // Право України. – 2004. – № 10. – С. 63 – 68.
8. Юридична енциклопедія / [ред. кол. : голова Ю. С. Шемшученко, заст. М. П. Зяблюк, відп. секр. В. П. Горбатенко]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3.

Надійшла до редколегії 29.05.2008 р.