

Ю. П. КОЗАЧЕНКО

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ВАЖЛИВИЙ РЕСУРС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД

*Здійснено дослідження ролі місцевих фінансів стосовно організаційно-економічного механізму діяльності органів місцевого самоврядування, напрями ефективного використання коштів місцевих бюджетів і достатності фінансових ресурсів для розвитку територій. Підкреслено, що місцеві фінанси формуються як самостійна складова фінансової системи держави.*

**Ключові слова:** місцеві фінанси, інститут місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансові бази органів місцевого самоврядування.

*The article studies the role of local finance in relation to organizational and economic mechanism of local government, areas effective use of local budgets and adequacy of financial resources for development areas. Emphasized that local finances are formed as a separate component of the financial system.*

**Key words:** local finances, the institution of local government, local governments, the financial base of local governments.

Пріоритетним завданням державної влади будь-якої країни є забезпечення стійкого довгострокового економічного розвитку з метою підвищення добробуту населення та зміцнення потенціалу розвитку майбутніх поколінь. Основна увага в сучасних умовах має приділятися розширеному відтворенню бюджетних ресурсів, зростанню доходів бюджету, збільшенню фінансової бази бюджетних призначень.

Набуття Україною незалежності дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р., було ухвалено низку законодавчих документів і прийнято Конституцію України (28 червня 1996 р.). Принципово новим у Конституції є підхід щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнана територіальна громада, а не адміністративні утворення.

Формами ж місцевих фінансів в Україні є фінанси територіальної громади (комунальні фінанси), фінанси області міста Київ, фінанси міст, фінанси районів (районів у місті), фінанси сіл, фінанси селищ.

Для створення місцевих фінансів необхідно визначити межі між завданнями, що повинна вирішувати центральна влада, і тими завданнями, що мають бути вирішені місцевими органами влади. Місцеві фінанси формуються як самостійна складова фінансової системи держави. Таким чином, місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання місцевими органами влади

---

покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих. Головним напрямом, перш ніж будувати місцеві фінанси – це завдання, що необхідно вирішити центральним органам разом з тими галузями влади, яким доручено керувати місцевими фінансами.

Проблема формування фінансової основи місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, зокрема О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василик, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луїної, В. Піхотського, В. Федосова, С. Юрія та ін. Практичні рекомендації щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів надано в наукових працях О. Гончаренка, О. Музики, В. Прохорової та ін. Але попри чисельні дослідження у цій сфері проблема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та підняття рівня самодостатності місцевих бюджетів залишається не вирішеною, що обумовлює необхідність подальшого дослідження із наданням практичних рекомендацій.

Метою статті є дослідження інституту місцевих фінансів як самостійної складової фінансової системи держави та ресурсозабезпечуючою галуззю органів місцевого самоврядування.

Процес формування місцевих фінансів України, як свідчить практика останніх років самостійності нашої держави, супроводжувався рухом фінансів зверху вниз, тобто переважав дотаційний метод розподілу, від держбюджету дотації йшли в місцевий бюджет. А місцевому бюджетові потрібно було вирішувати проблеми фінансування: початкової і середньої освіти, охорони здоров'я, доріг місцевого значення, ветеринарної допомоги, благоустрою населених пунктів, догляду за інвалідами і сиротами, житлово-комунального господарства; здійснення житлового будівництва, забезпечення теплом, працевлаштування безробітних і їх перепідготовки, роботи ритуальних служб, збору й утилізації сміття, захисту екології, організації землекористування тощо.

Головними напрямками, які визначають, що витрати, які закріплюються за місцевими органами влади в межах їх компетенції та поділяються на обов'язкові і факультативні. Обов'язкові витрати здійснюються місцевими органами влади в обов'язковому порядку за переліком, визначеним законодавством України. Факультативні витрати: здійснюються місцевими органами влади на їх власний розсуд, на основі рішень, прийнятих урядом країни і відповідного законодавства. Для виконання делегованих повноважень орган, що їх визначає, передає органам місцевої влади відповідні фінансові ресурси, тобто компенсує витрати місцевим органам влади. Це положення закріплене в Європейській хартії про місцеве самоврядування і неухильно виконується в Україні [6].

Важливу роль для фінансування соціального розвитку, регулювання економіки держави, сприяння швидкому розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної стабільності в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим

---

---

засобом реалізації державної політики.

Питання децентралізації бюджетної системи України є темою багатьох досліджень, праць і дискусій. Адже фінансова децентралізація є основою незалежності, життєздатності органів місцевої влади, яка дає їм можливість вирішувати важливі питання місцевого значення. Проте реалізація закріпленого законодавством України права кожної адміністративно-територіальної одиниці на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету, права його складання, затвердження і виконання без втручання вищих органів влади. Тобто, кожен орган влади повинен мати у своєму розпорядженні обсяг фінансових ресурсів, достатній для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Поряд із цим він повинен бути наділений самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. В Україні зберігаються жорстка фінансова залежність регіонів від центру, гостра нестача власних доходів місцевих бюджетів, непрозорість перерозподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності та ставить розвиток місцевої економіки і соціальної сфери в залежність від можливостей і бажання вищих щабелів органів влади вирішувати проблеми, що стосуються даної території районів, міст, селищ і сіл.

В економічному і соціальному розвитку регіону вагома роль відводиться місцевим бюджетам, адже вони є джерелом фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства, різноманітних молодіжних програм, витрат з упорядкування населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, утримання притулків та дитячих закладів-інтернатів, допомоги сім'ям з дітьми, іншим малозабезпеченим і незахищеним верствам населення. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належать особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них зосереджено понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визначаються бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Усього місцевих бюджетів в Україні понад 14 тис. Найчисельніша група – це сільські, селищні та міські бюджети.

Єдиного визначення поняття місцевого бюджету не існує, пропонується визначення місцевих бюджетів з позиції вирішення соціально-економічних проблем регіону. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації соціально-економічних завдань територіальних громад і забезпечення виконання покладених функцій на органи місцевого самоврядування.

Місцевий бюджет складається із надходжень і видатків на виконання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого

---

самоврядування. Доходи місцевих бюджетів використовуються органами місцевої влади для забезпечення поточних і майбутніх завдань розвитку регіону [3].

Отже, в економічному і соціальному розвитку регіону вагома роль відводиться місцевим бюджетам, адже вони є джерелом фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства, різноманітних молодіжних програм, витрат по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, утримання притулків та дитячих закладів-інтернатів, допомоги сім'ям з дітьми, іншим малозабезпеченим і незахищеним верствам населення.

Розвиток політичної демократії в державах Співдружності Незалежних Держав неминує супроводжуватися не тільки надбанням ними справжнього суверенітету, самовизначення й господарської самостійності, але й динамічним розвитком системи місцевого самоврядування. Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Саме тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Слід зазначити, що однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята 15.11.1985 р., передбачала відокремлення органів місцевого самоврядування від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на них функцій у межах їх компетенції. Ураховуючи загальносвітові та європейські тенденції суспільного розвитку та спираючись на Закон СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 09.04.1990 р., в Україні 07.12.1990 р., уперше серед республік колишнього СРСР, ухвалюється Закон "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Цей Закон створив правове підґрунтя для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Значна увага в ньому приділялась питанням функціонування місцевих бюджетів, була закріплена самостійність місцевих рад народних депутатів у розробленні, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів, не допускалось втручання вищих органів; зазначалось, що місцеві бюджети одних адміністративно-територіальних утворень не включаються до бюджетів інших. Чіткіше розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів знайшло своє відображення в Бюджетному кодексі України.

Переходячи безпосередньо до аналізу питання, пов'язаного з місцевими бюджетами в Україні, необхідно зауважити, що важливість і значимість організації місцевих бюджетів призвела до того, що система даних фінансових інститутів існує в усіх країнах світу. У той же час становлення, розвиток і функції місцевих бюджетів кожної окремої країни зумовлені наявністю певних національних, політичних, економічних, правових та інших чинників. Таким чином, визначаючи особливості системи місцевих бюджетів

---

---

в Україні, зазначимо, що основні права, обов'язки та принципи місцевих органів влади щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів акумульованих у місцевих бюджетах, передбачені Конституцією України, Законом України [4].

Про місцеве самоврядування в Україні, Бюджетним кодексом та податковим законодавством визначається система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, а фінансова незалежність самоврядування забезпечується місцевими бюджетами, які створюються відповідно до бюджетної системи країни. У Конституції України вживається поняття місцеві бюджети. Так, ст. 142 визначає, що матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та 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 в управлінні районних і обласних рад. Необхідно зауважити, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” регламентує таке: Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Це ще раз підкреслює важливість цього інституту як основи повноцінного функціонування місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” термін місцеві бюджети взагалі не застосовується: у п. 1 ст. 18 при визначенні повноважень у галузі бюджету та фінансів сказано, що місцева державна адміністрація складає і подає на затвердження місцевої ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання (у зв'язку з чим можна вважати, що бюджет може бути районним чи обласним). Із зазначеного можна дійти висновку, що ні Конституція України, ні закони не розмежовують поняття бюджету місцевого самоврядування й місцеві бюджети, а Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” їх отожднює.

Варто відзначити, що місцеві бюджети є фінансовою базою місцевого самоврядування і від обсягу ресурсів, що акумулюються в цих бюджетах, залежить наскільки результативно місцеві органи влади будуть виконувати покладені на них повноваження. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Досліджуючи структуру місцевих бюджетів, можна виокремити такі складові: загальний і спеціальний фонди, зокрема, прийняття рішення про створення останнього може бути виключно згідно Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет України. Як загальний, так і спеціальний фонди місцевих бюджетів складаються з надходжень та видатків. Надходженнями до бюджету визначаються: доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних і місцевих запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу, пред'явлення цінних паперів. Перелік доходів за видами місцевих бюджетів закріплено у ст. 64 – 69 Бюджетного

---

кодексу України.

Видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків при цьому не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [6].

Необхідно відзначити, що видатки місцевого бюджету спрямовуються на покриття витрат, пов'язаних із виконанням органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повноважень, визначених законами України. За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; вони є джерелом приблизно половини бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, державного управління. Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст. Аналіз ст. 24 Бюджетного кодексу України дозволяє вказати, що для здійснення непередбачених видатків, які не мають постійного характеру, у складі місцевого бюджету може бути сформований резервний фонд. Складовою спеціального фонду є бюджет розвитку, який складається з надходжень та видатків, перелік яких закріплено в ст. 71 Бюджетного кодексу України. Бюджет розвитку, відповідно до ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Місцеві бюджети є основними фінансовими планами кожної адміністративно-територіальної одиниці. Слід зазначити, що створенню проектів місцевих бюджетів передують розроблення прогностичних показників плану економічного й соціального розвитку регіону, які є основою для складання проектів бюджетів. Прогностичні показники плану економічного і соціального розвитку регіонів розробляються на підставі основних прогностичних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий рік.

Основні права та обов'язки місцевих органів самоврядування щодо формування і використання місцевих бюджетів передбачені Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також законодавством про податкову систему України. Згідно з цими законодавчими актами органи місцевого самоврядування мають право:

– самостійно розробляти, затверджувати і виконувати свої місцеві

---

---

бюджети, при цьому в процесі виконання бюджетів можуть вноситися відповідні корективи та уточнення, які приймаються в межах компетенції і в інтересах держави та населення відповідної території; визначати зі своїх бюджетів обсяг фінансування соціально-культурних закладів та планувати їх подальший розвиток у межах визначених бюджетних доходів, наданих дотацій, субвенцій і залучених коштів;

– визначати напрями використання коштів бюджетів на інвестиції, власні цільові програми, а також спільні програми з органами влади інших адміністративно-територіальних одиниць;

– на зовнішньоекономічну діяльність, заходи щодо охорони навколишнього середовища, відновлення пам'яток природи і культури, благоустрій міст, селищ та сіл, утримання та капітальний ремонт житлового фонду, об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування, установ та закладів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення науки і культури, спорту, засобів масової інформації, на утримання органів місцевого самоврядування, захист прав споживачів та на інші цілі.

Таким чином, особливості формування доходів місцевих бюджетів полягають у розмежуванні кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Згідно з чинним законодавством, сфери діяльності та завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані повноваження. З метою виконання власних завдань органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів. Зростання наукового інтересу до бюджетних відносин зумовлюється теоретичними та практичними потребами розвитку місцевого самоврядування та муніципального права в Україні.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30.

2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50-51.

3. Про державні місцеві адміністрації : Закон України від 17.05.2001 р. № 2419-14 // ВВР України. – 1999. – № 20-21.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 р. № 163-14 // ВВР України. – 1997. – № 24.

5. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // Вісник НБУ. – 2007. – № 2. – С. 9–15.

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2131. – С. 36–78.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

---