

Добровінський А. В.,
аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

БЮДЖЕТ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

BUDGET AS FINANCIAL AND LEGAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Досліджується зміст та значення місцевого бюджету у сучасних умовах реформування бюджетної системи. Пропонується визначення бюджету територіальної громади як фінансово-правової категорії і розглядаються правові питання формування його доходів та видатків як фінансової основи місцевого самоврядування. З'ясовуються напрями удосконалення правового механізму розподілу публічних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: місцевий бюджет, доходи бюджету, видатки бюджету, місцеве самоврядування, територіальна громада, бюджетна система.

Исследуется содержание и значение местного бюджета в современных условиях реформирования бюджетной системы. Предлагается определение бюджета территориальной общины как финансово-правовой категории и рассматриваются правовые вопросы формирования его доходов и расходов как финансовой основы местного самоуправления. Выясняются направления совершенствования правового механизма распределения публичных финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения.

Ключевые слова: местный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, местное самоуправление, территориальная община, бюджетная система.

We study the content and significance of the local budget in modern conditions of reforming the budget system. Proposed definition of territorial community budget, as the financial and legal categories and legal issues dealt formation of revenues and expenditures, as the financial basis of local government. Author analyzed trends improve legal mechanism for the distribution of public financial resources to address local issues.

Key words: local budget, budget revenues, budget expenditures, local government, local community, budget system.

Постановка проблеми. У сучасних умовах економічного та політичного становища в Україні на місцеве самоврядування покладаються завдання пошуку нових шляхів стабілізації та розвитку регіонів, оскільки від їх потужності залежить майбутня цілісність та незалежність країни. Місцеві бюджети – це фінансова основа незалежності і самостійності адміністративно-територіальних одиниць у державі. Відомий фахівець фінансового права Л.К. Воронова відзначала, що державний бюджет та бюджети органів місцевого самоврядування можна визначити як установлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави загалом та адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування [1, с. 118]. Таким чином, фінансово-бюджетна децентралізація як складник децентралізації владних повноважень, що відбувається у межах проведення адміністративної реформи у країні, потребує оновлення механізму правового регулювання бюджетних відносин на підставі сучасних поглядів на правову природу і значення бюджету місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місцевий бюджет і його значення у бюджетній системі країни досліджувалися у працях вітчизняних

та зарубіжних юристів, економістів, соціологів. У фінансово-правовій науці, спираючись на чинне законодавство, безперечним є ствердження щодо місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування, необхідної для забезпечення соціально-економічних інтересів громадян [2, с. 196], і вказується на проблеми формування складників місцевих бюджетів [3, с. 206]. У дослідженнях відзначається недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні, що впливає на виконання органами різного рівня влади своїх функцій та обов'язків, які на них покладені [4, с. 360], аналізуються причини нерівності бюджетів по регіонах і доводиться, що для нинішнього стану місцевих бюджетів в Україні «характерна недостатність власних доходних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економічному витрачанні бюджетних коштів» [5, с. 380–381]. Таким чином, проблеми розвитку місцевого самоврядування, які пов'язані з розподілом публічних фінансових ресурсів через бюджетні фонди, потребують вирішення низки питань щодо, по-перше, бюджету як правового акту, а по-друге – побудови його складників, тобто доходів та видатків, обсяг і правовий механізм установлення яких мають вирішальне значення для фінансування економічного розвитку відповідних територіальних громад.

Правова визначеність місцевого бюджету, його термінологічна сутність мають історію дослідження, що відображена у працях юристів, і в сучасних умовах господарських відносин в Україні залишаються дискусійними. У чинному законодавстві існують розбіжності стосовно визначення понять «місцевий бюджет» і «бюджет місцевого самоврядування», оскільки в Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) ці терміни розрізняються, а в чинному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ототожнюються (ст. 1) [6]. У юридичній літературі також по-різному визначається сутність місцевого бюджету і в залежності від завдань дослідження з'ясовуються особливості його формування [7, с. 157]. Розбіжності в термінології мають негативні наслідки у трактуванні сутності явища і в бюджетній діяльності на місцевому рівні.

Відповідно до останньої редакції закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – базовий Закон) місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [6]. Отже, законодавець визначає територіальну громаду як основного суб'єкта у системі управління місцевим розвитком, і саме цей суб'єкт потребує фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Цілком слушним є визначення територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, головного носія його функцій та повноважень, тобто жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах населеного пункту, що мають колективні інтереси і правовий статус, визначений Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України [5, с. 123]. Проблеми фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, фінансової незалежності і самостійності потребують вирішення питань формування бюджету територіальної громади.

Мета статті – на підставі законодавчих положень та наукових думок, що склалися щодо визначення правового значення місцевих бюджетів, розкрити сучасні особливості бюджету територіальної громади як фінансово-правової категорії, пов'язаної із забезпеченням місцевого самоврядування публічними фінансовими ресурсами, з метою вироблення теоретичних та практичних пропозицій, спрямованих на обґрунтування необхідності перегляду наявних сьогодні термінів бюджетного права, а також пошуку нових шляхів забезпечення громадян соціально-економічними послугами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 16 базового Закону матеріальною та фінансовою основою діяльності територіальних громад є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в

комунальній власності, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [6]. Виходячи із вказаного вище правового і традиційного економічного погляду на бюджет, територіальні громади повинні мати власні доходи, які забезпечують виконання власних повноважень. Бюджет територіальної громади можливо визначити як місцевий бюджет, оскільки рішення про бюджет відповідної адміністративної одиниці надає право уповноваженим особам та органам формувати доходи та здійснювати видатки на відповідній території у визначених обсягах для здійснення власних завдань. Проте місцеві бюджети охоплюють не тільки бюджети територіальних громад, а й інші бюджети, які побудовані за адміністративно-територіальним поділом країни і становлять трирівневу систему (обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування).

За даними Міністерства фінансів України станом на 1 грудня 2016 р. нараховувалося 10 838 міських бюджетів (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим, міста Севастополь та території АТО), з яких обласних бюджетів – 24, міських бюджетів міст обласного значення – 148, міста Київ – один, районних – 460, місцевого самоврядування – 10 046, а бюджетів об'єднаних територіальних громад – 159 [8]. Уряд намагається створити нову, дворівневу бюджетну систему. Важливо, що відповідно до закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» новостворена територіальна громада є правонаступником усього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, а бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством (ст. 10) [9]. Таким чином, як і будь-який місцевий бюджет, бюджет територіальної громади характеризується широкою сферою впливу на суспільне життя регіону, що пов'язано з тим, як слушно зазначає О.А. Музика-Стефанчук, що бюджетні відносини, які пов'язані з місцевими бюджетами, мають місце на всіх етапах територіального виробничого процесу і саме за допомогою цих бюджетів відбувається розподіл і перерозподіл місцевих фінансових ресурсів [3, с. 215].

Правове регулювання відносин добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст потребує обґрунтування змісту поняття «бюджет територіальної громади» і його значення у сучасному правовому просторі. У фінансово-правовій літературі вказується на ознаки місцевого бюджету: 1) зумовленість специфічними ознаками конкретного муніципального утворення, суб'єкта бюджетного права; 2) є організаційно-управлінським механізмом фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; 3) є різновидом правової форми реалізації конституційно-правового статусу місцевого самоврядування [10, с. 8]. Ці положення є цілком слушними під час визначення змісту бюджету територіальної громади як різновиду місцевого.

Враховуючи вимоги закону, економічні, правові й організаційні особливості місцевого бюджету, вва-

жаємо, що бюджет територіальної громади – це план формування та використання фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад, який розробляється та приймається у визначеному законом порядку для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення соціально-економічних питань місцевого значення на самостійній адміністративно-територіальній одиниці.

Бюджет територіальної громади забезпечує розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, між ними і державою у процесі формування фондів коштів і їх розподілу з метою забезпечення розвитку відповідних регіонів, підвищення добробуту громадян. Бюджет територіальної громади як нормативно-правовий акт установлює право суб'єктів на взяття та виконання бюджетних зобов'язань із використання фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення у межах єдиного адміністративного центру.

Територіальні громади мають право надавати повноваження з управління власними фінансовими ресурсами відповідним радам та виконавчим органам, а також перерозподіляти бюджетні кошти між собою на підставі договорів, проте це не віднімає їхньої самостійності, незалежності і не обмежує їхніх прав на планування доходної бази бюджетів у межах, встановлених законом, спрямованих на виконання визначених функцій. До основних повноважень територіальних громад належать власні (самоврядні) та делеговані повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, планування, обліку; у бюджетному процесі, розподілі фінансів та встановленні тарифів і цін щодо управління комунальною власністю; у галузях житлово-комунального господарства, побутового та торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, оборони, адміністративно-територіального устрою, забезпечення законності і правопорядку та ін. Розгляд цих повноважень свідчить, по-перше, про їхню спрямованість не тільки на соціальне забезпечення громадян, а й на утримання органів влади та контролю, тобто на місцеве управління, а по-друге – про залежність виконання цих повноважень від обсягу доходів, як місцевих, так і трансфертів з державного бюджету. Вирішення цих питань залежить від визначення доходної бази бюджетів територіальних громад, структури витрат і від трансфертної політики.

Проблеми побудови доходної частини місцевих бюджетів, зокрема і бюджетів місцевого самоврядування, є актуальними у фінансово-правовій науці. Проблема стосується не тільки встановлення доходної бази для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення у межах усієї території України [6]. Спираючись на практику формування та використання коштів місцевих бюджетів, відзначається недосконалість у розрахунках соціальних стандартів, їхня залежність від дотацій, недостатність коштів та підсумовується, що «... зважаючи на неоднорідність адміністративно-територіальних одиниць, вироблення конкретних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації» [11, с. 25]. Незважаючи на те, що чинний БКУ закріплює за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертні платежі для виконання делегованих повноважень, а місцеві податки і збори спрямовуються для виконання власних повноважень, наповнення доходної частини місцевих бюджетів для надання суспільних благ та функцій у відповідній місцевості залишається неефективним. У дослідженнях визначається, що за нинішніх умов склалася ситуація, коли під час виконання місцевих бюджетів за доходами головна увага приділяється не забезпеченню ефективного функціонування бюджетної системи України, а наповненню доходів місцевих бюджетів за так званим «достатнім обсягом доходів» [12, с. 68].

Для залучення додаткових ресурсів до місцевих бюджетів пропонуються такі заходи, як впровадження концептуальної реформи податкової системи і посилення місцевих податків і зборів у формування доходної частини бюджетів [13, с. 111], емісія муніципальних цінних паперів [14, с. 37], скорочення фінансування делегованих повноважень, які покладаються на місцеві органи влади [15, с. 122], новий розподіл джерел фінансування бюджетних витрат, що встановлюється на постійній основі не під час прийняття рішення про місцевий бюджет, а спеціальними актами, що підлягають застосуванню протягом декількох років [12, с. 194].

Аналіз стану фінансового забезпечення місцевих бюджетів свідчить, що проблеми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема територіальних громад, вирішується з позицій нарощування доходної бази місцевих бюджетів. У наукових розробках щодо впровадження адміністративно-територіальної реформи також вказується про необхідність посилення доходної частини бюджету територіальних громад. Пропонується залишати в доходній частині бюджету 60% податку на доходи фізичних осіб, державні субвенції на медицину і освіту, які розподіляє сама громада, у повному обсязі акцизний податок, податок на майно, податок на прибуток підприємств, плату за надання адміністративних послуг, рентну плату за користування надрами місцевого значення, плату за ліцензії та державну реєстрацію, адміністративні штрафи та санкції, дивіденди місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантів, 25% екологічного податку, 1,5% від обсягу продажу продукції і 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призна-

чення та ін. [16, с. 15]. Проблема наповнення доходної частини місцевих бюджетів потребує вирішення за рахунок удосконалення податкової системи і спрощення розрахунку трансфертів, проте не менш важливим є визначення складу видатків і спрямованість доходів бюджетів на їх фінансування.

Бюджетна діяльність на місцевому рівні, як свідчить практика, отримує заплановані доходи своєчасно та у повному обсязі. Відповідно до довідки Міністерства фінансів України про стан виконання місцевих бюджетів за січень-жовтень 2016 р. до доходної частини бюджетів надійшло 96,5% від річного запланованого обсягу доходів. Темпи росту фактичного надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету становили 148,1%, плати за землю – 161,8%, а надходження податку на нерухоме майно за вказаний період становило 1,3 млрд грн. (планувалося місцевими радами 1,1 млрд грн.), акцизного податку – 9,6 млрд грн. Станом на 1 листопада 2016 р. місцеві бюджети одержали 150,6 млрд грн. трансфертів, що становить 97,2% від передбачених розписом асигнувань на січень-жовтень 2016 р. Із цих трансфертів субвенція на соціальний захист населення становила 98,7%, освітня субвенція – 96,5%, медична субвенція – 97,8% від передбаченого на цей період, а субвенції на соціально-економічний розвиток та формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у повному обсязі надійшли до місцевих бюджетів [7]. Ці дані свідчать про стабільне планове наповнення доходної частини бюджетів, що потребує вирішення проблеми не достатності фінансових ресурсів, а цільового фінансування видатків.

Вирішення проблеми формування місцевих бюджетів, вважаю, залежить не тільки від виконання місцевих бюджетів за доходами, а й від структури видатків і пріоритетів у фінансуванні, які встановлюються рішенням про місцевий бюджет відповідно до ст. 88-91 БКУ. З цих позицій потрібно спиратися на особливості публічно-правового регулювання бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки мета цієї діяльності – задоволення фінансових інтересів об'єднаних територіальних громад. Фахівець фінансово-правової науки І.Х. Озеров указував, що господарства публічних союзів

не керуються виключно принципом доходності, який панує у приватному господарстві: мається за мету розвиток народного добробуту, і під час конфлікту інтересів зиску з інтересами народного добробуту перший поступається другому [18, с. 41]. Враховуючи ці думки, можливо стверджувати про необхідність перегляду підходів до планування місцевих бюджетів, встановлюючи першочергові видатки і джерела фінансування.

Сучасна бюджетна практика свідчить, що місцеві бюджети плануються та виконуються, спираючись на заплановані доходи. Наприклад, сільський бюджет на 2016 р. Садівської сільської ради Лозівського району Харківської області заплановано у сумі 550 986 грн., з яких видатки на державне управління становлять 386 478 грн. (70%), на житлово-комунальне господарство – 8760 грн. (1,5%), на культуру та мистецтво – 101 258 грн. (18,37%), цільові фонди – 750 грн. (0,14%), транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика не фінансуються [19]. Отже, оплата праці керівних структур є основним видом витрат місцевого бюджету, а обсяг фінансування соціальних програм не забезпечує пріоритету інтересів добробуту населення. Таким чином, порівняння фінансування видатків місцевого бюджету із завданнями бюджетної діяльності визначає необхідність перерозподілу складових частин бюджету на користь встановлення обсягів видаткових платежів.

Висновки. Вирішення питання забезпечення об'єднаних територіальних громад соціально-економічними послугами залежить від введення на законодавчому рівні поняття бюджету територіальної громади як основного фінансового плану органів місцевого самоврядування, що забезпечує соціально-економічні умови розвитку відповідної адміністративної одиниці, а також від перегляду публічно-правового механізму регулювання доходів та видатків цього бюджету на основі першочергового планування його видаткової частини із вказівкою джерел фінансування. Перегляд правових основ формування місцевих бюджетів, зокрема бюджетів територіальних громад, сприятиме встановленню адресності та конкретності у наданні соціально-економічних послуг громадянам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець. – Х. : Екограф, 2015. – 496 с.
3. Правові проблеми місцевих фінансів в Україні: теоретико-прикладне дослідження: монографія / за заг. ред. О.А. Музики-Стефанчук. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2016. – 386 с.
4. Нікітіна Л.О. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування / Л.О. Нікітіна // Держава і право. Вип. 34. 2006. – С. 354–361.
5. Райнін І. Адміністративно-правове регулювання управління розвитку регіону: монографія / І. Райнін. – Харків: Золота миля, 2016. – 616 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (із змінами).
7. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І.І. Єфремова / Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157–161. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09eippv.pdf>.
8. Місцеві бюджети. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjuzhet/local-budg>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України : від 25.12.2015 р., № 925-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
10. Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: автореферат дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.14 / И.В. Петрова. – Саратов, 2008. – 22 с.
11. Голинська О.В. Про місцеві бюджети-людською мовою: Методичний посібник / О.В. Голинська, – Миколаїв: ФРМ, 2014. – 60 с.
12. Латковська Т.А. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами: монографія / Т.А. Латковська, А.І. Гнатівська. – Одеса: Фенікс, 2014. – 228 с.
13. Семухин И.О. Экономико-правовые аспекты формирования базы местных бюджетов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 20 (59). – № 1. – 2007. – С.100–115.
14. Литягин Н.Н. Финансовая деятельность органов местного самоуправления // Право и образование – 2008. – № 3. – С. 94–123.
15. Дем'яненко Т.М. Розмежування публічних інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності / Т.М. Дем'яненко // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 116–123.
16. Пальчик В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Резонанс. – 2015. – № 53. – С. 2–18. – Режим доступу: <http://nbuvipar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>.
17. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2017 року // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>
18. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: курс лекций, читанный в Московском университете. – 3-е изд. Вып. 1. – 1909. – 534 с.
19. Садівська сільська рада Лозівського району Харківської області. Рішення «Про сільський бюджет на 2016 рік» від 24.12.2016 р., с. Садове, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sadivska.sr.ukr.net>.