

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В СТАНОВЛЕННІ ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розвиток політичної демократії в державах Співдружності Незалежних Держав неминує супроводжується не тільки надбанням ними справжнього суверенітету, самовизначення й господарської самостійності, але й динамічним розвитком системи місцевого самоврядування [11, с. 112]. Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Саме тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У ХХІ ст. виникає нагальна потреба в проведенні наукового дослідження інституту місцевих бюджетів, як основної ланки формування фінансування місцевого самоврядування. Отже, для з'ясування його сутності необхідно не лише вивчення особливостей, а й дослідження ролі місцевих бюджетів як правового явища, що обумовлює актуальність теми даної статті.

Необхідно відмітити, що над проблемами особливостей формування місцевих бюджетів, дослідження їх структури та визначення ролі в системі місцевих фінансів як основної ланки місцевого самоврядування, працюють такі автори, як О. Прієшкіна [10], І. Єфремова [3], М. Карлін [6], О. Кириленко [7], Ю. Пасічник [9] та ін.

У сучасній науково-правовій літературі, недостатня увага приділяється аспектам визначення місця і значення місцевих бюджетів в загальній системі фінансів місцевого самоврядування. Саме тому, нашою метою є визначення ролі місцевих бюджетів у формуванні матеріальної основи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята 15 жовтня 1985 р., передбачала відокремлення органів місцевого самоврядування від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на них функцій у межах їх компетенції. Враховуючи загальносвітові та європейські тенденції суспільного розвитку та спираючись на Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року, в Україні 7 грудня 1990 року, вперше 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. У цьому законі значна увага 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 та значимість організації місцевих бюджетів призвела до того, що система даних фінансових інститутів існує в усіх країнах світу. В 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 в місцевих бюджетах, передбачені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетним кодексом та податковим законодавством. У законі визначається система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, а фінансова незалежність самоврядування забезпечується місцевими бюджетами, які створюються відповідно до бюджетної системи країни [1, с. 270].

— 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 [8]. Необхідно зауважити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує наступне: «Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [5]. 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) [4]. Із зазначеного можна дійти висновку, що ні Конституція України, ні зазначені закони не розмежовують поняття «бюджети місцевого самоврядування» й «місцеві бюджети», а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх ототожнює.

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 [9, с. 11].

Посилаючись на норми Бюджетного кодексу, ми вказуємо, що місцевий бюджет відповідно містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів, відповідно до п. 34 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, належать: 1) бюджет АР Крим; 2) обласні і районні бюджети; 3) бюджет місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визначаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, в тому числі районів у містах [2]. Досліджуючи структуру місцевих бюджетів, можна виокремити такі складові як: загальний та 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 та місцевих запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу, пред'явлення цінних паперів [12]. Перелік доходів за видами місцевих бюджетів закріплено в статтях 64-69 Бюджетного кодексу України.

Видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм та 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 [12].

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 [1, с. 275-276].

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 прогнозних показників плану економічного й соціального розвитку регіону, які є основою для складання проектів бюджетів. Прогнозні показники плану економічного і соціального розвитку регіонів розробляються на підставі основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий рік. Необхідно зазначити, що згідно останніх даних Міністерство фінансів України стверджує, що із 692 місцевих бюджетів, термін яких становить до 11 січня поточного року, затверджено 660 бюджетів або 95,4 % [13].

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.

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.

Резюмуючи зазначене, необхідно зауважити, що місцеві бюджети є базовим інститутом в становленні фінансової основи місцевого самоврядування. В аспекті проведених нами досліджень можна вказати, що сьогодні фінансова база місцевого самоврядування, основу якої становить місцевий бюджет, спрямовується на задоволення суспільних інтересів і потреб громадян та прагне сприяти соціально-економічному розвитку регіону.

Використана література:

1. Балацький Є. О. Місцеві бюджети як визначальна ланка місцевих фінансів / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія Економіка. — 2010. — Том XI. — Вип. 176 «Фінансово-банківські механізми державного управління економікою України». — С. 268-277.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50-51. — Ст. 572.
3. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 157-161.

4. Закон України «Про державні місцеві адміністрації» від 17.05.2001р. № 2419-14 // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 06.10.98р. № 163-14 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Карлін М. І. Бюджетна система України: [навч. посіб.] / М. І. Карлін. — К.: Знання, 2008. — 428 с.
7. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: [навч. посіб.] / Ю. В. Пасічник. — [2-е вид.]. — К.: Знання-Прес, 2003. — 256 с.
10. Прієшкіна О. В. Місцеві бюджети — провідна ланка місцевих фінансів / О. В. Прієшкіна // Матеріали науково-практичної конференції ОНУ імені І. І. Мечникова, м. Одеса. — 2007. — С. 42-45.
11. Прієшкіна О. В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: [монографія] / О. В. Прієшкіна. — О.: Фенікс, 2005. — 248с.
12. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко, С. А. Панасюк / [за заг. ред. М. Я. Азарова]. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 480 с.
13. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

Матушак М. Р. Роль місцевих бюджетів в становленні фінансової основи місцевого самоврядування.

Проводиться наукове дослідження інституту місцевих бюджетів як основної ланки формування фінансування місцевого самоврядування. Аналізується чинне законодавство. Визначаються особливості формування доходів місцевих бюджетів, які полягають у розмежуванні кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Також, розкривається зростання наукового інтересу до бюджетних відносин, що зумовлюється теоретичними та практичними потребами розвитку місцевого самоврядування та муніципального права України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки бюджету.

Матушак М. Р. Роль местных бюджетов в становлении финансовой основы местного самоуправления.

Проводится научное исследование института местных бюджетов как основного звена формирования финансирования местного самоуправления. Анализируется действующее законодательство. Определяются особенности формирования доходов местных бюджетов, которые заключаются в разграничении круга полномочий между центральными и местными органами власти. Также, раскрывается рост научного интереса к бюджетным отношениям, что предопределяется теоретическими и практическими потребностями развития местного самоуправления и муниципального права Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, расходы бюджета.

Matushchak M. Role of Local Budget in Formation of Financial Basis for Local Self-Government.

In modern legal literature pays not enough attention to the determination of location and significance of local budgets in the general system of finances of local self-government.

In XXI century there is an urgent requirement in realization of scientific research of institute of local budgets, as a basic link of forming of financing of local self-government. Thus, for finding out of his essence it is necessary not only elucidating of features but also research of role of local budgets as the legal phenomenon that stipulates actuality of theme of this research. For this reason the aim of this article is determination of role of local budgets in forming of material basis of local self-government.

One of important terms of construction of the democratic state there are self-dependence and independence of organs of local self-government. The European Charter about local self-government, accepted on October, 15, 1985, envisaged the separation of local organs of self-government from state power, complete self-dependence and independence in realization of the functions fixed on them within the limits of their competence. The features of forming of profits of local budgets are concerned of differentiation of term of power between central and state government bodies, and the increase of scientific interest in budgetary relations is stipulated by the theoretical and practical necessities of development of local self-government and municipal law of Ukraine.

Nowadays, financial basis of local self-government, which basis is presented by local budgets, direct for satisfaction of social interests and necessities of citizens and aims to assist to socio-economic development of region.

A budget of local self-government (local budget) is a plan of formation and use of financial resources, necessary for providing functions and authorities of local self-government. Profits of local budgets are means that come to the appropriate local budgets in sizes and in the order, set by a law. The charges of budget are means that sent to create the programs and arrangement envisaged by a corresponding budget.

Determining the features of the system of local budgets in Ukraine, the basic rights, duties and principles of local authorities, are in relation to forming, distribution and use of the financial resources accumulated in local budgets, envisaged by Constitution of Ukraine, Law of Ukraine «About local self-government in Ukraine», Budgetary code and tax law. In the law the system and guarantees of local self-government are determined in Ukraine, and financial independence of self-government is provided by local budgets that are created in accordance with the budgetary system of country.

Tendency of Ukraine's progress, as a democratic, legal country envisage the presence of certain rejections of stability of increase of role of local budgets. The autonomous of local budgets addition to that depends on a center is ignored.

Local budgets are the basic financial plans of every administrative-territorial unit. Denoting that creation of projects of the local budgets is preceded creation prognosis indexes of plan of economic and social development of region that are basis for the stowage of projects of budgets. The prognosis indexes of plan of economic and social development of region are developed on the basis of basic prognosis macro- indexes of economic and social development of Ukraine on a planned year.

Thus, local budgets are a base institute in becoming of financial basis of local self-government. It is possible to specify in an aspect studies undertaken by us, that today the capital base of local self-government, basis of that is presented by a local budget, which basis is presented by local budgets, directs for satisfaction of social interests and necessities of citizens and aims to assist to socio-economic development of region.

Key words: local self-government, local budgets, profits of local budgets, charges of budget.