

ПОНЯТТЯ, ЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто стан правової регламентації місцевих бюджетів у національній бюджетній системі; направи підвищення ефективності використання місцевих бюджетів з метою активізації розвитку регіонів в Україні.

The article considers the condition of the laws and regulations of the local budge, in the national budget system; directed towards increasing the effectiveness of the local budget use with the aim of activation of the regions of Ukraine development.

Фінанси, як переконає великий історичний досвід людства, є одним з найактуальніших, найдавніших і найдивніших, найстабільніших у своїх субстанціональних проявах та безкінечно мінливих за своїм змістом і формами феноменом людської цивілізації [1]. Прийняття у 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи зумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах. Україна взяла на себе зобов'язання будувати власну систему місцевих фінансів відповідно до принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів, які визначають міжнародні стандарти організації місцевих фінансів. Міжнародні стандарти організації локальних фінансових систем також є складовою теорії місцевих фінансів.

У структурі системи місцевих фінансових інститутів України формуються такі інститути: самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств [2, с. 112]. У цій статті ми зупинимося на самостійних місцевих бюджетах.

Проблематиці місцевих бюджетів присвячено багато робіт видатних економістів, фінансистів, юристів, зокрема таких, як М.В. Васильєва, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, М.І. Деркач, І.О. Луніна, Л.П. Пав-

лова, Г.Б. Поляк, Г.І. Тиктін, К.Я. Чижов, Н.А. Ширкевич. Цю ж проблематику відображено і в положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Декларації про принципи місцевого самоврядування країн СНД, Європейської хартії міст, Європейської декларації прав міст, Хартії українських міст.

Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України, що являє собою сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, і яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою і врегульована нормами права [3, с. 189]. Згідно з п. 1. ст. 95 Конституції України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [4, с. 60].

Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їх взаємозв'язок із державним та іншим бюджетами визначається бюджетним устроєм, який в свою чергу залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ. В основу бюджетного устрою згідно з Бюджетним кодексом України покладено такі принципи:

єдності бюджетної системи – забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на конкретний бюджетний період;

самостійності – державний бюджет та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів згідно з законодавством України, правом самостійно розглядати та затверджувати відповідні бюджети;

повноти – до складу бюджету підлягають включенню всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

обґрунтованості – бюджет формується на підставі достовірних реалістичних макропоказників економічного і соціального розвитку

держави та розрахунків надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

ефективності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнути запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

субсидіарності – розподіл видів видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;

цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетним призначенням;

справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

публічності і прозорості – державний бюджет та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймається відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Слід розрізняти поняття “бюджетна система” та “система місцевих бюджетів”. Термін “система місцевих бюджетів” відображає сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного бюджету і один до одного. Система місцевих бюджетів включає два види бюджетів. Це бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб’єктами федерацій. Наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб’єктів федерацій у Російській Федерації [2, с. 118].

В унітарних країнах, до яких відноситься й Україна, поняття “місцеві бюджети” збігається з поняттям “бюджети місцевого самоврядування”. В нашій державі до місцевих бюджетів відносяться бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань. Саме місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення громадських послуг. Бюджетна практика розвинутих ринкових країн довела доцільність виокремлення бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів. Із коштів місцевих бюджетів поряд з державним бюджетом фінансуються найважливіші заходи держави в галузі економіки і соціальної політики. За рахунок коштів місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров’я, проводяться виплати із соціального захисту та соціального забезпечення сім’ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утриму-

ються будинки-інтернати, притулки, фінансуються молодіжні програми. Місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні функціонування житлово-комунального господарства, закладів культури та спорту, засобів масової інформації, транспорту, дорожнього господарства тощо. Тому забезпечення самостійності місцевих органів влади у формуванні цих бюджетів – надзвичайно важливе завдання, що має бути розв'язане в процесі формування системи місцевих фінансових інститутів та визначення її структури [2, с. 113].

Слід зазначити, що в часи радянської влади не існувало самостійних місцевих бюджетів – вони були складовою частиною єдиного бюджету СРСР. В той час основні зусилля спрямовувались на ощадливе використання бюджетних коштів, що регламентувалися постановами вищих органів держави. Так, Рада Міністрів Союзу РСР постановою від 3 травня 1956 року № 583 поклала на новоорганізовані контрольно-ревізійні управління міністерств фінансів союзних республік та їх місцеві органи здійснення контролю за виконанням державного бюджету, своєчасним виконанням зобов'язань перед бюджетом і правильним та економним витрочанням бюджетних та власних коштів установами, підприємствами і організаціями.

Нині потребам зміцнення місцевого самоврядування відповідає зростання ролі місцевих бюджетів в економічному та соціальному розвитку країни. Так, у 2000 році планована частка витатків місцевих бюджетів у зведеному становила 31 %, у 2001 році вона зросла до 36,9 %, у 2002 році – 40,3 %, у 2003 році – 42,4 %, у 2004 році – 43,4 %, у 2005 році ця частка зменшилась до 37,2 % у зв'язку зі значним зростанням витатків державного бюджету на здійснення соціальних програм.

З цього приводу перед країною постає чимало нагальних і доволі непростих проблем. Президент України В. Ющенко у своєму виступі звернув увагу на те, що центральний бюджет має близько 114 тис. рахунків, при чому останні три роки його дефіцит становить 7 млрд грн [5]. Таким чином, фінансування місцевої влади і самоврядування значно утруднено. 30 % місцевих бюджетів формується на місці, а 70 % – за рахунок центрального бюджету. Це є абсурдна фінансова модель: спочатку 90 % всіх оборотів з фінансових операцій передається до Києва, а потім їх незначна частина повертається в області. За рахунок місцевих податків і зборів формується лише 5-7 % місцевих бюджетів. Місцеві кошториси стали відомостями на виплату заробітної плати (вона в них становить 80-85 %). На місцевому рівні, де переважно людина має отримувати від держави послуги, у бюджетах нічого немає для розвитку. Натомість у регіонах – розбиті та темні вулиці, обшарпані школи, лікарні.

Існують колізії і в законодавстві, що закріплює поняття, самостійність та організацію місцевих бюджетів. Так, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" право на утримання місцевих бюджетів належить усім територіальним громадам. Це право перед-

бачає і Конституція України. У той же час Закон України "Про бюджетну систему України" визначає інший порядок вирішення цього питання. Згідно зі ст. 2 цього Закону "селищні і сільські бюджети створюються за рішеннями районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази" [2, с. 120].

Конституцією України визначено, що Державний бюджет і бюджетна система України астановлюються виключно законами України. Виключно законом про Державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальнодоступні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

У Законі України "Про бюджетну систему України" вперше наведено визначення видатків розвитку. Видатки розвитку – це витрати бюджетів на фінансування інвестиційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворення.

Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів, регулюються Бюджетним кодексом України.

Таким чином, в Україні функціонування місцевих бюджетів є ключовим інститутом фінансів місцевих органів влади. Бюджети місцевого самоврядування функціонують згідно з Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України "Про бюджетну систему України", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", Постановою Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік", постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" від 5 вересня 2001 року № 1195, "Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин" від 31 грудня 2004 року № 1782 та іншими нормативно-правовими документами, а також рішеннями про місцевий бюджет.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

загальна сума доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;

граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду;

повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також обсяг цих гарантій;

бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;

доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Законодавство України не дає детального переліку власних доходів місцевих бюджетів, проте з відповідного визначення відомо, що до них належать місцеві податки і збори – платежі, що встановлюються місцевими органами влади відповідно до їх компетенції, частка яких у місцевих бюджетах України незначна. Закріпленими є ті податки і збори, які відповідно до чинного законодавства надходять до місцевих бюджетів (наприклад, ресурсні платежі, надходження до бюджету сум відсотків банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за видачу ліцензій та сертифікатів).

Отже, в Україні існує багато невирішених питань щодо функціонування місцевих бюджетів. Більш глибоких теоретичних розробок потребує запровадження Конституцією України модель обласних і районних бюджетів. Щодо них має бути застосовано принцип самостійності, який поки що залишається повною мірою не реалізованим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гаврилюк Р. Конституція України і публічні фінанси: проблеми теорії // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15-19.
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999.
3. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Юрид. думка, 2006.
5. Ющенко В.А. Не розподіл влади, а гармонізація управління: Виступ Президента України на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 29 квіт.