

Тема 1. Характеристика місцевих бюджетів

Питання: Місцеві бюджети в бюджетній системі України;
Бюджетний процес і бюджетний календар.

Теоретичні відомості.

Розвиток науки про місцеві фінанси нерозривно пов'язаний з вивченням сутності і природи місцевого самоврядування. Як показує світовий досвід, на формування теорій місцевого самоврядування значний вплив справляють історичні особливості розвитку країни, процеси становлення держави, вдосконалення форм функціонування місцевого самоврядування. Крім того, вирішальний вплив мають визначні події у сфері демократизації суспільства (революції, визвольні рухи тощо).

Первинною формою соціальної організації людей була община, яка сформувалась на основі спільного ведення господарства, землекористування, родинних зв'язків. На початкових етапах суспільного розвитку община набула значного поширення і стала універсальним інститутом, що включав різноманітні відносини (виробничі, охоронні, самоврядні, сімейнопобутові, культурні). Найбільшого поширення набула поземельна община, яка в Україні називалась громадою, а в поселеннях козаків товариством.

До складу громади входили домогосподарі, які володіли спільно всіма або лише деякими угіддями. Найважливіші питання розв'язували на загальному зібранні, яке мало назву велика громада, гурт, коло, віче. Із членів громади щорічно вибирали голову – старець, головним завданням якого було збирання податків. Він також представляв інтереси громади перед центральним урядом. Громада мала право обкладати податками своїх членів для задоволення власних потреб. Для общини були характерні такі риси, як примусова сівозміна, переділ земельних ділянок, володіння неподільними лісами і пасовищами, неможливість купівлі-продажу землі.

Общинний устрій був вигідним для царського уряду, бо сприяв посиленню кріпацького гноблення.

Возвеличування російської общини було притаманне такому суспільному руху Росії 40–50-х років XIX ст., як слов'янофільство. Поштовхом до його розвитку стала Вітчизняна війна 1812 р., яка загострила почуття патріотизму і національної гордості у росіян. Прихильники ідей слов'янофільства були противниками революційних перетворень і закликали

повернутися до старої російської общини. Головним аргументом на користь общинного устрою було те, що всі рішення в общині приймають колективно.

Значний поштовх розвитку ідей слов'янофільства дали праці барона Гакстгаузена, опубліковані у 1847 р. Барон вважав общину дуже зручною для внутрішнього суспільного устрою Росії. В основу проектів реформування слов'янофіли поклали думку про те, що Росія піде іншим, ніж західні держави шляхом. Проте земська реформа 1864 р., що ознаменувала початок капіталістичного етапу розвитку Росії, спростувала їхні погляди.

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності зумовили виникнення інших, більш розвинених форм організації людей – місцевих спілок, які об'єднували населення певних територій. В кожній країні вони мали свою національну специфіку: в Англії – приходи, округи, міста, графства; у Франції – общини, департаменти; в Росії – земства, волості, міста; в Німеччині – провінційні округи. Місцеві спілки мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси на його утримання. Вони були підпорядковані державі.

У 30-х роках ХІХ ст. в Європі виникають перші цільові спілки, метою яких було задоволення потреб населення або виконання спільних проектів. Уперше цільові спілки з'явилися в Англії (1834 р.), їхньою метою був догляд за бідними. У другій половині ХІХ ст. цільові спілки створювали у Франції для налагоджування освітлення в містах, впорядкування течії річок; в Бельгії – для проведення каналів; в Голландії – для будівництва доріг, шкіл, потреб взаємного кредитування.

Передумовою існування місцевих фінансів є функціонування інституту місцевого самоврядування, яке властиве лише тим країнам, де держава визнає право на автономію місцевих органів влади. У таких країнах обов'язково виникає необхідність розмежування функцій і завдань, які покладають на державні та місцеві органи влади.

Місцевим бюджетам відводиться чільне місце у системі суспільних фінансів, оскільки вони є підґрунтям функціонування місцевого самоврядування та гарантують фінансування сфер, які зачіпають інтереси широких верств населення: соціальний захист, освіта, культура, житлово-комунальне господарство. Крім того, за допомогою наявних фондів грошових коштів органи місцевої влади покликані вирішувати проблеми певних адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати соціально-економічний розвиток територій, стимулювати поживлення підприємницької діяльності, що в результаті повинно стати основою

покращення рівня життя населення. Сутнісна характеристика поняття «місцевий бюджет» повинна відображати його роль, значення та певним чином давати уявлення про багатогранність даної категорії.

У Бюджетному кодексі України пропонується тлумачення поняття «бюджет», яке може бути застосовано як для державного, так і для місцевого бюджету: «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення конкретно поняття «місцевий бюджет»: «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування».

Отже, у нормативно-правових актах акцентується увага на тому, що місцевий бюджет, перш за все, є документом (результатом 5 планування), який є основою фінансового забезпечення виконання функцій та завдань органів місцевого самоврядування. Соціально-економічну сутність поняття «місцевий бюджет» можна висвітлити у наступному визначенні: місцевий бюджет – це план формування та використання фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації ними функцій та повноважень щодо соціального, економічного, культурного розвитку та інших позитивних змін адміністративно-територіальної одиниці з метою покращення рівня життя населення.

Таким чином, місцеві бюджети варто розглядати в трьох аспектах:

поперше – це правовий акт, відповідно до якого виконавчі органи влади отримують право на розпорядження певними фондами грошових коштів;

подруге – це план витрат і доходів відповідного місцевого органу влади; по-третє – це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної правовим статусом.

Окремо слід звернути увагу також на основні ознаки місцевих бюджетів. До них належать наступні:

- 1) територіальна приналежність місцевого бюджету;
- 2) соціальна спрямованість;
- 3) залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу території;

4) залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин;

5) законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів;

б) визначення місцевих органів влади, населення та суб'єктів господарювання, які знаходяться або проживають на території адміністративно-територіального утворення, учасниками бюджетних відносин.

Роль місцевих бюджетів значною мірою проявляється у функціях, які б вони виконують.

Головними функціями місцевих бюджетів є:

1. розподільна функція – полягає у перерозподілі чистого доходу між суб'єктами бюджетних відносин;

2. контрольна функція – полягає у забезпеченні реалізації заходів фінансового контролю впродовж усього бюджетного процесу;

3. стабілізаційна функція – передбачає вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції тощо;

4. функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – полягає у формуванні матеріальної та фінансової бази місцевих бюджетів для реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Місцеві бюджети відображають результат функціонування місцевих фінансів. Зокрема, система місцевих фінансів визначає джерела наповнення місцевих бюджетів та напрями використання мобілізованих коштів. Сукупно ці рішення впливають на всі сфери розвитку відповідної територіальної громади: розвиток бізнесу, якість життя населення, дотримання визначених суспільних пріоритетів.

Процес формування місцевих бюджетів включає такі етапи як складання, розгляд та їх затвердження. Таким чином, місцеві бюджети, які є офіційним через оподаткування та фінансування місцевої інфраструктури через фінансування суспільних послуг через заходи збалансування доходів і витрат місцевих бюджетів розвиток бізнесу якість життя населення дотримання визначених суспільних пріоритетів. Місцеві бюджети впливають на:

документальним носієм місцевих фінансів та планами формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, вирішення суспільних проблем локального рівня, наближення надання

державних послуг безпосередньо до їх споживачів та покращення рівня життя населення. Саме тому місцевим бюджетам відведено чільне місце не лише в системі суспільних фінансів, а й в економічній системі будь-якої держави.

Особливості місцевих фінансів полягають у такому:

в основі місцевих фінансів лежить система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;

процес реалізації цих відносин супроводжується формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів;

цільова підпорядкованість цієї системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

В Україні відомі декілька форм місцевих фінансів (рис. 1).

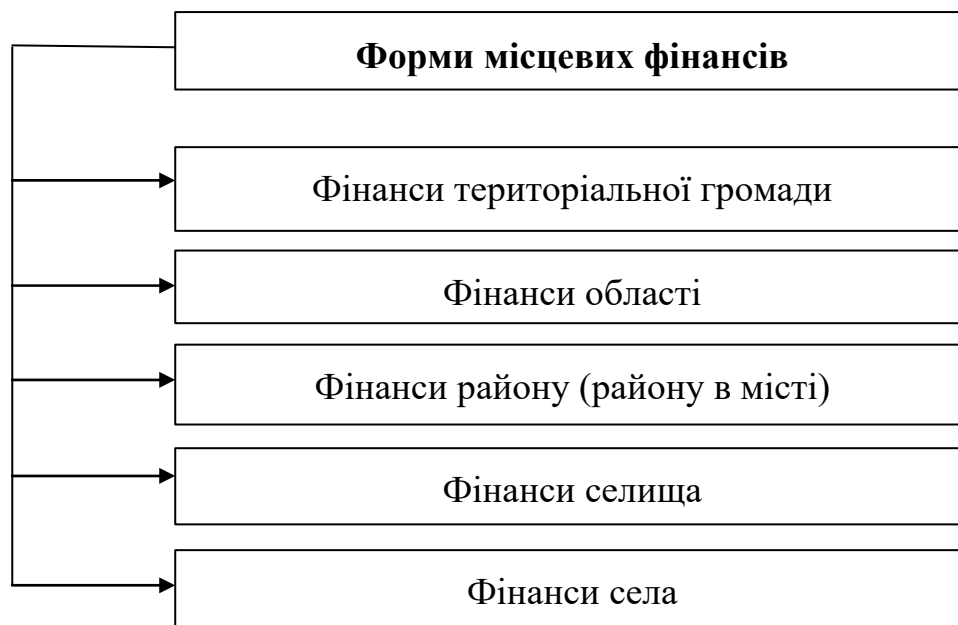


Рис. 1. Форми місцевих фінансів в Україні

На сьогодні фінанси місцевих органів влади України лише формують. Система місцевого самоврядування в Україні включає (рис. 1.3):

Процес формування місцевих фінансів в Україні пов'язаний з певними труднощами:

необхідність ліквідації деформацій у фінансовій системі, що сформовані у попередній період;

відсутність сучасного управлінського досвіду організації фінансової системи;

недостатня сформованість правового поля;

відсутність політичної культури і традицій.

Завдання та функції місцевих органів влади можна поділити на дві основні групи:

завдання та функції, які передані місцевим органам влади з урахуванням місцевих інтересів і вони є їхньою компетенцією (власні повноваження);

завдання та функції, доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані повноваження). Для виконання делегованих повноважень орган, який їх визначає, передає місцевим органам влади фінансові ресурси для компенсації витрат.

Особливо великі труднощі виникають з визначенням першої групи завдань. Поділ функцій між державою та органами місцевого самоврядування слід здійснювати на основі принципів доцільності й ефективності. Проблема визначення функцій місцевих органів самоврядування у сучасній Європі є дискусійною.

Останнім часом там дискутують про концепцію субсидіарності: повноваження між органами влади розподіляють таким чином, що поточні проблеми вирішує той орган влади, який є найближчим до місця подій. За однакових умов пріоритет надають нижчим, а не вищим рівням влади, оскільки вони найбільш близькі до громадян і можуть ефективніше контролювати процес розв'язання проблем.

Запитання для самоконтролю знань

1. Охарактеризуйте принципи бюджетної системи України.
2. З яких розділів складається бюджетна класифікація?
3. Які складові частини включає класифікація доходів бюджету?
4. За якими принципами здійснюється закріплення доходів за місцевими бюджетами?
5. За якими критеріями здійснюється розмежування видів видатків між місцевими бюджетами?
6. Охарактеризуйте функціональну класифікацію видатків бюджету.
7. Охарактеризуйте економічну класифікацію видатків бюджету.
8. Охарактеризуйте відомчу класифікацію видатків бюджету.
9. З яких стадій складається бюджетний процес в Україні?
10. Коли розпочинається планування бюджету ОТГ на наступний рік?

11. З урахуванням чого здійснюється розрахунок граничних обсягів бюджету?
12. В який термін місцеві ради мають прийняти рішення про бюджет?
13. Що відбувається з місцевими бюджетами у разі неприйняття державного бюджету до 1 грудня?
14. Хто здійснює перевірку річного звіту про виконання місцевих бюджетів?
15. Інформація про стан виконання та затвердження яких бюджетів підлягає обов'язковій публікації? Де вона здійснюється?
16. Що засвідчує перевиконання або недовиконання місцевого бюджету та які заходи приймаються місцевою радою?