

ТЕМА 3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

План

1. Бюджетна система України
2. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави
3. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхня структура
4. Правові засади формування та виконання місцевих бюджетів

1. Бюджетна система України

Бюджетна система — це сукупність окремих її ланок, що пов'язані між собою відповідно до діючого законодавства, та базуються на певних принципах.

У залежності від устрою держави відомі наступні типи бюджетних систем:

1) дворівневі бюджетні системи, що складаються з державного та місцевих бюджетів — характерні для унітарних держав;

2) бюджетні системи, що включають три і навіть чотири рівні, а саме: федеральний бюджет, бюджети членів федерації та місцеві бюджети, а також бюджети земель — характерні для федеративних держав (наприклад, Німеччина);

3) бюджетні системи, що складаються з одного рівня — державного бюджету — характерні для держав з тоталітарним устроєм, або для невеликих країн, де немає територіального поділу.

Україна, відповідно до положень Конституції України, є унітарною державою; «територіальний устрій якої ґрупується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Бюджетна система нашої країни була сформована на основі закону «Про бюджетну систему України» і мала три рівні відповідно до системи адміністративно-територіальної підпорядкованості: центральний, обласний та районний з містами обласного значення. З прийняттям Бюджетного кодексу бюджетна система України, як унітарної держави, складається з державного та місцевих бюджетів.

Бюджетна система України — це сукупність державного бюджету і місцевих бюджетів, побудована з урахування економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв та врегульована нормами права.

Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Бюджетним кодексом та законом про Державний бюджет України, а також визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Кожен з бюджетів є самостійним і прямо не підпорядковується вищому бюджету. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходів і правом визначення напрямів використання цих коштів відповідно до функцій.

Незалежно від того, яка форма державного управління діє у країні унітарна чи федеральна — місцеві бюджети пов'язані з Державним бюджетом і повинні складатися координовано.

В Україні організація міжбюджетних відносин здійснюється за вертикаллю, тобто між бюджетами різних рівнів, та за горизонталлю — між бюджетами одного рівня. У вертикальній структурі допускаються взаємовідносини тільки між розташованими поруч бюджетами.

Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведених бюджетів областей, міста Києва.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області.

Зведений бюджет району включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Показники бюджетів об'єднань територіальних громад, що створюються згідно із законом, включаються до відповідних зведених бюджетів.

Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

Складовими частинами **загального фонду бюджету** є:

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами **спеціального фонду бюджету** є:

- доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
- фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи:

- перша група — надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;
- друга група — інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається законом про **Державний бюджет України**. Джерела формування спеціального фонду визначаються тільки законами України. Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно закон про Державний бюджет України. Перерозподіл коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України чи рішення відповідної ради. Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду на відповідну мету.

Створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Відповідно до вимог статті 95 Конституції України «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами».

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) *принцип єдності бюджетної системи України* — єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) *принцип збалансованості* — повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) *принцип самостійності* — Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих 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 бюджету, правом відповідних органів державної влади, та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів

відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) *принцип повноти* — до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

5) *принцип обґрунтованості* — бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) *принцип ефективності та результативності* — при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* — розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* — бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) *принцип справедливості і неупередженості* — бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) *принцип публічності та прозорості* — інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Усі принципи бюджетної системи діють і застосовуються у єдності і взаємозв'язку між собою. Жоден принцип бюджетної системи не скасовує іншого принципу.

2. РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що їх здійснюють органи влади і управління на відповідній території.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням цієї території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Роль місцевих бюджетів визначається величиною ВВП, що перерозподіляється через них. Частка місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також у зведеному бюджеті, поряд з економічним і соціальним, має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, про певну обмеженість функцій центральних органів влади. У цьому зв'язку необхідно враховувати, що однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ ЯК

організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети — це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну і витратну частини, принципи збалансування тощо

економічна категорія «місцеві бюджети» відображає зумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади

ОСНОВНІ ТИПИ ВІДНОСИН

- між місцевими бюджетами і господарюючими структурами, що функціонують на конкретній бюджетній території;
- між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації та витрачання коштів місцевих бюджетів;
- між місцевими бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів;
- між місцевими бюджетами і Державним бюджетом України

Визначальне місце в системі місцевих фінансів належить місцевому бюджету. З огляду на сучасні тенденції щодо децентралізації управління фінансовими ресурсами держави актуальності набуває повнота визначення ролі та значення місцевих бюджетів у структурі місцевих фінансів. Місцеві бюджети виступають не тільки основним фінансовим інститутом у фінансовій системі органів місцевого самоврядування, а й займають центральне місце в економічній системі кожної держави.

**ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПРОЯВЛЯЄТЬСЯ
В ЇХ ПРИЗНАЧЕННІ, а саме**

- 1) формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- 2) розподіл і використання цих фондів між галузями національного господарства;
- 3) контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади

У теперішній час питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами.

Крім того, місцеві бюджети є важливою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагомe місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища.

В сучасній науково-економічній літературі, присвяченій питанням формування місцевих бюджетів, достатньо уваги приділяється аспектам визначення місця і ролі місцевих бюджетів у загальній системі фінансів місцевих органів самоврядування.

Проте нинішній стан місцевих бюджетів України – мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів – суперечить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможлиблює виконання покладених на них складних завдань.

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно вагому і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє фінансово спроможне місцеве самоврядування. Місцеві фінанси, як специфічна сфера економічних відносин, впливають на соціально-економічне становище країни та її фінансову безпеку, сприяють розвитку демократії в суспільстві, визначають умови життєдіяльності громадян та рівень їхнього добробуту.

Протягом останніх років до 12% вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження досить значних грошових коштів у місцевих бюджетах відповідає новим, дедалі ширшим і складнішим завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплату допомоги із соціального за хисту і соціального забезпечення. Таким чином, місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети, виступають як інструменти перерозподілу суспільного продукту між різними сферами діяльності, соціальними верствами населення, окремими адміністративно-територіальними формуваннями.

В умовах ринкових трансформацій місцеві фінанси і місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які недоцільно і неефективно задовольняти за рахунок державного бюджету. Місцеві бюджети перетворилися на основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади.

У зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

Зосередження досить значних грошових коштів у місцевих бюджетах відповідає новим, дедалі ширшим і складнішим завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави.

Місцеві фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні в державі фінансової безпеки, яка є однією з найважливіших складових економічної безпеки країни. Фінансова безпека має вирішальне значення у функціонуванні економічної системи загалом, впливає на всі сфери суспільного життя; без її забезпечення неможливе досягнення як поточних, так і перспективних загальнонаціональних цілей розвитку (рис.).



Центральний інститут системи місцевих фінансів – місцеві бюджети, які є інструментом фінансування державних видатків, головним чином тих, які безпосередньо стосуються розв’язання проблем економічного і соціального розвитку територій. За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється переважна частина державних видатків на житлово-комунальне господарство, охорону здоров’я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мистецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне

забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним з основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок їхніх коштів здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомоги і пільги ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім громадянам похилого віку, які потребують догляду, та ін.

Приблизно 1/4 коштів у цілому за місцевими бюджетами України використовується на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, розв'язання екологічних проблем, благоустрій міст, сприяння науково-технічному прогресу.

За рахунок бюджетних коштів забезпечується розвиток стратегічно важливих регіонів і територій, проводиться структурна перебудова народного господарства, фінансується капітальне будівництво. Як показує досвід, фінансова підтримка конкретних підприємств найбільш ефективна саме на місцевому рівні, оскільки тим самим створюються можливості для обґрунтованого підходу, контролю за витрачанням виділених коштів.

Через місцеві бюджети реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, насамперед сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам,

біженцям; фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

ВАЖЛИВІ РИСИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

➤ Відображають певну чітко виражену частину грошових відносин, які функціонують на окремій території та забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування, і безпосередньо їм підпорядковані.

➤ Усі ланки місцевих бюджетів органічно зв'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами усіх форм власності, які функціонують на території регіону. Цей зв'язок проходить через два основні канали розподілу створеної вартості й надходженням її в бюджет і фінансуванню з бюджету.

Місцеві фінанси і місцеві бюджети стали головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої є: децентралізація влади і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей територій та ін.

Місцеві фінанси сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці це завдання реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України місцевим бюджетам. У процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей.

Висновки. Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин мають відіграти важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей: стабілізація економічної системи; адаптація суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств; формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку; забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; формування самодостатніх територіальних утворень; реалізація завдань державної регіональної політики; стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності; вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіону.

3. ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, ЇХНЯ СТРУКТУРА

Потенційні можливості місцевих бюджетів для впливу на процеси суспільного розвитку полягають в їхній економічній природі. Економічна сутність місцевих бюджетів випливає з поняття фінансів і визначається функціями місцевої влади.

Надання населенню суспільних благ стає однією з функцій органів місцевого самоврядування в економіці вільної конкуренції, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Бюджет посідає провідне місце у фінансовій системі кожної держави незалежно від політичної системи, адміністративного і територіального устрою. На відміну від інших ланок фінансової системи, він охоплює все суспільство, усіх юридичних і фізичних осіб.

Економічна природа місцевого бюджету якраз і проявляється у тому, що за його допомогою місцеві органи самоврядування намагаються надати суспільству блага та послуги за принципом територіального поділу, які істотно впливають на рівень добробуту і якість життя.

Отже, поняття місцевого бюджету можна сформулювати як фонд фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів виконавчої влади відповідного органу місцевого самоврядування для виконання покладених на нього функцій, передбачених Конституцією.

За своєю формою місцевий бюджет – це основний фінансовий план органів місцевого самоврядування, за матеріальним змістом – централізований фонд їхніх фінансових ресурсів.

Місцеві бюджети – це фонди грошових коштів, призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на органи самоврядування.

За рахунок фондів грошових коштів місцевих бюджетів – складової бюджетної системи держави і фінансової бази діяльності органів самоврядування – забезпечується фінансування заходів економічного і соціального розвитку на відповідній території.

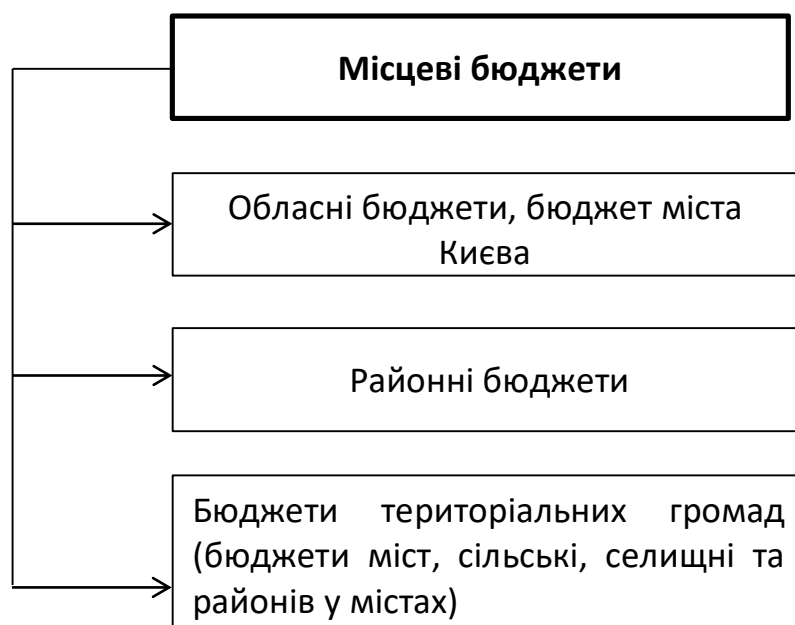
Згідно з Конституцією України місцеві органи самоврядування здійснюють управління майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і здійснюють контроль за їх виконанням; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснюють контроль за їх виконанням; установлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи.

У процесі виконання своїх завдань і функцій між місцевими бюджетами, з одного боку, і юридичними та фізичними особами, що функціонують на цій території, – з другого, складаються економічні відносини щодо мобілізації і витрачання грошових коштів цих бюджетів. Крім того, між місцевими бюджетами різних рівнів та між ними і державним бюджетом виникають економічні відносини, зумовлені перерозподілом фінансових ресурсів. Останнє пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням тієї території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Відновлення в Україні інституту місцевого самоврядування об'єктивно пов'язано зі зростанням ролі місцевих органів влади, діяльність яких у попередній період була надзвичайно обмеженою. У 1991–2001 роках в Україні виразно проявилася тенденція до розширення завдань та функцій, які покладаються на місцеві органи влади. Разом з цим помітною є й інша тенденція – відставання процесу становлення фінансів місцевих органів влади щодо нових завдань місцевої влади. У зв'язку з такими завданнями місцевого бюджету зростає роль дохідної бази бюджету органу місцевого самоврядування для їх виконання.

Згідно з прийнятим 2001 року Бюджетним кодексом України та закріпленими Конституцією України до місцевих бюджетів віднесено:



Найбільш численна група – це сільські, селищні та міські бюджети.

Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до бюджетів іншого рівня (рис.).

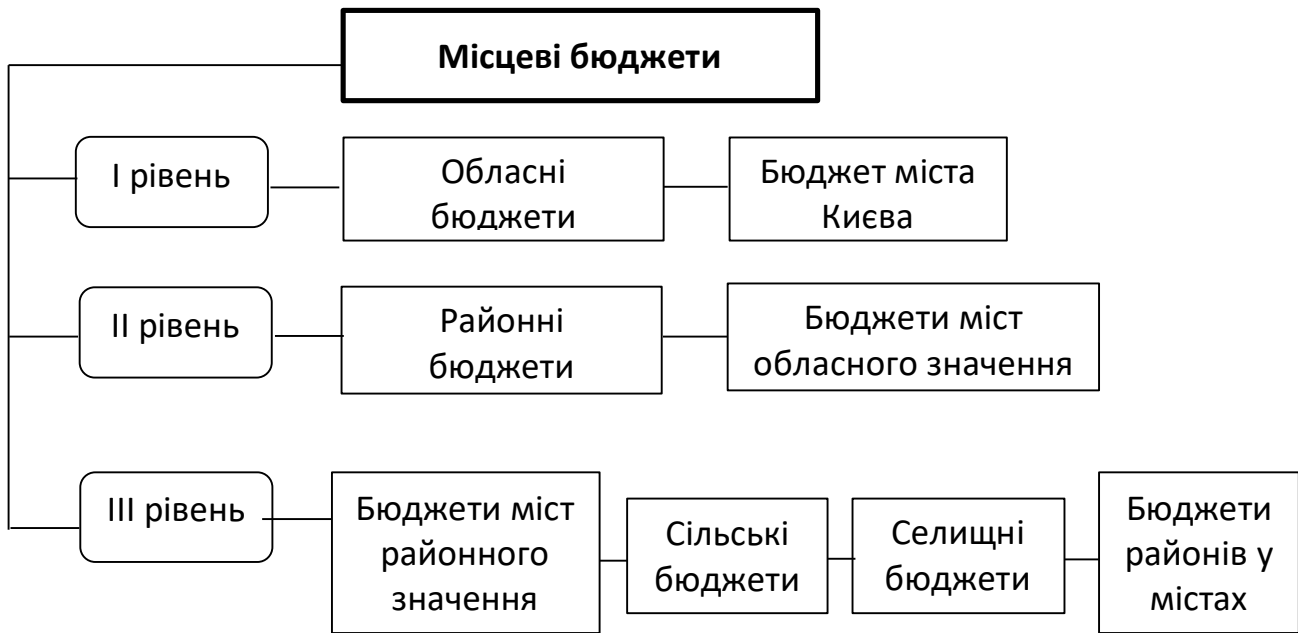
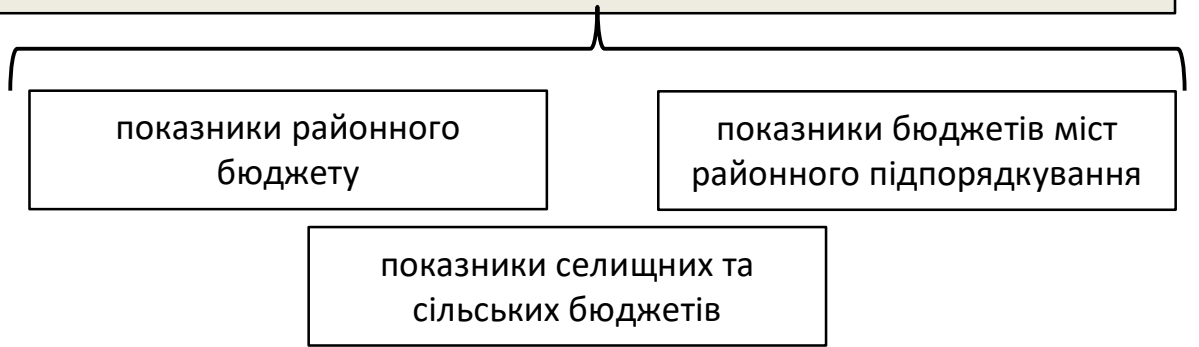


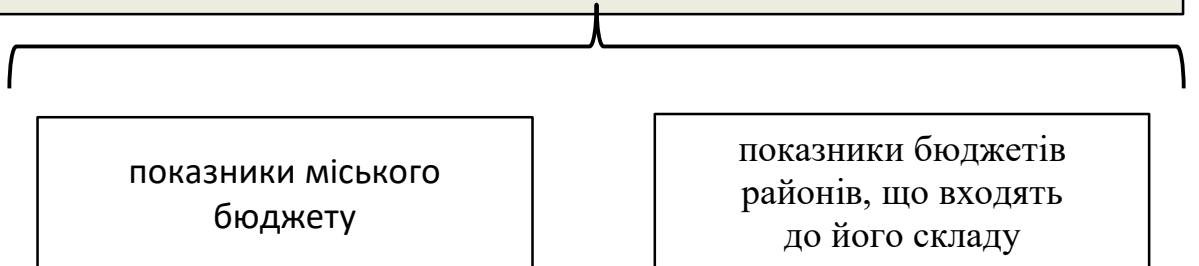
Рис. Структура місцевих бюджетів України



ЗВЕДЕНИЙ БЮДЖЕТ РАЙОНУ ВКЛЮЧАЄ



ЗВЕДЕНИЙ БЮДЖЕТ МІСТА З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ ВКЛЮЧАЄ



Централізовані бюджети



Використовуються для фінансування заходів по соціальному і економічному розвитку певного регіону та інших адміністративно-територіальної одиниць, які входять до складу цього регіону і мають реальне матеріальне наповнення

Базові бюджети



призначені для фінансування заходів по соціальному і економічному розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці і мають реальне матеріальне наповнення

Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом, гарантується власними та закріпленими за ними законом на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Втручання державних органів у процесі складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством.

Класифікація місцевого бюджету за різними ознакам.

За структурою місцеві бюджети умовно поділяються на дві частини (рис):

- доходи і видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – делеговані повноваження;
- доходи і видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – власні повноваження.

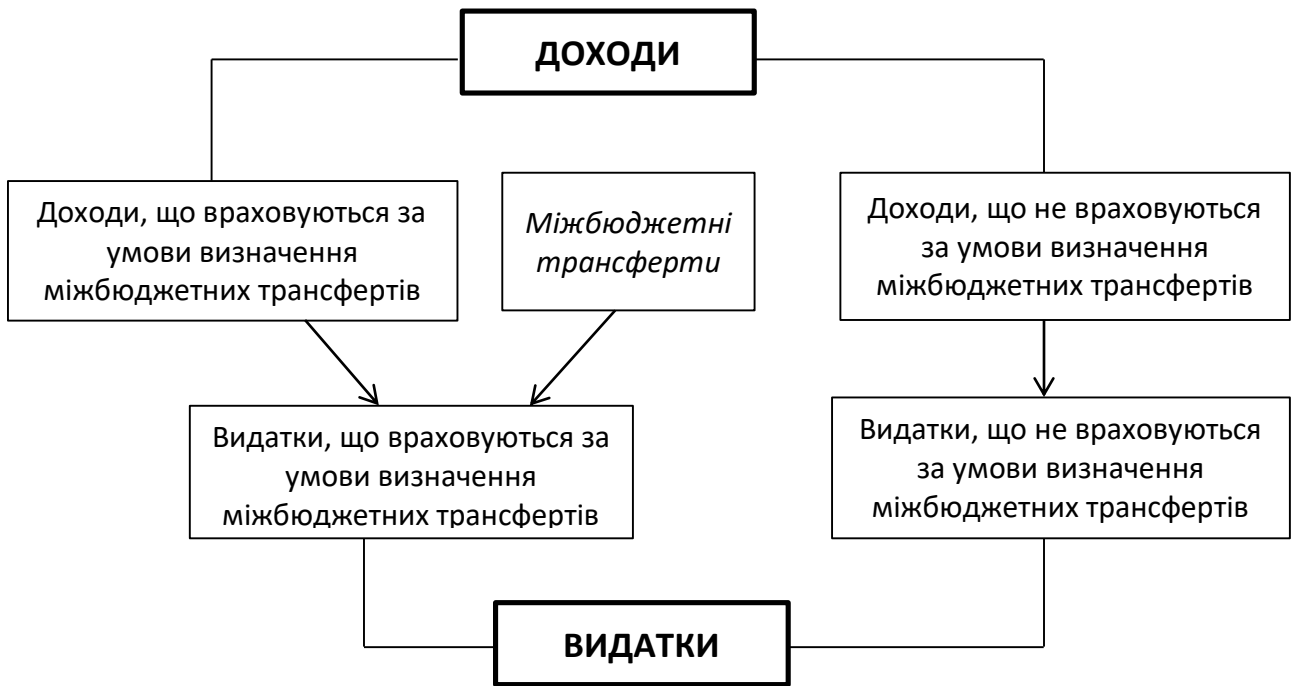
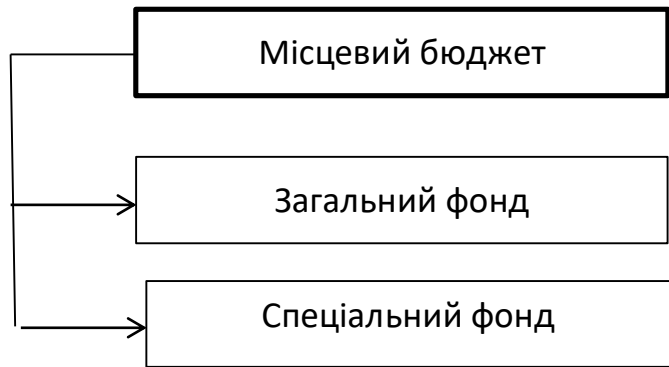


Рис. Структура бюджету

Доходами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються ті, які закріплені державою за місцевим бюджетом для забезпечення фінансування видатків, що розраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості. Якщо сума вказаних доходів менша за суму видатків, що передані державі і обчислені за формулою, то на різницю тому місцевому бюджету надається трансферт (дотація вирівнювання).

Доходами, що не враховуються за умови визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються такі, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються у розрахунках обсягів дотації вирівнювання або обсягів вилучення. Ці доходи призначено для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади.

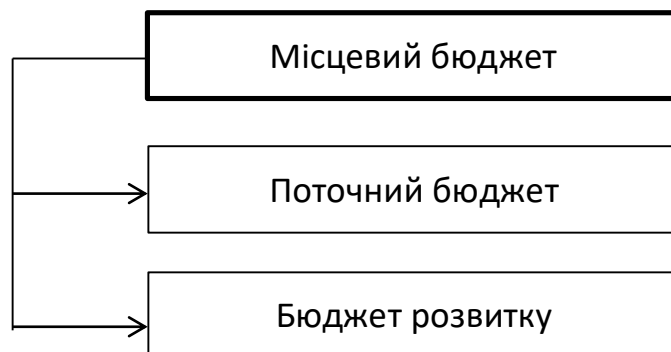
Місцевий бюджет може складатися із **загального і спеціального фондів**.



Загальний фонд бюджету включає надходження, що визначені для забезпечення ресурсами загальних виплат і не призначаються на конкретні цілі. Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету.

Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей. Спеціальний фонд – це класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якою певні види доходів призначаються на фінансування деяких видів видатків.

Також можна поділити місцевий бюджет на **поточний бюджет і бюджет розвитку**.



Поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів стосовно соціального захисту населення.

Головна мета створення **бюджету розвитку** – фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із розширеним відтворенням. Якщо поточний бюджет покриває щоденні витрати на надання послуг, то бюджет розвитку фінансує нерутинні витрати на розвиток інфраструктури, громадські споруди, обладнання та викуп земельних ділянок. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку визначає порядок фінансування за умов наявності дефіциту бюджету у зв'язку з недовиконанням доходів бюджету. В такому разі насамперед фінансуються видатки, що включені в поточний бюджет.

Висновки. Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин відіграють важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної та соціально орієнтованої держави. Як наслідок, ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів. Слід відмітити, що від ефективності регіональної політики прямо пропорційно залежить обсяг бюджетного фінансування регіональних потреб, отже, і життєвий рівень населення регіону. Тільки за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, направленої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання відповідної адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту суспільства загалом.

4. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів.

Функціонування місцевих фінансів як інструменту реалізації місцевого самоврядування регламентується законодавчими, нормативно-правовими та інструктивними документами; нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України; іншими законами, які регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади; рішеннями органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, які ухвалено відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України; Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік» тощо.

Слід зауважити, що, незважаючи на здобуття незалежності, Україна за інерцією будувала бюджетні відносини за моделлю, успадкованою від радянської доби. Бюджетні відносини тривалий час регулювалися **Законом України «Про бюджетну систему» (1995)**, що застарів і потребував удосконалення відповідно до вимог часу та соціальних потреб в умовах реформування суспільно-економічних відносин. Цей закон ґрунтувався на засадах радянської системи державних фінансів, був неспроможний реалізувати проголошені **Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»** принципи стосовно сфер діяльності, правового статусу, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Бюджетна система України і міжбюджетні відносини будувалися за принципом «бюджетної матрьошки» («бюджету в бюджеті»), тобто кожний нижчий місцевий бюджет було включено до наступного і так аж до державного бюджету.

Видатки місцевих бюджетів визначались на основі фінансового забезпечення наявної мережі бюджетних установ. Надання міжбюджетних трансфертів відбувалося під впливом суб'єктивних факторів, тому трансфертні ухвали були непрозорими та непередбачуваними.

Формування бюджету за принципом «бюджетної матрьошки» не заохочувало місцевих органів влади до ефективного управління фінансовими ресурсами: вони завищували свої видаткові потреби і занижували доходи з метою отримання більшого обсягу бюджетних коштів на стадії формування міжбюджетних відносин.

Через недосконалість законодавства щороку вносилися зміни в наявні та запроваджувались нові правила організації бюджетного процесу, регулювання потоків фінансових ресурсів та розвитку міжбюджетних відносин. Щороку закон про Державний бюджет України встановлював тимчасові засади формування державного і місцевих бюджетів, їх взаємодії, розподілу повноважень і закріплення джерел доходів. За таких умов бюджетним рішенням була властива непослідовність і непередбачуваність. Вони були малоефективними і не сприяли стабільності та вдосконаленню бюджетного процесу.

Наявна ситуація вимагала перегляду принципів побудови всієї бюджетної системи України і встановлення «чітких правил гри».

Першим нормативно-правовим актом, який відновив рух місцевого самоврядування в Україні, заклав передумови для децентралізації бюджетної системи та формування автономних місцевих бюджетів, стала ***Європейська хартія про місцеве самоврядування***, яку ратифіковано в Україні 1997 року.

У статті 9 Хартії зазначено, що «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень», причому їх обсяг має відповідати функціям, які покладаються на місцеві органи влади.

Підтримка фінансово слабших органів місцевого самоврядування забезпечується процедурами бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів. Місцевим органам влади можуть надаватися дотації «не для фінансування конкретних проектів» і у спосіб, який не обмежуватиме їх свободу проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

Наступним фундаментальним актом, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси, стала ***Конституція України від 28 червня 1996 року***, яка встановила, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і 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 їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) дає таке визначення місцевому самоврядуванню: «гарантоване 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 в межах Конституції і Законів України».

Закон застосовується при плануванні та виконанні місцевих бюджетів та відповідно до Конституції України визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Складається з п'яти розділів, де визначається організаційно-правова основа місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Згідно з третім розділом органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим законом і законом про бюджетну систему.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, а також із коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами.

Ще одним документом, що підлягає обов'язковому розгляду, є **Бюджетний кодекс України** (від 8 липня 2010 року № 2456-VI).

Кодексом визначено засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Бюджетний кодекс України регулює 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; питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Згідно з цим Кодексом місцевими бюджетами визнаються обласні бюджети, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Що стосується зведеного бюджету з районним поділом, то він включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Місцевим бюджетам приділяється значна увага в тій частині третього розділу Бюджетного кодексу, де визначаються надходження і витрати місцевих бюджетів, а також складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів.

Також Бюджетний кодекс України дозволив розв'язати низку концептуальних проблем, а саме:

- встановив прямі взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами;
- чітко розподілив дохідні бюджетні джерела між різними рівнями відрегульованих податків;
- чіткіше розмежував видатки між ланками бюджетної системи, що дозволило усунути виникнення так званих «непрофінансованих бюджетних мандатів» (наділення державою органів місцевого самоврядування певними зобов'язаннями без підкріплення їх фінансовими ресурсами);
- установив принципово новий механізм розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами:

До перелічених базових нормативно-правових документів необхідно додати ще цілу низку супутніх та додаткових документів:

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 9 квітня 1999 року). Відповідно до Конституції України цей закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Також у цьому законі зазначено, що виконавчу владу в областях, районах, у місті Києві здійснюють обласні, районні, Київська міська державна адміністрація. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Щорічні *Закони України «Про Державний бюджет України»* містять інформацію щодо обсягів міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій, – які передаються місцевим бюджетам із метою фінансового вирівнювання територій, збалансування місцевих бюджетів і забезпечення гарантованого державою рівня мінімальних соціальних послуг населенню.

У сучасних умовах забезпечення динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, усунення депресивності окремих територій, підвищення їхньої фінансової спроможності є актуальною проблемою державної стратегії регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики. Указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» 46 від 25.05.2001 № 341/2001 передбачено поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин у напрямках:

- упровадження стратегічного бюджетного планування та здійснення фінансового вирівнювання;
- удосконалення механізмів розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів;
- зміцнення дохідної спроможності кожного рівня бюджетної системи;
- чіткого розподілу бюджетних повноважень;
- подальшого вдосконалення системи місцевого оподаткування;
- переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування.

*Законом України про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні*⁴⁷ (від 27 березня 2014 року № 1166) внесено низку змін до Податкового кодексу України.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету»*⁴⁸ (від 1 березня 2014 року № 65) затверджено заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету.

Унормовано кількість заступників міністрів та голів місцевих державних адміністрацій. Рекомендовано зменшити обсяги фінансової підтримки небюджетних організацій за рахунок бюджетних коштів. Визначено також окрему процедуру здійснення видатків: якщо на окремі видатки є кошти у загальному і спеціальному фондах державного бюджету, то у пріоритетному порядку на видатки спрямовуються кошти спеціального фонду.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг»*⁴⁹ (від 25 березня 2014 року № 81) (зі змінами, внесеними Постановою КМУ від 17.04.2014) внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують правила надання населенню послуг із газопостачання та порядок встановлення роздрібних цін на природний газ.

Установлені граничні (максимальні) рівні роздрібних цін на природний газ, що використовується для потреб населення, з 1 травня 2014 року, диференційовані залежно від річного обсягу та видів споживання.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги»*⁵⁰ (від 5 квітня 2014 року № 83) затверджено Порядок призначення і надання населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги. Фінансування витрат, пов'язаних із наданням населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги, здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот.

*Постановою Кабінету Міністрів України*⁵¹ (від 29 січня 2014 року № 30) затверджено Порядок та умови надання у 2014 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 1 квітня 2014 року) схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади, спроможних максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Реформа передбачає:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що їх надають такі органи;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Передбачається трирівневий адміністративно-територіальний устрій:

- базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіональний (адміністративно-територіальні одиниці області, м. Київ).

Запропоновано розподіл основних повноважень між рівнями адміністративно-територіального устрою.

Передбачено два етапи реалізації Концепції.

I етап: забезпечення законодавчого врегулювання реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади;

завершення формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їхніх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

II етап: уніфікація і стандартизація публічних послуг, що їх надають населенню органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади; проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Реалізація Концепції сприятиме:

- посиленню правової, організаційної та фінансової спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування;
- доступності публічних послуг, запровадженню стандартів (нормативів) їхньої якості;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування, яка забезпечить сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями і територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Ключовими є два принципові рішення:

1) про ліквідацію обласних та районних адміністрацій і передачу їхніх функцій виконавчим комітетам, створеним обраними радами відповідного рівня;

2) про перерозподіл основних повноважень (і фінансів) з рівня держави і області на рівень громади.

Перше означає, що влада на місцях передається органам влади, які обирають самі люди, а не призначають у Києві.

Друге означає, що основною є влада, яка є найближчою до людей, – у неї найширші повноваження. Чим вищий рівень влади, тим вузьчим є коло її повноважень. А чим більше повноважень, тим більше і ресурсів (коштів), що залишаються для їх здійснення.

Що буде головним результатом реформи місцевого самоврядування для людей? Реформа дасть поштовх до повноцінного розвитку громад – а ми всі є членами територіальних громад. Отже, реформа торкнеться кожного. І вона приведе не лише до змін системи влади в країні. Зміни будуть стосуватися всіх аспектів нашого повсякденного життя. Реформа дасть кожному з нас можливість бути причетним до цих змін, можливість поліпшувати життя у своїй громаді й у країні загалом. Тому можна сказати, що саме ця реформа є без перебільшення «реформою нашого самоврядування».

НА МІСЦЕВИЙ ФІНАНСОВИЙ ОРГАН ПОКЛАДЕНО ТАКІ ЗАВДАННЯ

- ✓ попередній розгляд за участі представників відповідних управлінь та відділів розрахункових балансів доходів і видатків, проекти планів з доходів і зведених кошторисів видатків господарства місцевого підпорядкування, визначення обсягів платежів у бюджет та асигнувань із бюджету цього господарства, і складання проекту місцевого бюджету;
 - ✓ розроблення пропозицій про розміри відрахувань від загальнодержавних податків та зборів і розміри граничних видатків плану регулювання для складання проектів місцевих бюджетів нижчого рівня;
 - ✓ на основі аналізу зведених даних та інших матеріалів вишукує можливість збільшення доходів бюджету за рахунок більш повного використання всіх внутрішньогосподарських ресурсів;
- перевірка правильності визначення на наступний рік видатків та джерел їх покриття, а також врахування змін чинного законодавства у сфері цін, заробітної плати, норм матеріальних і грошових затрат й інших норм;
- ✓ уточнює розрахункові баланси доходів і видатків, проекти планів щодо доходів і зведених кошторисів видатків

Висновки. На сьогодні бюджетним законодавством встановлено, що основними ресурсами, якими можуть розпоряджатись місцеві органи влади, є доходи місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, цільові фонди, міжбюджетні трансферти. Крім того, згідно із законодавством надається право місцевим бюджетам отримувати позики та запозичення, здійснювати кредитування. Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи України є засобом реалізації бюджетної політики і мірою дотримання бюджетної дисципліни у державі.