

Сутність та функції місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки

В статті розкрито поняття та сутність місцевих бюджетів, їх функції та роль у розвитку регіонів, особливості та джерела формування коштів місцевих бюджетів, порядок здійснення видатків, описано складові місцевих бюджетів, резервний фонд та бюджет розвитку, наведено основні проблеми з якими стикаються місцеві органи влади у процесі складання та виконання місцевого бюджету і деякі шляхи щодо їх вирішення.

бюджетна система України, бюджет, доходи бюджету, бюджет розвитку, видатки бюджету, місцеві бюджети, резервний фонд

Місцеві бюджети є частиною бюджетної системи України та держави взагалі, впливаючи на соціально - економічний розвиток регіонів і, як наслідок, на економічне становище держави. Значною мірою місцеві бюджети впливають на вирішення загальнодержавних економічних і соціальних завдань: розвиток інфраструктури регіонів, фінансування агропромислового комплексу, промисловості і енергетики, будівництва. Разом з тим, основними напрямками використання регіональних бюджетних ресурсів України є фінансування соціального захисту і соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти. З огляду на це слід зазначити, що на сучасному етапі ринкових перетворень місцеві бюджети повинні бути дійовим засобом впливу на регіональну економіку.

За умов трансформації економіки неминучим є перебудова адміністративно - територіального устрою, внаслідок зміни якого побудова системи місцевих бюджетів буде реорганізована. Тому визначення сутності, функцій та особливостей становлення і розвитку місцевих бюджетів потребує наукового визначення та структуризації.

Питання сутності та ролі місцевих бюджетів, основ їх формування досліджувалось у працях С.Булгакової, О.Василика, С. Гасанова, А. Єпіфанова, В. Зайчикової, Л.Фільштейна, В. Кравченка, І. Лук'яненко, В. Опаріна, К.Павлюк, І.Сала, С.Слухая, І.Чугунова, С. Юрія та інших.

Цінність їх наукових розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, узагальненні теоретичних основ щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. Поряд з цим не повною мірою дослідженими є питання зміни бюджетної системи, а як наслідок і місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки, перебудови територіального устрою.

Узагальнюючи наукові праці вчених-економістів, можна зазначити, що місцеві бюджети – це:

- економічна категорія, оскільки бюджет є економічним атрибутом адміністративно-територіальної одиниці;
- фінансова категорія;
- правовий акт, згідно з яким органи місцевого самоврядування отримують право розпоряджатися фінансовими ресурсами;
- фінансовий план, тобто кошторис доходів і видатків відповідних органів влади.

Отже, можливо відмітити, що місцеві бюджети є особливою формою розподільчих та економічних відносин, щодо формування, розподілу та використання фонду фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, виокремлення частини вартості суспільного продукту, і призначені для соціально-економічного розвитку регіону, задоволення різноманітних соціально-культурних, побутових та комунальних потреб членів територіальної громади та в якому формування сприятливого середовища для створення валового внутрішнього продукту і розширеного відтворення. [9. с. 127-129]

На нашу думку, слід виокреслити такі основні ознаки місцевих бюджетів, які виділяють їх із загальної системи економічних відносин:

- наповнення дохідної частини місцевих бюджетів об'єктивно залежить від економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та суб'єктивно залежить від побудови системи міжбюджетних відносин;
- сфера дії місцевих бюджетів регламентована не тільки Бюджетним кодексом, але й іншими нормативно-правовими актами;
- учасниками бюджетних відносин є, з одного боку, місцеві органи влади, а з іншого – підприємства, установи та населення;
- забезпечується рух фінансових потоків від платника податків до бюджету і здійснюється бюджетне фінансування установ і організацій, які знаходяться на бюджетному утриманні;
- місцеві бюджети, концентруючи фінансові ресурси на необхідних ділянках і напрямках, дозволяють здійснювати державне регулювання регіональною економікою і забезпечують проведення соціальної політики;
- структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України: кожна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.

Бюджетний кодекс України відносить до поняття „місцеві бюджети” бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування [2 с. 4]; до „бюджетів місцевого самоврядування” - бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Так, В.М.Опарін характеризує місцевий бюджет водночас і як економічну категорію, і як правову, і як категорію за матеріальним змістом [7, с.83]. В.І.Кравченко також розглядає місцевий бюджет в трьох аспектах: „По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів. По-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом”.

Але О.Д.Василик, К.В.Павлюк визначають, що “економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства” [5, с.176]. Вони зазначають, що місцеві бюджети як економічна категорія відображають „грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування територіальних фондів коштів, які використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту їхнього населення. Як фінансовий план місцевий бюджет являє собою систему організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку регіону і складається з двох частин - доходів і видатків”. О.О.Сунцова підкреслює, що місцевий

бюджет як економічна категорія „має певні, властиві лише йому, особливості - зосередження частини ВВП в руках органу місцевого самоврядування з його подальшим використанням на місцеві потреби та його перерозподіл між галузями виробництва й адміністративно-територіальними утвореннями” [10. с. 127-130].

На економічну суть місцевих бюджетів також впливають об’єктивні і суб’єктивні фактори, до об’єктивних належать стан економіки, характер виробничих відносин, рівень розвитку продуктивних сил, а також особливості, притаманні окремим областям: природні (наявність корисних копалин, нафти, газу); економічні (структура народного господарства); соціальні (кількість учнів, хворих, лікарняних ліжок, соціально-культурних закладів тощо); до суб’єктивних - зовнішню і внутрішню політику держави, прогнози економічного розвитку та економічної ситуації.

Разом з тим, виходячи з теоретичних основ бюджетного регулювання, безперечно, важливим є визначення економічної сутності місцевих бюджетів як складової системи соціально-економічного розвитку, яка полягає у сукупності фінансово-економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу валової доданої вартості регіону з метою формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад, спрямованих на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць та підвищення добробуту населення.

Місцеві бюджети виступають у формах фінансового плану та звіту про виконання бюджету. Від державного їх відрізняє статус (вони затверджуються рішенням представницьких органів влади, але, на відміну від державного бюджету, не мають юридичного статусу закону) та сфера дії – вони діють в рамках конкретного регіону чи населеного пункту і обов’язкові до виконання лише для юридичних осіб, що знаходяться у віданні відповідної громади, та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За матеріальним змістом О.Д.Василик і К.В.Павлюк характеризують місцеві бюджети як „фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування” [4, с.94].

Отже, місцеві бюджети можна розглядати як наслідок фінансової або економічної діяльності певної території, оскільки через них утворюються і використовуються регіональні фонди грошових коштів і по їх стану можна визначитись щодо виконання основних показників діяльності господарства регіону. Відповідно до цього місцеві бюджети є важливим економічним важелем регіонального розвитку, через який забезпечується контроль за станом виробництва в регіоні, що, в свою чергу, надає бюджету вагомого значення економічної категорії, через яку відображаються реальні економічні відносини.

Тож місцеві бюджети - це сукупність економічних та грошових відносин, що виникають у зв’язку з утворенням та використанням фондів грошових коштів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення потреб суспільства.

За своїм змістом місцеві бюджети є цільовими фондами грошових засобів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності з коштами муніципальних підприємств, іншими регіональними фондами та накопичуваннями утворюють фінансові ресурси місцевого самоврядування для забезпечення і виконання покладених на них функцій.

Цим підкреслено статус місцевих бюджетів як бюджетів адміністративно-територіальних одиниць і їх відмінність від державного бюджету як „центрального” чи „централізованого”.

На даний час в Україні існує 12 213 місцевих бюджетів, у тому числі:

– бюджет Автономної Республіки Крим;

- бюджети міст Києва і Севастополя, які мають статус міст державного значення;
- 24 бюджети органів влади обласного рівня;
- 453 міські бюджети, у тому числі 174 бюджети міст обласного значення;
- 488 бюджети органів влади районного рівня;
- 83 районні у містах бюджети;
- 887 селищні бюджети;
- 10275 бюджети сільських рад.

Бюджет, як фінансова категорія, є формою акумуляції фінансових ресурсів, призначених для забезпечення виконання функцій держави. За своєю суттю бюджет наділений суспільною рисою, оскільки він є джерелом фінансування суспільних потреб. За призначенням бюджет відображає засіб збалансування суспільних потреб із фінансовими ресурсами за умов їх обмеженості.

Реалізація бюджету як фінансової категорії проявляється в:

- утворенні фондів фінансових ресурсів;
- використанні бюджетних ресурсів;
- здійсненні контролю за рухом бюджетних ресурсів.

На нашу думку, бюджет повинен відповідати певним вимогам. Однією з вимог є необхідність універсальності побудови бюджету. Місцеві бюджети – основа місцевого фінансового господарства адміністративно-територіальної одиниці. Показуючи стан місцевого фінансового господарства, в бюджеті відображаються доходи та видатки певної адміністративно-територіальної одиниці, які, згідно з Бюджетним кодексом та іншими законодавчими актами, зараховуються у бюджет і проводяться з нього. Необхідно зазначити, що не всі доходи, які акумулюються на даній території, зараховуються у місцеві бюджети, а також не всі видатки, які проводяться на цій же території, відображаються у місцевих бюджетах. Пояснюється це тим, що такі податки, як ПДВ, акцизний збір та інші сплачуються до Державного бюджету, частина закладів, що розташовані в конкретному регіоні, та заходів загальнодержавного значення фінансуються з Державного бюджету.

Наступною вимогою до місцевих бюджетів є їх публічність. Ця вимога полягає в тому, що бюджет повинен бути оприлюднений з тією метою, щоб кожна людина мала можливість розуміти мову цифр, обґрунтованість податкових вилучень і фінансування видатків.

Основним призначенням місцевих бюджетів, на наш погляд, є фінансове забезпечення розвитку регіонів, вирішення соціально-економічних завдань органів місцевого самоврядування. Проте механізм перерозподілу бюджетних коштів виступає об'єктом централізованого державного регулювання і багато в чому визначається системою оподаткування, монетарною політикою і макроекономічними факторами. Тому необхідність його постійного вдосконалення об'єктивна. Це вимагає визначення такого перерозподілу, який зумовлений потребою підтримання певного життєвого рівня в окремих регіонах країни, а також забезпечення умов діяльності підприємств державної й недержавної форм господарювання. Виходячи з того, що існують значні відмінності між численними інтересами державної влади і управління, з одного боку, та підприємницькими структурами і фізичними особами – з іншого, проблема використання завжди обмежених централізованих фінансових ресурсів має велику актуальність [8, с. 377].

Згідно з ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, місцеві бюджети є формою утворення і

використання бюджетних ресурсів, інструментом фінансового забезпечення і регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

В умовах ринкової економіки роль місцевих бюджетів зростає, але змінюються форми і методи їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Відомо, що економічний розвиток держави складається з сумарного економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, тому вагомим питанням є дослідження не тільки характеристики валового внутрішнього продукту держави, але і валової доданої вартості у розрізі регіонів. З цією метою проведемо аналіз динаміки питомої ваги валової доданої вартості адміністративно-територіальних одиниць з обмеженими фінансовими ресурсами в сумарному значенні валової доданої вартості.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні. Вони виконують такі функції:

- перерозподільча (через місцеві бюджети відбувається формування, розподіл і використання грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади);
- регулююча (місцеві бюджети є дійовим інструментом впливу місцевих органів управління на соціально-економічні процеси в регіонах та активним чинником господарських перетворень);
- соціальна (місцеві бюджети є основним важелем забезпечення соціальних гарантій населення, задекларованих в Конституції України);
- стимулююча (через систему бюджетного регулювання відбувається стимулювання економічної діяльності з метою ліквідації відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів України);
- контролююча (здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих місцевим органам влади підприємств, організацій, установ);
- інвестиційної, яка в період економічних реформ в Україні має стати однією з пріоритетних, тому що одним з основних чинників стійкого регіонального економічного розвитку є науково-технологічні інновації, застосування яких суттєво змінює обсяги та якість виробництва і споживання, а відтак значно впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Місцеві бюджети, як і державний мають в своєму складі загальний фонд, у який включаються всі доходи, що не мають конкретного видаткового призначення, спеціальний фонд, видатки з якого здійснюються на конкретно визначені цілі. Також складовою місцевого бюджету є резервний фонд, розмір якого згідно з бюджетним кодексом не можуть перевищувати 1% загального фонду бюджету, рішення про створення якого приймається місцевим органом влади, кошти якого використовуються на непередбачені видатки (ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, надання гуманітарної допомоги). Бюджет розвитку формується для здійснення капітальних вкладень, інвестицій у регіональну економіку, з коштів від відчуження майна, надходження від дивідендів, цільові субвенції на інвестиційні цілі.

Доходи місцевих бюджетів класифікуються таким чином:

- податкові;
- неподаткові;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Доходи місцевих бюджетів поділяються на власні (формуються внаслідок рішень, які приймають органи місцевого самоврядування та належать місцевій владі і акумулюються нею за рахунок джерел, що є на підвідомчій території), закріплені (на

довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою) та регулюючі, що зараховуються до відповідного рівня бюджетної системи у певному відсотковому співвідношенні.

У бюджетному кодексі визначено податки і збори, що повністю зараховуються до місцевого бюджету та становлять кошик доходів місцевого бюджету.

Видатки що здійснюються з місцевих бюджетів, поділяються на ті, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. До перших належать: освіта, управління органами місцевого самоврядування, соціальний захист та соціальне забезпечення, культурно-освітні та театральні заходи, охорона здоров'я. До другої групи належать видатки на: місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, обслуговування боргу органів місцевого самоврядування, транспорт дорожнє господарство.

До основних проблем, з якими стикаються органи місцевої влади при виконанні своїх функцій за рахунок місцевого бюджету, слід віднести:

- надмірну централізацію грошових коштів, що не дає змоги регіонам повністю чи в більшій мірі перейти на самофінансування;
- нестачу грошових коштів через надмірно високий тягар видатків на соціальну сферу які покладені на місцеві бюджети;
- занадто складну та запутану систему бюджетної звітності та бюджетного процесу, що призводить до завеликої кількості апарату управління (державних службовців).

Засобом вирішення цих питань можна вважати:

1. Проведення адміністративно-територіальної реформи, що призведе до укрупнення територій, скорочення деяких місцевих ланок влади, спростить управління, акумуляцію та розподіл бюджетних коштів, максимально наблизить споживачів суспільних послуг до місця її отримання.

2. Подальше впровадження та удосконалення програмно-цільового методу формування бюджетів, за допомогою якого впроваджується принцип середньострокового та довгострокового планування видатків на конкретну мету, що підтверджено та задокументовано у паспорті бюджетної програми.

3. Удосконалення системи місцевих податків та зборів, а саме: підвищення їх рівня для деяких видів діяльності та посилення контролю за повнотою та правильністю її справляння за допомогою підрозділів у податковій інспекції, діяльність яких направлена виключно на місцеві податки.

4. Удосконалення казначейської системи виконання місцевих бюджетів, що передбачає попередній контроль за витрачанням бюджетних коштів, посилення цільового її використання, суттєво скорочує час проходження бюджетних коштів при проведенні їх до конкретного одержувача, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни, всі операції з бюджетними коштами належним чином санкціоновані, задокументовані і, головне, не перевищують встановлених обсягів призначень і повністю відповідають їм, застосування єдиного підходу до бухгалтерського обліку операцій з виконання місцевих бюджетів.

5. Посилення самостійності місцевих бюджетів, що призведе до стимулювання та заходження органів місцевої влади у пошуку джерел поповнення фонду грошових коштів.

6. Обов'язковість формування і використання бюджету розвитку, що дозволить:

- забезпечити державну підтримку найбільш важливих напрямів розвитку на галузевому, регіональному, місцевому рівнях;
- сконцентрувати науково-інноваційні ресурси на визначених стратегічних напрямках розвитку;

- підвищити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів;
- удосконалити контроль за використанням бюджетних коштів за цільовими напрямками.

За умов зростання регулюючої ролі місцевих бюджетів необхідним є удосконалення системи й методів управління цими бюджетами, що має здійснюватися, виходячи з поглибленого аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів та з урахуванням відповідного досвіду зарубіжних країн

Вищезазначене свідчить, що місцеві бюджети відіграють значну роль у соціально-економічному розвитку територій, та на даному етапі вимагає використання бюджетної системи як дійового інструменту впливу на економічне зростання регіонів, вирішення низки соціальних проблем. Для дієвого функціонування та виконання місцевими органами влади завдань покладених на них, необхідно провести низку вдосконалень щодо формування, використання коштів місцевих бюджетів, посилити збалансованість керування та контроль за регіональними ресурсами в Україні.

Список літератури

1. Булгаков С.О., Василенко А.І., Єрмоленко К.В., Огонь Ц.Г./ За редакції Булгакової С.О.- К.: Київський нац. торгов.-економ. ун-т, 2002. – 288 с.
2. Бюджетний кодекс України, Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. /Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін.. – К.: НДФІ, 2004.
4. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004 р. – 608 с.
5. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України. - К.: Центр навчальної літератури, 2004 – 544 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування» ВРУ від 21.05.1997 № 280/97-ВР
7. Фінанси (Загальна теорія) / Опарін В.М. - К.: КНЕУ, 1999. - 164 с.
8. Фільштейн Л.М. Фінанси України
9. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. Посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. –К.: Знання – прес, 2003р. – 523 с.
10. Проект адміністративно-територіальної реформи, Романа Безсмертного. Представлена на 10х Всеукраїнських муніципальних слуханнях: «Принципи місцевого самоврядування в нових політичних умовах» м. Судак, червень 2005 р.
11. Сунцова О.О. Місцеві фінанси. Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. - 560с.

В статье раскрыты понятие и сущность местных бюджетов, их функции и роль в развитии регионов, особенности и источники формирования средств местных бюджетов, порядок осуществления расходов, описаны составляющие местных бюджетов, резервный фонд и бюджет развития, приведены основные проблемы с которыми сталкиваются местные органы власти в процессе составления и выполнения местного бюджета и некоторые пути для их решения.

In the article the notion and essence of the local budgets, their functions and in the regional development, peculiarities and sources of the formation of the funds of local budgets, the procedure of payments, are investigated. Also it deals with the description of the constituencies and the development budget. The major problems that local authorities face while working out and the local budget and carrying out some ways of their solving are given.