

**ЯКОВЕНКО Роман Валерійович**  
викладач,  
**КОЗИРЬКОВА Катерина Вікторівна**  
студентка 3-го курсу ФПЕМ  
стац., гр. БП-07-1

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

*У роботі окреслені питання сутності бюджету, його місця і ролі у соціально-економічних процесах, що відбуваються у суспільстві, надана характеристика існуючого міського бюджету, принципів формування доходної та видаткової частин. Проаналізовано виконання основних показників соціально-економічного розвитку міста, розглянуто комплекс проблем, що склалися у формуванні місцевих бюджетів України та побудові міжбюджетних відносин на сучасному етапі, запропоновано можливі шляхи їх вирішення.*

**Постановка проблеми та її актуальність.** Становлення ринкової економіки в Україні потребує створення нової, побудованої на принципах ринкових відносин фінансової системи, яка передбачає урахування інтересів усіх суб'єктів, що беруть участь у створенні фінансових ресурсів. Це зумовлює проведення відповідної фінансової політики, яка охоплює центральну ланку системи економічних відносин і відіграє провідну роль у реалізації загальнодержавних функцій.

Основу фінансової політики становить бюджетна політика, яка пов'язана, насамперед, із формуванням і виконанням бюджетів усіх рівнів. За допомогою бюджету здійснюється перерозподіл більшої частини національного доходу. Його утворення є необхідним не лише для розв'язання проблем усієї країни, але й, у першу чергу, – для потреб розвитку економіки регіонів.

Бюджет виконує не лише розподільні функції – він бере активну участь у формуванні ресурсів держави, сприяє реалізації державної політики. Виходячи з цього, важливо знати природу бюджету, особливості його формування і функціонування, способи використання в інтересах ефективного розвитку суспільного виробництва.

Місцеві бюджети посідають особливе місце в бюджетній системі України. Вони є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, що забезпечує останнім самостійність і незалежність, можливість розв'язання проблем регіонів. Ступінь фінансової стійкості місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, обумовлює успішність економічних перетворень [11, С.93].

Саме місцевим бюджетам на сучасному етапі розвитку країни приділяється значна увага, оскільки вони є гарантом фінансового забезпечення розвитку регіонів. Основне джерело наповнення місцевих

бюджетів – податки і збори. На сьогодні склалася досить непроста ситуація у сфері наповнення місцевих бюджетів податками і зборами. Це пов'язано, насамперед, із наданням чисельних пільг, що стосуються оподаткування, і, як правило, ці пільги є недостатньо обґрунтованими. З прийняттям нового Бюджетного кодексу значні зміни сталися у сфері місцевих бюджетно-податкових відносинах. Вони полягають у тому, що нарешті чітко визначено перелік джерел надходжень коштів до місцевих бюджетів, зокрема податків і зборів. Це дало змогу органам місцевої влади розробити перспективні плани бюджетно-податкової політики, визначити стратегічні цілі розвитку продуктивних сил на підвладній їм території, поліпшити рівень соціального забезпечення населення [9, С.19]. Але, незважаючи на прийняття кодексу, залишається чимало проблем, що потребують додаткового врегулювання.

Відсутність стабільної доходної бази місцевих бюджетів та нормативів бюджетної забезпеченості, невизначеність і нестабільність у видаткових повноваженнях місцевих бюджетів, непрозорий та суб'єктивний процес ухвалення рішень негативно позначаються на житті регіонів, породжують певні труднощі у бюджетному процесі. Основним проблемним питанням бюджетного процесу, яке викликає протистояння між парламентом і урядом, центром і регіонами, є реформування міжбюджетних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ці та інші питання, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевих органів влади, широко обговорюються в наукових колах, серед депутатського корпусу, в засобах масової інформації і потребують якнайшвидшого вирішення. Визначена проблематика досліджується у працях С. Чистова, Д. Стеценка, І. Михасюка, В. Пинзеника, І. Лютого та ін.

**Метою статті** є вивчення змісту і ролі місцевих бюджетів у здійсненні соціально-економічних процесів, принципів їх формування, аналіз недоліків існуючої системи формування місцевих бюджетів та виявлення основних напрямів її реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Економічне значення місцевих бюджетів вагоме і багатогранне. Воно полягає в можливості органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом реалізації податкових відносин, митних зборів та платежів, випуску цінних паперів та інших фінансових механізмів, реально впливати на мобілізацію фінансових і пов'язаних з ними матеріальних ресурсів, на пріоритетні напрямки економічної і соціальної політики. Тому бюджет може мати вплив на покращення структури суспільного виробництва, її подальший розвиток, оптимізацію пропорцій між галузями народного господарства, розподіл видатків між регіонами, матеріальною та нематеріальною сферами народного господарства, на забезпечення соціальних потреб, у тому числі соціального захисту населення [12, С.8].

Таким чином, місцеві бюджети – важливий і складний елемент бюджетної системи держави. При дослідженні їх економічної суті, місцеві бюджети необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих

органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевим та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну і витратну частини, принципи збалансованості тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території.

Водночас, місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації та витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами та державним бюджетом.

Як економічна категорія, місцеві бюджети виражають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сфери економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів держави.

В Україні функціонують такі місцеві бюджети: республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 25 обласних бюджетів, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 443 міські бюджети міст обласного і районного підпорядкування, 490 районних бюджетів, 120 районних у містах бюджетів, понад 900 селищних бюджетів, а також понад 10 тисяч сільських бюджетів [5, С.17]. Загалом майже 12 тисяч місцевих бюджетів.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – важлива передумова побудови демократичної держави.

Реальність фінансової незалежності органів місцевого самоврядування можлива за умови дотримання таких принципів:

- достатність власних джерел доходів, що відповідають їх повноваженням;
- націленість на постійну переоцінку і досягнення балансу між державними та місцевими функціями та доходами;
- обов'язковість фінансового обґрунтування будь-якого рішення;
- оперативність вирішення питань щодо уточнення або зміни обсягів і джерел фінансування;
- участь підприємницьких структур у фінансовому забезпеченні надання послуг, віднесених до компетенції місцевих органів влади.

Місцеві бюджети на кожний бюджетний рік складаються з доходів та видатків. Усі доходи, що зібрані або отримані виконавчими органами місцевих рад є коштами, що спрямовуються на загальносуспільні потреби.

Кошти місцевих бюджетів можуть бути виділені (отримані) лише шляхом бюджетних призначень. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, які фінансуються державою у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків.

Мінімальний розмір місцевого бюджету повинен враховувати чисельність населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці та гарантований державою мінімум бюджетної і соціальної забезпеченості, що затверджується Верховною Радою України при прийнятті закону про Державний бюджет України на відповідний рік [6, С.18]. У разі недостатності розрахункового обсягу доходів місцевого бюджету різниця фінансується за рахунок трансфертних платежів.

Існує проблема поділу бюджету на поточний та бюджет розвитку. В основу побудови поточного бюджету покладено такі принципи:

- забезпечення достатнього рівня розвитку регіону, міста, селища, села;

- стабільність надходження коштів;
- пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери;
- наукову обґрунтованість розмірів видатків.

Структура поточного бюджету передбачає такий поділ:

1. доходи:

- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на власність;
- неподаткові надходження;
- субсидії, субвенції, дотації;
- плата за землю.

2. видатки:

- соціальний захист та соціальне забезпечення;
- видатки на транспорт;
- тверде паливо;
- соціально-культурна сфера;
- охорона здоров'я;
- фізична культура і спорт;
- житлове господарство;
- заходи цивільної оборони;
- правоохоронні органи;
- утримання органів влади.

Поточні видатки потребують негайного та своєчасного фінансування, а це, у свою чергу, потребує стабільних джерел доходів.

Бюджет розвитку повинен фінансувати розширене відтворення всіх сфер діяльності на місцевому рівні.

Структура бюджету розвитку виглядає так:

1. доходи:

- податок на прибуток підприємств;
- адміністративні збори та платежі;
- надходження штрафів та фінансових санкцій;
- збір за забруднення навколишнього середовища;
- інші неподаткові надходження.

2. видатки:

- капітальні вкладення на розвиток виробництва і соціальної сфери;
- витрати на капітальний ремонт.

Співвідношення поточного бюджету і бюджету розвитку нестабільне і залежить від досягнутого рівня економічного та соціального розвитку регіону, а також перспектив на майбутнє.

У зв'язку з демократизацією державного устрою та управління в Україні значного розвитку набуває місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні та міські ради, та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [2]. Відповідно до принципу матеріально-фінансової самостійності місцеві представницькі та виконавчі органи влади для виконання покладених на них обов'язків формують, розподіляють і використовують централізовані фонди коштів. Останнім часом спостерігається регіоналізація економічних і соціальних процесів. Через місцеві фінанси держава активно проводить соціальну політику, фінансуючи місцеві заклади освіти, медицини, комунального обслуговування населення тощо.

У зв'язку з зазначеними вище процесами зростає роль місцевих фінансів. Метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально-економічному розвитку регіону. Природно, що інший прояв суті місцевих фінансів – соціальний. Виявляються найрізноманітніші відносини між учасниками виробничої і невиробничої сфери, з одного боку, та підприємствами і державою, з іншого. Наприклад:

- фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення;
- використання місцевих фінансових ресурсів на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- використання місцевих фінансових ресурсів на відновлення пам'яток природи і культури, що перебувають у віданні відповідних органів влади;
- використання коштів на упорядкування міст, сіл, селищ, утримання і капітальний ремонт житлового фонду та об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування;

- використання місцевих ресурсів на утримання органів місцевого самоврядування;
- використання коштів на захист прав споживачів;
- тощо.

Бюджетні взаємовідносини в Україні базуються на системі нормативних актів, які можна згрупувати за такими юридичними рівнями:

- I. Конституція України;
- II. Закони України та Постанови Верховної Ради України;
- III. Укази Президента України;
- IV. Постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України та міністерств і відомств;
- V. Рішення місцевих органів влади [11, С.63].

Розглянемо їх у такій послідовності.

В Конституції України, яка була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, врегульовані найбільш загальні питання щодо функціонування бюджетної системи.

Розглянемо деякі положення Конституції. Так, статті 95-98 передбачають, що бюджетна система України базується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [4, С.80].

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Крім того, в Конституції регламентовано хід бюджетного процесу, порядок складання і затвердження закону про Державний бюджет та оприлюднення звіту про його виконання; повноваження Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра.

В ній, зокрема, зазначено, що Державний бюджет і бюджетна система України, система оподаткування, податки і збори, засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, тощо встановлюється законами, які приймає Верховна Рада і підписує Президент.

Кабінет Міністрів України:

- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету, подає Верховній Раді звіт про його виконання.
- спрямовує і координує роботу міністрів, інших органів виконавчої влади та виконує інші функції [2].

Відповідно до Конституції, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування.

В Конституції встановлені такі повноваження органів місцевого самоврядування.

1. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

2. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують обласні та районні бюджети для відповідного розподілу коштів між територіальними громадами або для виконання спільних з державою проектів та вирішують інші питання, віднесені законом до їх компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевих бюджетів у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [3, С.16].

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування Конституція визначає рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

До основних законів, які регламентують функціонування бюджетної системи можна віднести: „Бюджетний кодекс України”, „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про Державний бюджет на (календарний і бюджетний) рік”, „Про систему оподаткування”. Розглянемо їх докладно.

Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” (редакція 1997 р.) вказує, що він, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади

організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон складається з п'яти розділів. Розглянемо основні повноваження відповідних структур місцевого самоврядування з бюджетних питань, зазначені у другому розділі закону.

Сільські, селищні, міські ради:

- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- затверджують місцевий бюджет, внесення змін до нього, звіт про його виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори та розміри їх ставок у межах, визначених законом.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у сфері власних (самоврядних) та делегованих повноважень:

- складають проект місцевого бюджету, подають його на затвердження відповідній раді, забезпечують виконання бюджету, подають відповідним радам фінансові показники і пропозиції щодо складання і виконання місцевого бюджету;

• здійснюють у встановленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

• об'єднують на договірних засадах кошти відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;

у сфері делегованих повноважень:

• здійснюють відповідно до закону контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

• сприяють здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Районні та обласні ради:

• затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, області, цільові програми з інших питань, заслуховують звіти про їх виконання;

• затверджують відповідні районні, обласні бюджети, вносять зміни до них, затверджують звіти про їх виконання;

• розподіляють передані з Державного бюджету кошти у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.

У розділі 3 – „Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування” – розглянуті такі питання, як право комунальної власності, детально регламентовано питання доходів і видатків місцевих бюджетів, використання вільних бюджетних коштів, створення і використання

позабюджетних коштів, механізм встановлення і використання місцевих податків і зборів, участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.

Закон України „Про Державний бюджет на (календарний і бюджетний) рік” приймається на наступний після звітного рік. В Україні календарний і бюджетний рік співпадають. У цьому законі передбачається формування в конкретних обсягах джерел доходів та видатків бюджету, необхідні нормативи відрахувань, дотації і субвенції областям, джерела покриття дефіциту бюджету, поточні пояснення до здійснення виконання бюджету.

Заслужує уваги також Закон України „Про систему оподаткування” (редакція 1997 р.). Важливість розгляду цього закону продиктована тим, що податкові надходження складають біля 2/3 бюджетних доходів. Закон регулює основи податкових платежів. Він визначає поняття податків і зборів до бюджетів та до державних цільових фондів, принципи побудови та призначення системи оподаткування, об’єкти оподаткування, порядок встановлення податкових ставок, обов’язкових платежів, види податків та порядок їх сплати тощо. Передбачається прийняття Податкового кодексу і в ньому планується більш чітко визначити умови стягнення податків.

Крім законів, ВРУ приймає постанови, які конкретизують або передбачають виконання певних дій структурними підрозділами ВРУ, Кабінетом Міністрів, іншими відомствами. До постанов, що стосуються функціонування бюджетної системи, можна віднести постанови про введення в дію бюджетів на поточний рік, бюджетні резолюції.

Президент України, виконуючи свої Конституційні повноваження, має право видавати Укази з тих питань, які не врегульовані законами. Оскільки процес прийняття законів досить тривалий, то для оперативного вирішення важливих питань застосовується механізм указів.

Кабінет Міністрів та інші державні органи в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, можуть видавати відповідні акти, які не повинні суперечити Конституції та законам України, Указам Президента. Ці нормативні акти регулюють поточні питання, що виникають внаслідок здійснення повноважень цими органами.

**Висновки.** Сьогодні в Україні існує не зовсім зважена система формування місцевих бюджетів, оскільки відрахування від загальнодержавних податків є однаковими для всіх регіонів. Ця система має ряд істотних недоліків: щорічно змінюються види податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, відсутні стабільні відрахування від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів.

Конституція України (стаття 143) встановила, що обласні бюджети формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами.

При виділенні цих коштів необхідно враховувати соціально-економічний розвиток регіонів, доходи як самих регіонів, так і населення, рівень культурного розвитку, освіти, медичне обслуговування, обсяги

житлового будівництва, промисловий потенціал, трудові ресурси, складні природно-географічні та екологічні умови. Поява цих стандартів дасть можливість вирішити питання формування місцевих бюджетів усіх рівнів, їх відносини з Державним бюджетом. Отже, необхідно удосконалити нормативно-правову базу, усунути неузгодженість між законодавчими актами, що, безумовно, вплине на поповнення доходної частини бюджетів.

Виконання доходної частини бюджету міста сприятиме і виконання заходів, які розроблені виконавчими органами міськради та податковою службою, впровадження яких забезпечить збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів.

### **Список використаної літератури**

1. Духонченко А. Стежки, які ведуть до заможності / Духонченко А. // Соціальна політика. – 2002. – № 62. – С. 7.
2. Закон України „Про державний бюджет України на 2009 рік” від 20 грудня 2008 р. №2905-111.
3. Качан Л. Підвищення добробуту людей – головна мета соціальної політики держави / Качан Л. // Соціальний захист. – 2001. – № 8. – С. 16-17.
4. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.
5. Прес-служба Міністерства праці та соціальної політики України. Реалізація завдань держави у сфері соціальної політики. Стан, проблеми і перспективи // Соціальний захист. – 1999. – № 6. – С. 16-20.
6. Прес-служба Міністерства праці та соціальної політики України. Розв'язання соціальних проблем – основне завдання Уряду // Соціальний захист. – 2001. – № 3. – С. 18-20.
7. Прес-служба Міністерства праці та соціальної політики України. Стратегічні цілі державної політики соціальної сфери // Соціальний захист. – 2002. – № 7. – С. 12-13.
8. Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 106. – С. 5-13.
9. Сахань І. Пріоритети соціальної політики України / Сахань І. // Соціальний захист. – 1998. – № 6. – С. 17-26.
10. Указ Президента України „Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні” від 13 квітня 1998 р. № 217 // Офіційний вісник Президента України. – 1998. – № 12. – С. 5-14.
11. Чистов С. М. Державне регулювання економіки / Чистов С. М., Никифоров А. С., Куценко А. В. – К. : Знання, 2000. – 316 с.
12. Яковлев О. І. Основи соціальної роботи / Яковлев О. І., Бабкін М. І., Павленок М. Д. – К. : Основи, 1997. – 100 с.