

**УДК 336:143**

**Волевач Л.М., викладач, Шмагай І.В., старший викладач** (Рівненський інститут Відкритого міжнародного університету розвитку людини “Україна”)

## **МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ, ЇХ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА РОЛЬ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

**В статті розглянуто місцеві бюджети та їхнє значення у соціально-економічному розвитку.**

**In the article local budgets and their value are considered in socio-economic development.**

**Формування фінансової системи в Україні** пов'язано з необхідністю становлення місцевих фінансів як окремого інституту. Основою місцевих фінансів є місцеві бюджети, які з прийняттям Бюджетного кодексу формуються на принципово новій основі. Прийняття Бюджетного кодексу стало початком реформи між бюджетними відносинами і фіскальною децентралізацією.

Однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. У довгостроковому вимірі органи місцевого самоврядування мають стати, відповідно до ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, реальними господарями території, що володіють усією повнотою повноважень та матеріально-фінансових ресурсів щодо самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави, сприяють соціально-економічній стабілізації і розвитку території [1].

Ефективність фінансової системи України буде досягнута лише в разі забезпечення фінансової спроможності і фінансової самостійності окремої території.

Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватися і процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Тому, саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування належить особливе місце. Саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, різноманітних місцевих та міжрегіональних програм, проводяться видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

**Місцеві бюджети** концентрують потоки бюджетних коштів певного населеного пункту, району чи області. Від того, наскільки стабільним і ефектив-

ним є процес формування і виконання бюджету, від наповненості доходної частини місцевих бюджетів залежить розвиток соціальної сфери і місцевого господарства.

На жаль, фінансові проблеми місцевої влади набули великої гостроти. Нестача грошей, фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їх доходних джерел стали проблемою загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішуються життєві проблеми людей, занепадають соціально-культурна сфера, освіта, погіршується стан доріг та інших засобів комунікації. За цих умов саме процес прискореного формування місцевих фінансів має стати серйозним фактором стабілізації ситуації в країні.

**Сьогодні з особливою гостротою** постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету і, що саме головне, доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших. Ці та інші питання, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевих органів влади не є новими, проте багато з них чекають на своє практичне вирішення. Саме ця обставина і зумовила потребу у вивченні механізму фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

**Дану проблематику досліджували** такі фахівці, як: О.Д. Василик, К.В. Павлюк, К.М. Владимиров, Н.І. Чуйко, І.О. Луніна, О.П. Кириленко, О.О. Сунцова, Т.М. Рева та інші вчені-економісти.

**Для виконання** державних функцій державі потрібні фінансові ресурси, які вона отримує шляхом формування і використання централізованого фонду грошових коштів – державного бюджету.

У будь-якій країні державний бюджет – це провідна ланка фінансової системи й основна фінансова категорія. Бюджет є невід'ємним і фундаментальним атрибутом держави. Однією з характерних рис державного управління у промислово розвинутих демократичних країнах є загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет.

Термін “бюджет” походить від давньофранцузького – шкіряний мішок, сумка. З норманським завоюванням цей термін проник до Англії, де став одним з термінів, що використовувався парламентом у процесі формування державної скарбниці та витрачання коштів з неї.

Бюджету належить важлива роль у фінансовій системі держави. Через бюджет здійснюється фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення, а також стосуються міждержавних відносин. За його допомогою перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню.

Бюджет є важливим інструментом держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду [2, ст. 2].

Сутність бюджету розкривається у призначенні, тобто фінансовому забезпеченні виконання державою її функцій: економічної, соціальної, управлінської та оборонної.

Як економічна категорія бюджет відображає реальні економічні відносини між державою та іншими економічними суб'єктами щодо формування на загальнодержавному і регіональних рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій держави шляхом розподілу та перерозподілу ВВП. Специфічними ознаками даних відносин є: перерозподільний характер, всеохоплюючий характер та законодавче регулювання.

**Сутність бюджету** проявляється також у тому, що він є основною ланкою державних фінансів, серед яких бюджет держави відіграє провідну роль.

Сутність бюджету реалізується через його функції: розподільну і контрольну. Через розподільну функцію держава зосереджує у своїх руках усі джерела бюджетних надходжень, щоб потім використати їх з найбільшою ефективністю. Сфера дії розподільної функції досить значна. Це пояснюється тим, що в бюджетних відносинах беруть участь практично всі члени суспільства. Основою бюджетного розподілу є чистий дохід, який утворюється в суспільстві. Сутність контрольної функції полягає в тому, що суспільство в особі специфічних державних або недержавних структур контролює і вирівнює бюджетний розподіл. Виконання контрольної функції сприяє оптимальному рухові бюджетних ресурсів як в частині їх збирання, так і розподілення.

Правова характеристика бюджету пов'язана із його законодавчим регулюванням як у сфері бюджетних взаємовідносин, так і у сфері його складання і виконання як фінансового плану. Бюджет як річний фінансовий план являє собою кошторис (розпис) доходів та видатків держави, затверджений органами законодавчої і представницької влади у вигляді закону. Згідно Бюджетного кодексу України місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань [2, ст. 5].

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

здійснюються органами влади 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 даної 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.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У статті 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи 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 та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи [3, ст. 43].

**Роль місцевих бюджетів** певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, 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, певну обмеженість функцій центральних органів влади.

При дослідженні проблеми місцевих бюджетів, їх 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 місцевими 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 доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території, в їх основі покладено принципи збалансування.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В кінцевому підсумку, все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення [4].

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Як економічна категорія, місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни [5, С. 17].

Місцеві бюджети, як і Державний бюджет України, формуються у вигляді балансу доходів та видатків. Місцевий бюджет відповідно до Бюджетного кодексу містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету [2, ст. 63].

Незбалансованість веде до дефіциту бюджету.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків над доходами. Профіцит бюджету – перевищення доходів над видатками. Профіцит бюджету затверджується виключно з метою погашення основної суми боргу та на забезпечення збереження розміру оборотної касової готівки.

Вже тривалий час державний і місцевий бюджети затверджуються з дефіцитом. Граничний розмір дефіциту бюджетів та джерела його покриття затверджуються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим під час затвердження відповідних бюджетів.

Уже стало правилом, що дефіцит бюджету при затвердженні бюджету тієї чи іншої ланки бюджетної системи не повинен перевищувати видатків розвитку. Таким чином, в разі наявності дефіциту бюджету фінансуються передусім поточні видатки. Держава, керуючись принципом першочергового фінансування поточних витрат, припиняє фінансування витрат на відтворення для збереження витрат на охорону здоров'я, освіту й інші заходи, спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності населення.

Проблемою є невідповідність повноважень, покладених на місцеві органи влади, і виділених коштів на ці цілі. Крім того, регіони України дуже різняться за рівнем життя, промислового виробництва, розвитку підприємництва. Диференціація доходів та видатків у розрізі регіонів спричинена недосконалими механізмами перерозподілу бюджетних ресурсів і мінливістю законодавчої бази. Бюджет передбачає вкрай мале вирівнювання бюджетних витрат. Основними небезпеками та ризиками того, що матеріально-фінансова база місцевого розвитку

тривалий час залишається слабкою, є те, що такий її стан є гальмом не тільки економічного розвитку територій взагалі, а і причиною розшарування регіонів за рівнями розвитку, зростання соціального напруження, незацікавленості збільшення виробничих потужностей регіонів, пригноблення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії [6].

**Для вирішення проблем**, які назвали, варто:

- здійснити перегляд груп надходжень, що закріплюються місцевими бюджетами. До складу доходів місцевих бюджетів доцільно було б включити частину податку на прибуток, додану вартість, а у складі доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, – передбачити певний відсоток податку з доходів фізичних осіб;

- здійснити перегляд складу місцевих бюджетів, узгодження бюджетних повноважень із наявними фінансовими ресурсами;

- відмовитись від практики щорічного перегляду нормативів зарахування податків до відповідних бюджетів;

- удосконалити систему фінансового вирівнювання через узгодження соціальних та бюджетних нормативів;

- удосконалити систему місцевих податків і зборів (розробити та прийняти новий Закон про місцеві податки і збори, в основу якого слід покласти нову ідеологію місцевого оподаткування).

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації нової моделі взаємовідносин з регіонами, яка б сприяла створенню умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій.

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 року, ратифікована Законом України № 452/97-ВР 15.07.1997 року. 2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості ВРУ. – 2001. – № 37-38. 3. Конституція України. Затверджена ВРУ 28.06.1996 р. № 254к/96 – // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. 4. Жемеренко Є., Шевченко О. Роль місцевих бюджетів у стимулюванні економічного розвитку регіонів України // Голос України. – 2008. – № 141 (4391). 5. Владимиров К.М., Чуйко Н.І., Рогальський О.Ф. Місцеві фінанси: навч. посібник. – Херсон: Олді-плюс. – 2006. – 352 с. 6. Салаямон-Міхеєва К.Д. Особливості місцевих бюджетів в умовах децентралізації бюджетної системи України // Економіка і держава. – 2008. – № 6. – С. 24-27.

Рецензент: д.е.н., професор Кожушко Л.Ф. (НУВГП)