

Уляна Олексій

Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Uliana Oleksii

National University "Odesa Law Academy", Ukraine

LOCAL BUDGETS AS A COMPONENT OF PUBLIC FINANCES

The article explores the essence and purpose of local budgets, the essence of local finances, their composition and role in the implementation of policies to strengthen the economic independence of administrative-territorial formations in the conditions of market relations. Studies general and special funds of the local budget, revenues of local budgets, the main sources of local budget revenues, expenditures of local budgets.

The study of trends in the formation of revenues of local budgets and the use of funds of these budgets, the notion of financial decentralization, the tax potential of regions and the autonomy of local budgets, are of great importance. It is established that local budgets are an integral part of the budget system of Ukraine. All local budgets are independent, which is secured by securing them appropriate sources of budget revenues.

Keywords: public finances, local budgets, local government budget, revenues, expenditures, state budget, local finances, financial resources.

Актуальність теми дослідження. В умовах реформування місцевого самоврядування (децентралізації) питання фінансової сторони набуває особливої актуальності. Створення об'єднаних територіальних громад, а тому і фінансування таких громад, відіграють важливу роль для подальшого формування некорумпованої, фінансово стабільної держави. Важливим етапом в реформуванні місцевого самоврядування став перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами».

Ця система надає територіальним громадам міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам унікальну можливість для стимулювання власного економічного розвитку. Якщо раніше передбачувалось, що тим територіальним громадам, в яких був стабільний економічний показник залишався тільки певний мінімум, який потрібний для їх функціонування, а всі інші кошти спрямовувались до держави, а для тих громад, в яких було мало власних коштів, держава надавала кошти для їх видатків, то зараз зовсім інша ситуація. Вирівнювання між територіальними громадами йде не по видаткам, а по доходам і то лише по одній складовій – надходжень від податку на доходи громадян на одну особу. Якщо рівень доходу значно вищий, то держава вилучає тільки 50% від сум. Якщо менший, то держава надає 80% коштів, яких не вистачає від середнього українського показника. У разі якщо громада не займатиметься власним розвитком, стимулюванням місцевого бізнесу, її бюджетні можливості будуть зменшуватись у порівнянні з успішними громадами. Поки результати такої децентралізації дають позитивні наслідки, адже зросли місцеві бюджети, зникають проблеми з заборгованостями.

Дослідженням питання місцевих бюджетів займались багато вчених, зокрема: Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Є.О. Алісов, О.А. Музика-Стефанчук, Н.Ю. Пришва, А.А. Нечай, Ю.А. Ровінський, О.М. Горбунова, О.Д. Василик, В.І. Кравченко, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, О.П. Кириленко, І.Я. Чугунов, С.В. Слухай, Н.І. Блащук, С.М. Вдовенко, Ю.В. Шульга, О.А. Лукашев та ін.

Основний зміст. На думку деяких авторів публічні (суспільні) фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи

державному рівні¹. С.М. Вдовенко та Ю.В. Шульга розглядають склад системи публічних фінансів через фонди, а саме: 1) публічні фонди грошових коштів держави; 2) публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування; 3) публічні фонди грошових коштів суспільного призначення, визнані державою або органами місцевого самоврядування незалежно від форм власності цих фондів².

У сучасний період, особливо в час становлення та розвитку державного управління нашої країни, місцеві бюджети посідають важливе місце в економічному та соціальному житті суспільства. У нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, за їх допомогою втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів. Майже половина видатків зведеного бюджету України здійснюється через місцеві бюджети.

Досліджуючи питання місцевих бюджетів доцільним є визначити, до якої фінансової системи вони відносяться та яке місце займають в системі публічних фінансів України.

Говорячи про публічні фінанси, А. А. Нечай також приділяла велику увагу категорії «публічні фінанси». У 2004 році вчена у своїй докторській монографії «Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків» виокремила публічні фінанси від державних фінансів та запропонувала таку систему публічних фінансів, притаманну, на її думку, Україні:

1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси органів місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою чи органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю³.

Проф. Л. К. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій»⁴.

Публічні фінанси – система економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів, необхідних для виконання завдань та функцій держави, органів місцевого самоврядування, інших фондів, визначених державою публічними та необхідних для забезпечення та задоволення суспільних потреб, а також пов'язаних зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів. Публічні фінанси це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу, та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Регулюються публічні фінанси шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами.

Місцевий бюджет 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.

¹ Карлін, М. (2015). Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*, 28, 63.

² Вдовенко, С., Шульга, Ю. (2012). Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ. Серія «Фінанси. Банківська справа»*, 2 (14), 166-170.

³ Нечай, А.А. (2004). *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків*. Чернівці: Рута, 264.

⁴ Воронова, Л., Криницький, І., Кучерявенко, Н. (2006). *Фінансове право: учеб. пособие для студ. юрид. вузов фактов*. Харьков: Право, 384.

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

Місцеві бюджети – це сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства. За своїм складом, місцеві бюджети – це цільові фонди грошових засобів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності із коштами муніципальних підприємств, позабюджетних валютних фондів, іншими грошовими доходами і накопиченнями, являють собою фінансові ресурси місцевого самоврядування.

На думку О.Д. Василика, «місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування»¹. Місцеві бюджети сприяють забезпеченню фінансової самодостатності розвитку територій держави, визначають ефективність впливу місцевих органів влади на розвиток економічного потенціалу їх територій. За допомогою них визначається результативність фінансування інвестиційних проєктів на місцевому рівні, ефективність функціонування місцевих органів влади.

О.П. Кириленко розглядає місцеві бюджети за різними критеріями. В першу чергу, місцеві бюджети – це економічна категорія, по-друге, це правовий акт, по-третє, це фінансовий план відповідного органу місцевого самоврядування.

В.І. Кравченко визначає, що «місцеві бюджети посідають провідне місце в системі місцевих фінансів. Їх визначають: як систему грошово-економічних відносин; як матеріальний фонд; як правову категорію; за територіальною ознакою»².

Законодавство дещо розмежує поняття місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 2,3 ст. 5 Бюджетного кодексу України:

1) місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;

2) бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Визначення місцевого бюджету викладено в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», за якою бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування³.

Місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету⁴.

Місцевий бюджет, як правило, може складатися із загального й спеціального фондів. Загальний фонд – надходження з поточного або реєстраційного рахунку фінансового органу на поточний або реєстраційний рахунок установи платіжним дорученням. Ці надходження призначені для забезпечення видатків і не спрямовуються на конкретну мету. Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей. Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

До доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад належать: 1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території

¹ Бюджетний кодекс України 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>> (2018, жовтень, 30).

² Чуркіна, І., Бобошко, Л. (2014). Роль місцевих бюджетів у зміцненні фінансової незалежності регіонів. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*, 5-6, 141-149.

³ Закон про місцеве самоврядування в Україні 1997 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 24. Ст. 1.

⁴ Бюджетний кодекс України 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>> (2018, жовтень, 30) Ст. 5.

міст Києва та Севастополя); 2) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів; 3) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів; 4) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 5) податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; 6) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування тощо. До доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів належать: 1) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 2) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування); 3) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; 4) частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї; 5) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; 8) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями тощо¹.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать: 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів; 2) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 3) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом; 4) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; 5) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл, бюджетів об'єднаних територіальних громад; 6) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; 7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; 8) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами; 9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України².

Для місцевого самоврядування головним завданням є формування та нарощування власної ресурсної бази, упорядкування питань власності стосовно об'єктів соціально-культурної сфери з одночасним розглядом питань щодо їх можливої функціональної оптимізації, формування ефективних інституцій для результативної роботи і виконання всіх необхідних повноважень та територіального розвитку³.

Висновки. Таким чином, місцевий бюджет є основою системи місцевих фінансів. У ньому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні та організаційні рішення місцевих органів влади в області питань місцевого значення. У законодавчій практиці до питань місцевого значення відносять різні аспекти безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення

¹ *Бюджетний кодекс України, 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>> (2018, жовтень, 30) Ст. 64,66.

² *Бюджетний кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>> (2018, жовтень, 30).

³ Нечай, А.А. (2004). *Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків*. Чернівці: Рута, 264.

територіальної громади. Тож, місцевий бюджет (а це основна складова місцевих фінансів) як елемент фінансової системи являє собою фонд коштів, що функціонує в межах відповідних йому видів фінансових (бюджетних) правовідносин, що слугують сферою реалізації фінансово-правового статусу публічно-правових утворень, режим яких регулюється нормами бюджетного права. Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України. Усі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади 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.

References:

1. *Byudzhetnyj kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [in Ukrainian].
2. Voronova, L.K., Krinickij, I.E., Kucherjavenko, N.P. (2006). *Finansovoe pravo* [Finance law]. Kharkiv. Pravo. [in Russian].
3. Vdovenko, S.M., Shulga, Yu.V. (2012). Problemy ta perspektyvy formuvannya suchasnoyi systemy publichnyx finansiv v Ukraini [Problems and prospects of the formation of a modern system of public finances in Ukraine]. *Naukovyj visnyk. Seriya Finansy. Bankivska sprava*. [Scientific bulletin. Series of finance banking], no. 2 (14), 166-170. [in Ukrainian].
4. *Zakon pro misceve samovryaduvannya v Ukraini 1997* [On Local Self-Government in Ukraine] *Oficijnyj visnik Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua>>. [in Ukrainian].
5. Karlin, M.I. (2015). Miscevi platezhi v systemi publichnyx finansiv Ukrainy (2015.) [Local payments in the public finance system of Ukraine]. *Naukovi zapysky Nacionalnogo universytetu «Ostrozka akademiya». Seriya «Ekonomika»*. *Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo* [Scientific notes of Ostroh Academy National University. Series "Economics" "International economic relations and world economy"], issue 28. [in Ukrainian].
6. Nechaj, A.A. (2004). *Problemy pravovogo reguluvannya publichnyx finansiv ta publichnyx vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditure]. Chernivtsi, Ruta. [in Ukrainian].
7. Churkina, I.Ye., Boboshko, L.I. (2014). Rol miscevyx byudzhetiv u zmichnenni finansovoyi nezalezhnosti regioniv [The role of local finances in strengthening the financial independence of the regions]. *Zovnishnya torgivlya. Ekonomika, finansy, pravo* [Foreign trade. Economics, Finance, Law], no. 5-6, 141-149. [in Ukrainian].