

УДК 336.146

Денищенко Л.В.

*аспірант Інституту міжнародних відносин  
Східноукраїнського національного університету ім. Володимира Даля***МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ: ПОХОДЖЕННЯ, ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА,  
НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТА ЇХ РОЛЬ В РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ****LOCAL BUDGETS: ORIGIN, CONCEPT, STRUCTURE,  
DIRECTIONS OF DEVELOPMENT AND THEIR ROLE IN REGIONAL DEVELOPMENT****АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто різні варіанти визначення терміна «місцевий бюджет», зокрема визначення українського законодавства. Висвітлено стан розгляду проблематики формування та використання місцевих бюджетів українськими науковцями. Коротко надано історію виникнення місцевого самоврядування та місцевого бюджету. Визначено структуру та рівні сучасної бюджетної системи України. Виявлено найбільш значущі проблеми функціонування місцевих бюджетів, шляхи та перші результати впровадження бюджетної реформи децентралізації, що покликана підвищити самостійність діяльності органів місцевого самоврядування та відповідальність за власні дії.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, податкові надходження, законодавство, реформа, децентралізація.

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены различные варианты определения термина «местный бюджет», в частности определение украинского законодательства. Отражено состояние рассмотрения проблематики формирования и использования местных бюджетов украинскими учеными. Коротко предоставлена история возникновения местного самоуправления и местного бюджета. Определены структура и уровни современной бюджетной системы Украины. Выявлены наиболее значимые проблемы функционирования местных бюджетов, пути и первые результаты внедрения бюджетной реформы децентрализации, которая призвана повысить самостоятельность деятельности органов местного самоуправления и ответственность за собственные действия.

**Ключевые слова:** местный бюджет, налоговые поступления, законодательство, реформа, децентрализация.

**ANNOTATION**

In the article various variants of definition of the term "local budget", including from the side of the Ukrainian legislation are considered. The state of consideration of problems of formation and use of local budgets by Ukrainian scientists is reflected. The history of the emergence of local self-government and the local budget is briefly presented. The structure and levels of the modern budgetary system of Ukraine are determined. The most significant problems in the functioning of local budgets, ways and the first results of the implementation of the budgetary decentralization reform, which is designed to increase the independence of the activities of local government and responsibility for their actions, are revealed.

**Keywords:** local budget, tax revenues, legislation, reform, decentralization.

**Постановка проблеми.** Одним з головних завдань успішного існування економічних відносин в країні є досягнення повноцінного та раціонального функціонування місцевих бюджетів. Після отримання незалежності в Україні сформувалась бюджетна система, яка має ознаки надмірної централізації, що позбавляє місцеве самоврядування повноцінної можливості раціонального використання коштів та мотивації до розвитку підприємництва на місцях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню питань місцевого бюджетного процесу приділяли увагу чимало сучасних українських вчених-економістів, зокрема О.А. Музика, О.Д. Василик, В.І. Осипчук, В.П. Вишневський, Л.Л. Осипчук, Н.А. Ширкевич, О.П. Кириленко, Т.А. Латковська, Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник. Ця тема хвилювала і фінансистів-теоретиків XIX – початку XX століть, а саме У. Берндста, С. Іловайського, П. Кованько, П. Гензеля.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Означений рівень бюджетних відносин водночас є і якнайближчим до суб'єктів господарювання місцевих рівнів та структур, і найменш вивченим та надзвичайно проблемним у розрізі питань наповнення та ефективного розподілення.

Реформи податкової системи в Україні, впровадження нового Бюджетного кодексу, децентралізаційні процеси дали сигнал до переосмислення та реформатування місцевих фінансових механізмів.

**Мега статті.** Вищевказані реформаційні процеси в Україні підсилили актуальність вивчення процесів та механізмів функціонування місцевих бюджетів, виявлення проблематики їх наповнення в розрізі власних доходів і державних субвенцій. Не менш важливими є пошук та впровадження найбільш ефективного механізму використання місцевих коштів на потреби окремих районів, міст обласного та районного підпорядкувань, сіл, селищ, територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні поняття «місцевий бюджет» щодо його завдань та приналежності розглядається у трьох аспектах. По-перше, він є правовим документом, згідно з яким виконавчі органи різних рівнів розпоряджаються певними коштами, фондами та ресурсами. По-друге, він є планом доходів та витрат відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, він є атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці з відповідним правовим статусом [3, с. 9].

Наведемо кілька поглядів сучасних українських вчених на поняття «місцевий бюджет». Нижченаведені визначення також розглядають це поняття з різних точок зору.

Місцеві бюджети – це **фонди** фінансових ресурсів, що мобілізуються та витрачаються на відповідній території [5, с. 242].

Місцевий бюджет – **система** формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [6, с. 99].

Місцевий бюджет – **сукупність** економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства [7, с. 39].

Законодавство України теж має свій варіант пояснення сутності бюджету: **план** формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1, с. 8].

Історію виникнення бюджетного самоврядування прийнято пов'язувати з німецьким містом Магдебург, в якому у 1188 році почали діяти власні системи міського самоврядування. Магдебурзьке право з'явилося в Україні в кінці XII століття в результаті запрошення німців королем Данилом, які організували за наданим Данилом правом самоврядні громади (війтівства) із самостійними адміністративними та судочинними структурами у Львові, Луцьку, Перемишлі та інших містах.

З розвитком буржуазних держав стала помітною неспроможність центральних державних структур виконувати соціальні функції на місцях, тому вони перекладались на плечі місцевих влад. Сам термін «самоврядування» з'явився в Європі тільки у XVIII столітті.

Сучасна бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів, які містять бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [3, с. 14]. Місцеві бюджети насамперед покликані вирішувати задачі місцевих рівнів. Таких рівнів в бюджетній системі України маємо три:

1) Республіканський бюджет Криму, обласні бюджети, бюджети міст республіканського підпорядкування;

2) районні бюджети, бюджети міст обласного підпорядкування (з районним поділом та без нього);

3) бюджети міст районного підпорядкування, бюджети сіл та селищ, районів у містах [1, с. 5].

В результаті впровадження реформи децентралізації до структури районних бюджетів додалися бюджети територіальних громад [2].

Згідно з Бюджетним кодексом України доходи місцевих бюджетів складаються з:

– податкових надходжень, тобто обов'язкових платежів, які надходять до бюджету внаслідок виконання платниками податкового законодавства;

– неподаткових надходжень, тобто доходів, що одержує держава від власності, підприємницької діяльності, фінансових санкцій та інших доходів, що не відносяться до обов'язкових податків, зборів та платежів;

– доходів від операцій з капіталом, тобто доходів бюджету у вигляді надходжень від продажу основного капіталу, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів;

– трансфертів, тобто коштів, одержаних від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі [1].

Найбільшу питому вагу у загальній масі надходжень до місцевих бюджетів займають саме податкові надходження, з яких більше 45% становлять кошти від податку на доходи фізичних осіб. Податок на додану вартість теж суттєво впливає на наповнення бюджетів. Але його значна частина автоматично перераховується до Державного бюджету України, що не сприяє розвитку підприємництва на місцях.

Таким чином, на відміну від інших європейських держав, українські місцеві бюджети більш ніж наполовину наповнюються з державних субвенцій та дотацій. Донедавна саме держава в особі центральних фінансових органів вирішувала, скільки отримуватиме кожна з областей країни, більша частина яких є дотаційною.

Необхідність впровадження суттєвих змін викликана низкою виявлених проблем функціонування місцевого самоврядування. Найбільш суттєвими з них є такі:

Таблиця 1

**Структура надходжень до місцевих бюджетів у 2014–2015 роках, млрд. грн.  
(офіційний розмір інфляції за 2014 рік становить 24,9%) [8; 9]**

Найменування доходів	2014 рік	Відсоток у загальній структурі доходів	2015 рік	Відсоток у загальній структурі доходів	Відсоток до 2014 року
Податкові надходження	87,3	87,7	98,2	86,5	+12,5
Неподаткові надходження	12,2	12,3	20,1	13,5	+64,8
зокрема, власні доходи місцевих бюджетів	9,6		15,3		+59,4
Разом	99,5		113,5		

– виведення значної частини податкових надходжень від діяльності місцевих суб'єктів господарювання до Державного бюджету;

– переважання у структурі місцевих бюджетів державних трансфертів;

– відсутність зацікавленості місцевих органів влади в максимальній мобілізації місцевих податків та зборів.

До того ж виконавчі органи місцевого самоврядування до 2015 року були недостатньо самостійними під час розподілу усіх дохідних сум (цільове використання, захищені статті тощо).

Сьогодні процес бюджетного реформування (реформа децентралізації) тільки набирає обертів. Сформованим і діючим є основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Йдеться про:

– внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що дали змогу підвищити доходи місцевих бюджетів на 123,4 млрд. грн., а саме з 68,6 млрд. грн. в 2014 році до 192 млрд. грн. в 2017 році; до того ж зростає частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України (на кінець 2017 року вона наблизилася до 50% (у 2015 році вона становила 45,6%));

– Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дав змогу почати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування; станом на початок лютого 2018 року створено вже 710 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), до складу яких увійшли 3 313 колишні місцеві ради; такі темпи міжмуниципальної консолідації визнано дуже високими; Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади; сьогодні обрано вже понад 600 старост;

– Закон «Про співробітництво територіальних громад», що дав змогу створити механізм вирішення спільних проблем громад (наприклад, утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури);

– Закон «Про засади державної регіональної політики», яким держава підтримала регіональний розвиток; інфраструктура громад за час реформи зросла у 32 рази, а саме з 0,5 млрд. грн. в 2014 році до 16,1 млрд. грн. в 2017 році;

– Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», що надав нові містобудівні повноваження 90 містам, зокрема 10 ОТГ;

– пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, що дав змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг [10].

Нині очікується прийняття таких Законів:

– «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– «Про засади адміністративно-територіального устрою України»;

– «Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад»;

– «Про міські агломерації» тощо.

**Висновки.** Звісно, разом з підвищенням самостійності органів місцевого самоврядування та частки податкових надходжень в їхньому розпорядженні зростає відповідальність за власні рішення та дії. Однак нова модель певної автономії та незалежності бюджетного фінансового менеджменту вже впевнено виправдала усі ризики. До того ж з метою більш ефективного освоєння бюджетних коштів з 2017 року місцеві бюджети України почали впроваджувати програмно-цільовий метод. Ідея цього методу полягає в тому, що спочатку зосереджується увага на бажаних результатах, а потім же на тих ресурсах, які необхідно застосувати для їх досягнення. 2018 рік повинен стати надважливим у формуванні базового рівня місцевого самоврядування. Таким чином, вже зараз створюється міцне підґрунтя для подальших етапів реформи децентралізації, що, без сумніву, сприятиме іншим, давно назрілим реформам в освіті, медицині, енергоефективності, соціальній сфері тощо.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія. Київ: Атіка, 2004. 344 с.
4. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. Т.А. Латковської. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 176 с.
5. Фінанси: курс для фінансистів: навч. посіб. / за ред. В.І. Осипенка. Київ, 2008. 567 с.
6. Кульницький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. Фінанси України. 2001. № 9.
7. Власюк Н.І., Мединська Т.В., Мельник М.І. Місцеві фінанси: навчальний посібник. Київ: Алерта, 2011. 328 с.
8. Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік. Київ: ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID, 2015. 84 с.
9. Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 рік. Київ: ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID, 2016. 80 с.
10. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>.