

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ХАРЧОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

**Т.А. ГОВОРУШКО
С.М. ЕШ**

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

**КУРС ЛЕКЦІЙ
для студентів спеціальності
7.050104, 8.050104 «Фінанси»
денної та заочної форм навчання**

СХВАЛЕНО
на засіданні кафедри
фінансів як курс лекцій
Протокол № 16
від 24.04.2009 р.

Київ НУХТ 2009

Говорушко Т.А., Еш С.М: Місцеві фінанси. Курс лекцій для студ. спец. 7.050104, 8.050104 «Фінанси» ден. та заоч. форм навчання. – К.: НУХТ, 2009. – 171 с.

Рецензент **О.О. Шеремет**, канд. екон. наук

Видання подається в авторській редакції

ГОВОРУШКО Т.А., д-р екон. наук
ЕШ С.М.

©Т.А. Говорушко, С.М. Еш, 2009
©НУХТ, 2009

ВСТУП

Місцеві фінанси – це самостійне вчення, відокремлене від науки про державні фінанси, яке визначає систему формування, розподілу та використання грошових та інших фінансових ресурсів місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій. Розробка такого вчення в Україні є об'єктивною потребою, пов'язаною з відновленням і розвитком на початку 90-х років місцевих фінансів як самостійної складової національної системи.

Фінансова система України тільки тоді стане ефективною, коли в її складі, поряд з державними фінансами, важливе місце буде належати місцевим фінансам як самостійному інституту.

Через місцеві фінанси держава активно здійснює соціальну політику та регулює процес вирівнювання економічного та соціального розвитку територій, які внаслідок історичних, географічних та інших умов є депресивними порівняно з іншими територіями країни.

Курс лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» є складовою частиною навчального плану підготовки фахівців фінансово-економічної служби та менеджерів. Метою курсу лекцій є надання студентам знань стосовно суті і значення місцевих фінансів, засад їхнього функціонування як одного із дійових важелів економічної політики держави.

Курс лекцій розроблений за 8 темами, кожна з яких включає план лекцій, питання для самостійного вивчення, контрольні питання для закріплення знань, тести для самоперевірки і список літератури. В кінці курсу лекцій наводиться термінологічний словник основних понять і загальний список використаної літератури.

Тема 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

1. Формування науки про місцеві фінанси.
2. Сутність, функції та роль місцевих фінансів.
3. Місцеві фінанси як система.
4. Функції територіальної громади, її роль і правовий статус.
5. Фінансова автономія місцевих органів влади.

Питання для самостійного вивчення:

1. Взаємозв'язок місцевих і державних фінансів
2. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів

1. Формування науки про місцеві фінанси

Наука про місцеві фінанси є окремою самостійною галуззю фінансової науки. Процес її формування відбувався у двох основних напрямках:

По-перше, історично склалося так, що спочатку виникла наука про державні фінанси, а потім від неї відокремилося самостійне вчення про місцеві фінанси. Таким чином, поняття "місцеві фінанси" виникло на противагу поняттю "державні фінанси".

По-друге, вчення про місцеві фінанси як наука виникло також у процесі розширення розуміння предмета фінансової науки, коли фінансове господарство общин та інших територіальних колективів, яке до цього вважалося приватним, було включене до складу публічного фінансового господарства.

Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося в XIX ст. Наприкінці XIX ст. воно виокремилося в самостійну галузь фінансової науки. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування і регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень.

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів як окремої галузі фінансової науки розпочався після земської реформи 1864 р., після якої почали створюватись інститути земського самоврядування і проводиться демократизація міського управління. В Українській Народній Республіці під керівництвом Центральної Ради в 1917—1918 рр. робилися спроби українізації земського та міського самоврядування із збереженням його інститутів і фінансових основ. Але після ліквідації Центральної Ради робота припинилася. Відродження місцевих фінансів розпочалося в останній період горбачовської перебудови в 1990 р., коли в СРСР було визнано інститут місцевого самоврядування.

В українській фінансовій літературі термін *місцеві фінанси* вперше вживається лише на початку 90-х років.

Формування науки про місцеві фінанси відбувалось у такі етапи.

1-й етап: кінець XIX – початок XX ст. Характеризується поширенням визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць або як сукупності матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць

2-й етап: в кінці 30-х років визначення місцевих фінансів в СРСР ототожнюється з визначенням місцевих бюджетів.

3-й етап: початок 50-х років характеризується черговою спробою теоретично обґрунтувати наявність місцевих фінансів в СРСР. Зазначалося, що «місцеві фінанси в СРСР – це фінанси місцевого господарства і місцевих органів влади, складова частина єдиної системи фінансів СРСР. До місцевих фінансів належать фінанси соціалістичних підприємств усіх галузей місцевого господарства і місцеві бюджети.»

4-й етап: у другій половині 50-х років у радянській фінансовій літературі з'являється точка зору, що місцеві фінанси – це явище, властиве тільки капіталістичним державам і країнам «третього світу».

5-й етап: в кінці 50-х років, а також в 60 – 80 роках серед вчених з'являються нові підходи до визначення суті місцевих фінансів. Серед домінуючих є підхід, в якому місцеві фінанси розглядаються як система економічних відносин базисного характеру, тобто економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій.

6-й етап: у 90 –тих роках у фінансовій літературі країн СНД у цілому визначається факт наявності місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Місцеві фінанси ототожнюють з територіальними, регіональними фінансами і розглядається підхід до місцевих фінансів як до системи економічних відносин, що формують грошові ресурси, необхідні для розвитку місцевих територій.

7-й етап: кінець 90-х років і до нашого часу поняття місцеві фінанси порівнює з такими визначеннями, як муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси територіальної громади, фінанси комуни, общини, штату, міста, області, району, села, селища і т. ін.

На сучасному етапі самим поширеним визначенням місцевих фінансів є:

«місцеві фінанси – це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій» [21]

В Україні формами місцевих фінансів є фінанси територіальної громади (комунальні фінанси), фінанси АРК, фінанси області (міст Києва і Севастополя), фінанси міста, фінанси району (району в місті), фінанси села, фінанси селища.

2. Сутність, функції та роль місцевих фінансів

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, закладено у функції, які вони виконують. Функції є категорією, що розкриває призначення та роль місцевих органів влади. Місцеві фінанси – це складова фінансової системи країни, тому функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою. Поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів *доцільності* та *ефективності*. Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання, які, звичайно, не обмежуються тільки вилученням, розподілом і перерозподілом частини ВВП. Місцеві органи влади у сфері своєї компетенції встановлюють певні правила поведінки місцевих господарюючих суб'єктів, тобто *здійснюють нормативне (правове) регулювання*, вирішують проблему розробки і запровадження системи місцевих податків, які забезпечать дохідну базу місцевих бюджетів, що визначає *фіскальну роль* місцевих органів влади. На рис. 1.1 представлені загальні функції місцевих фінансів.

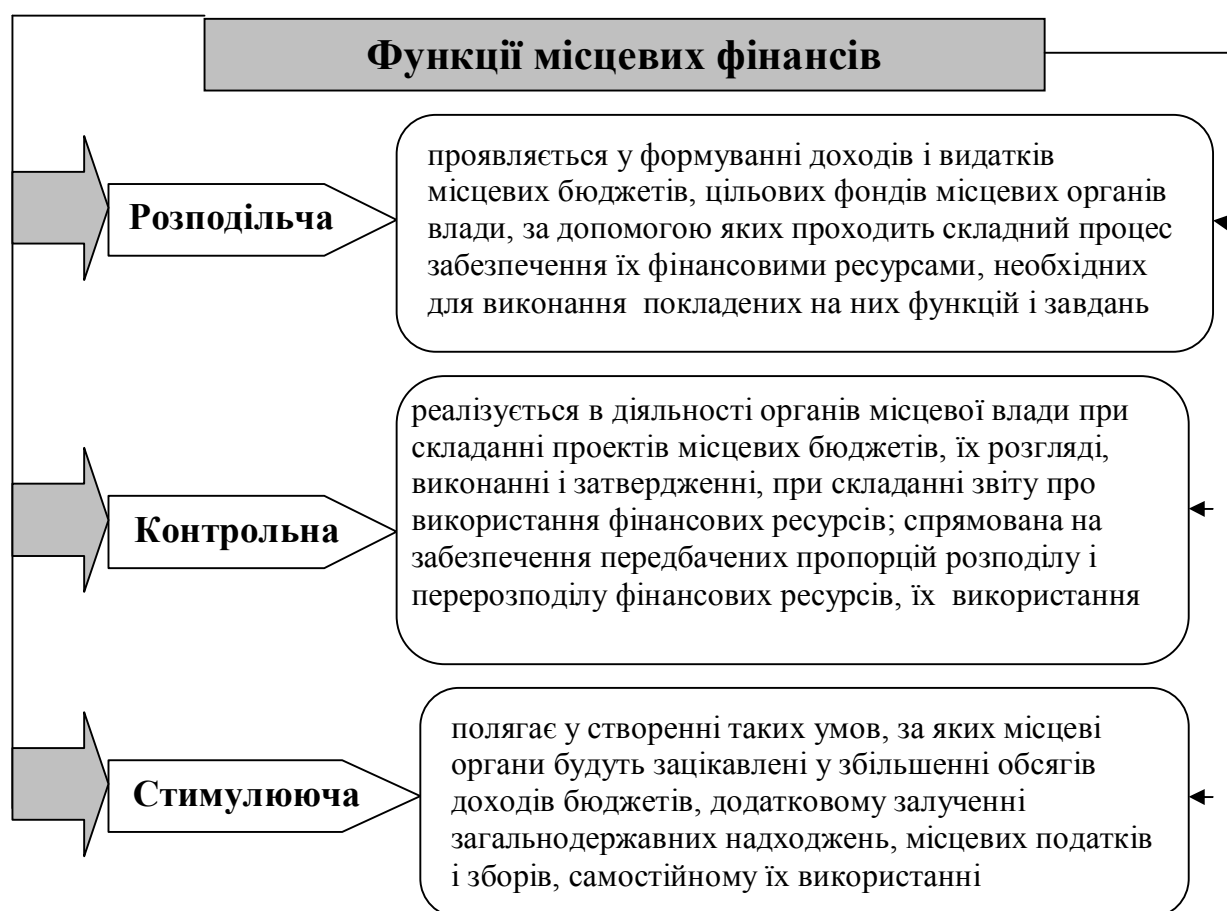


Рис. 1.1. *Функції місцевих фінансів*

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно велику і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визначається і діє ефективно у фінансовому плані місцеве самоврядування.

Протягом останніх років близько 10 % вартості внутрішнього валового продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів і основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Місцеві бюджети стали основним джерелом фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій. Місцеві фінанси відіграють важливу роль у *забезпеченні фінансової безпеки держави*, яка має вирішальне значення у функціонуванні економічної системи загалом, впливає на усі сфери суспільного життя. До основних індикаторів фінансової безпеки відносять ступінь виконання зведеного і державного бюджету, наявність дефіциту державного бюджету та його фінансування, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет тощо.

Місцевим фінансам відводиться належне місце у втіленні загальних національних цілей, визначених перспективною програмою розвитку українського суспільства «Україна – 2010», а саме: поліпшення життя народу, підвищення конкурентоспроможності України в глобальній системі, зміцнення основ демократії.



Рис. 1.2. *Складові соціально-економічного призначення місцевих фінансів*

Фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення громадських послуг, тому що місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом, що надає громадські послуги.

Основні складові ролі місцевих фінансів в економічній системі держави представлені на рис. 1.2.

Таким чином місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин набувають важливої ролі в реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей:

- стабілізації економічної системи;
- адаптації суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств, до ринкових перетворень;
- формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку;
- забезпечення фінансової незалежності моделі суспільного самоврядування;
- формування самодостатніх територіальних утворень;
- реалізації завдань державної регіональної політики;
- стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

3. Місцеві фінанси як система

Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих.

Як система місцеві фінанси складаються з таких семи основних взаємопов'язаних структурних елементів (див. табл. 1).

У реальному житті така система набагато складніша і має свої особливості майже в усіх європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади. В Україні така система перебуває в стадії становлення, потребує аналізу і дослідження.

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є *видатки*. Видатки є точним відображенням функцій і завдань, що покладаються на місцеву владу.

Доходи місцевих органів влади класифікують за їхніми джерелами та за економічною природою.

За *джерелами* доходи місцевих органів влади поділяються на:

- податкові доходи;
- неподаткові доходи (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності, залучені місцевими органами влади на ринку позичкового капіталу);

- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

В Україні за економічною природою доходи місцевих органів влади, згідно із законодавством, поділяються на власні, закріплені та регульовані:

Таблиця 1.

Система місцевих фінансів

Елементи системи	Структура елементів системи
Видатки	за економічним призначенням: поточні, розвитку; залежно від завдань, які фінансуються: на фінансування власних повноважень, на фінансування делегованих повноважень; за функціональним поділом: обов'язкові, факультативні
Доходи	за економічною природою: власні, закріплені, передані, регульовані; за джерелами надходження: податкові, неподаткові
Способи формування доходів	- місцеві податки і збори; - частки загальнодержавних податків; - комунальні платежі; - доходи від майна та землі, що належить місцевій владі; - доходи комунальних підприємств; кредити; - комунальні позики; трансферти
Місцеві фінансові інститути	- громадські послуги; - самостійні місцеві бюджети; - комунальна форма власності; - позабюджетні валютні та цільові фонди; - фінанси комунальних підприємств
Суб'єкти	- територіальні громади; - міські, селищні та сільські ради; - голови міст, селищ і сіл; - обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації і ради; - Рада Міністрів і Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Міністерство фінансів України; - Кабінет Міністрів і Верховна Рада України
Об'єкти	- фінансові ресурси у фондovій формі; - фінансові ресурси у нефондовій формі
Взаємовідносини	- між суб'єктами системи; - між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави

- *власні доходи*: доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик (рис. 2.3);

- *закріплені доходи* – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі;

- *регульовані доходи* – це також одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів територій

вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.

Стан і рівень доходів місцевих органів влади значною мірою визначаються *способами формування* їх. Основним способом формування доходів місцевих органів влади в більшості розвинутих країн є *місцеві податки і збори*. Важливими способами є комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів і мобілізація коштів за рахунок комунальних позик.

Велику роль відіграють дотації та інші трансферти, закономірним явищем у практиці надання яких є перехід у більшості країн від спеціальних (цільових) трансфертів до загальних субсидій.

В Україні основним способом формування доходів місцевих органів влади нині є *відрахування від регульованих доходів*. Місцеві податки і збори, кредити та інші способи формування доходів місцевих органів влади, характерні для розвинутих індустріальних країн, в Україні відіграють незначну роль.

Під *інститутами* в системі місцевих фінансів, з одного боку, слід розуміти сукупність норм, права, звичаї, традиції. З другого – це сукупність організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем.

У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та ін.

В окремих країнах до таких інститутів належить і комунальне страхування. У зарубіжних країнах ключова роль також належить інституту громадських послуг.

Головним *суб'єктом місцевих фінансів* в Україні є *територіальна громада* та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України.

В інших країнах головними суб'єктами фінансових відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення.

Об'єктами системи місцевих фінансів є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються та використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань.

Фінансові ресурси місцевих органів влади формуються як у фондовій, так і в нефондовій формах. Головними *фінансовими фондами* місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств та ін.

Ресурси, що залучаються місцевими органами влади у вигляді банківських кредитів, від розміщення місцевих позик, та деякі інші, як правило, перебувають у нефондовій формі.

4. Функції територіальної громади, її роль і правовий статус

У системі місцевих фінансів особливу роль відіграє місцеве самоврядування. Як в унітарних, так і в федеративних державах фінанси місцевого самоврядування є однією з форм і складовою фінансів місцевих органів влади. Місцеве самоврядування досліджується ще з 18 ст. Основними теоріями, що пояснюють суть і природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади є:

1. *Теорія природних прав общини* – сформувалася в роки Великої Французької революції 1789 р. Основою теорії є ідея, що природні права общини за аналогією подібні до природних прав людини і громадянина.

2. *Державна теорія місцевого самоврядування* – сформована в середині XIX ст. німецькою школою юристів. В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації функцій і завдань на місцевому рівні. Таким чином, вони перебувають у структурі державної влади та їй підпорядковані.

3. *Теорія громадського самоврядування* – бере початок також у Німеччині в другій половині XIX ст., трохи згодом її було названо *теорією муніципального дуалізму*. Вона синтезує ідеї двох попередніх. В основі цієї теорії лежить твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а отже, суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин.

У XX ст. сталися значні зміни в організації місцевого самоврядування в більшості європейських країн та його певна уніфікація. У 1985 р. підписано Європейську хартію про місцеве самоврядування, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської хартії про місцеве самоврядування приєдналася Україна.

Носієм місцевого самоврядування є суб'єкт фінансової діяльності – колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою, тобто *територіальний колектив*. Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади. Територіальні колективи у кожній країні мають свої особливості і різні назви. Так в Італії, Бельгії, Швеції – це комуна, в Німеччині – община, в Росії – територіальна спільнота, у Франції – комуна, департамент, регіон, у Польщі – гміна.

Територіальний колектив – це визнана в праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка. Таким чином, територіальний колектив є формою організації місцевої влади.

У Конституції України, прийнятій у 1996 р., територіальний колектив названо територіальною громадою.

Територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами передусім, це право на самоврядування.

Основні функції територіальної громади визначено Конституцією України. Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори згідно із законом;
- забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Правові ознаки територіальної громади:

- наділяється правом юридичної особи;
- може бути суб'єктом цивільно-правових відносин;
- має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб;
- має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів;
- є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг;
- має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів;
- є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом кредитів;
- територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами.

Аналіз вітчизняної чинної законодавчої бази, яка регламентує функціонування місцевого самоврядування в Україні, дає можливість виділити такі основні **принципи організації місцевих фінансів**, що передбачають:

- обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;
- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних дохідних джерел місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- державну фінансову підтримку не самодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- раціональне й економне використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

5. Фінансова автономія місцевих органів влади

Базою самоврядування територіальних колективів, самостійністю всіх рівнів місцевої влади є *фінансова автономія*.

Принцип автономності реалізується в тому, що певну систему кожен місцевий орган влади створює сам: обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між окремими елементами.

Фінансова автономія є основною формою реалізації принципів місцевого самоврядування і відокремлює від завдань центральної влади завдання, що покладаються на місцеву владу, формує потребу в таких фінансових джерелах, на які може впливати місцева влада. Саме такий підхід передбачає Європейська хартія про місцеве самоврядування. Для країн, які підписали хартію, встановлено вимогу визнавати наявність органів місцевого самоврядування, уповноважених приймати рішення, що користуються широкою автономією щодо компетенцій, порядку здійснення цих компетенцій і засобів, необхідних для виконання своєї місії.

Фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Фінансова незалежність у сукупності з організаційною й адміністративною незалежністю є передумовою ефективного розв'язання місцевими органами влади покладених на них завдань.

Таким чином, головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є *наявність у них прав щодо прийняття рішень у сфері власних фінансів*. Якщо такого права не передбачено в законодавстві, то місцева влада фінансової автономії не має.

Право прийняття рішень є загальною передумовою фінансової автономії місцевих органів влади.

Рівень фінансової автономії місцевих органів влади визначає система кількісних показників:

1) *показник питомої ваги видатків на реалізацію власних повноважень*: характеризує обсяг функцій, що забезпечуються органами місцевого самоврядування поза межами прямого державного контролю;

2) *показник питомої ваги обов'язкових видатків*: характеризує обсяг завдань, що забезпечуються місцевими органами влади під контролем державної влади на рівні встановлених нею єдиних державних стандартів;

3) *показник питомої ваги видатків на фінансування делегованих повноважень*: відображає обсяг завдань державної влади, що делегуються нею для забезпечення виконання делегованих функцій місцевими органами влади;

4) *показник питомої ваги власних доходів у доходах місцевих бюджетів*: вказує на ступінь залежності дохідних джерел місцевих органів влади від їхньої власної діяльності та власних рішень і є найбільш універсальним показником рівня самостійності місцевих бюджетів;

5) *показник питомої ваги власних і закріплених доходів у доходах місцевих бюджетів*: показує рівень самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданої їм державою на довгостроковій основі додаткової дохідної бази;

6) *показник питомої ваги доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів*: характеризує частину доходів бюджетів, які формуються за рахунок податків і зборів, що встановлюються місцевими органами влади;

7) *показник питомої ваги незв'язаних субсидій у доходах місцевих органів влади*: відображає обсяги фінансової допомоги місцевим органам влади з боку державної влади, яка не обумовлюється конкретною метою та завданнями. Така допомога може розглядатися як засіб для зміцнення власної дохідної бази місцевих органів влади.

Важливим показником фінансової автономії є *коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці*:

$$K_p = \frac{P_t}{P_c},$$

де P_t – податкоспроможність окремої території,

P_c – середня податкоспроможність у межах країни.

Податкоспроможність території – це показник, який характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування. Якщо $K_p > 1$ – територія є фінансовим донором; якщо $K_p < 1$ – територія отримує фінансову допомогу в процесі фінансового вирівнювання.

Коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів і видатків, котрі здійснюються центральною владою.

Питання для самостійного вивчення:

1. Взаємозв'язок місцевих і державних фінансів

Місцеві фінанси і державні фінанси – це нетотожні поняття. Місцеві фінанси не включаються до складу державних фінансів, хоча й тісно з ними пов'язані. Фінанси місцевих органів влади підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функції місцевого самоврядування та правове поле місцевих фінансів.

Державні фінанси і місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. І ті, й інші фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси. Як державні фінанси, так і місцеві фінанси мають публічний характер.

Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні. На державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади.

На даному етапі в Україні важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади й ефективність усіх публічних фінансів.

2. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів

Україна як суверенна держава стала у 1995 р. членом Ради Європи. Таким чином, вона взяла на себе зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів їх організації. Такі стандарти є важливою складовою вчення про місцеві фінанси (табл. 2).

Таблиця 2

Міжнародні правові акти з питань місцевого самоврядування_

Назва документа (дата прийняття)
Основні принципи організації місцевих фінансів
<i>Європейська хартія про місцеве самоврядування (жовтень 1985 р.)</i>
1.Органи місцевого самоврядування мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними коштами (місцеві органи влади не можуть бути позбавлені прав визначати першочергові витрати)
2.Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування потрібно визначати відповідно до компетенцій, передбачених конституцією та законом
3.Хоча б частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи визначають у межах закону
4.Фінансові системи, які забезпечують надходження фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження відповідності реальним

витратам при здійсненні їхніх повноважень

3. Встановлюється необхідність запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, призначених для коригування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також їхнього фінансового тягаря для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування

б. Встановлюється необхідність відповідним чином погоджувати з органами самоврядування виділення їм перерозподілених коштів

7. По можливості, субсидії, які надаються органам місцевого самоврядування, не можуть призначатися для фінансування певних проектів

8. З метою фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу

Всесвітня декларація місцевого самоврядування (Вересень 1985 р.)

Аналогічні до основних принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування

Декларація про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД (1993 р.)

1. Органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, що відповідають їхнім повноваженням, а також достатні, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення

2. Встановлюється право представницького органу місцевого самоврядування самостійно приймати місцевий бюджет

3. Існує необхідність фінансового вирівнювання

Відсутні пункти 3,6,7 Європейської хартії про місцеве самоврядування

Європейська хартія міст та Європейська декларація прав міст (1992 р.)

1. Місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх регіонів

2. Економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані

3. Місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону

4. Економічне зростання та розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання

5. Співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні та розвитку

Контрольні питання

1. Як формувалась наука про місцеві фінанси?
2. Визначте основні функції місцевих фінансів. Обґрунтуйте їх вплив на розвиток демократичних перетворень в суспільстві.
3. Що передбачають принципи організації місцевих фінансів?
4. Назвати доміанти соціально-економічного призначення місцевих фінансів.
5. Назвати складові системи місцевих фінансів і визначити їх роль в економічній системі держави.
6. Які є способи формування доходів на місцевому рівні?
7. Які функції виконує територіальна громада, її роль і правовий статус?
8. Сутність фінансової автономії місцевих органів влади. Якими показниками визначається її рівень?
9. Який взаємозв'язок існує між місцевими і державними фінансами?
10. Надати характеристику міжнародним правовим актам з питань місцевого самоврядування.

Тести для самоперевірки

1. Місцеві фінанси – це:

- а) система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних місцевим органам влади для виконання покладених на них завдань;
- б) місцеве господарство адміністративно-територіальних одиниць;
- в) сукупність матеріальних засобів, які є в розпорядженні територіального колективу;
- г) сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

2. До загальних функцій, які виконують місцеві фінанси, відносять:

- а) регулювання соціального та економічного розвитку територій;
- б) контрольна, розподільча;
- в) фіскальна;
- г) усі відповіді правильні.

3. Система місцевих фінансів включає:

- а) доходи і видатки;
- б) способи формування доходів;
- в) місцеві фінансові інститути, суб'єкти та об'єкти;
- г) усі відповіді правильні.

4. До правових ознак територіальної громади відносять:

- а) є суб'єктом цивільно-правових відносин;
- б) ліквідація і реорганізація комунальних підприємств;
- в) забезпечення проведення місцевих референдумів;
- г) формування власного бюджету.

5. Фінансова автономія місцевих органів влади – це:

- а) фінансова незалежність при виконанні завдань і функцій;
- б) самоврядування у сфері фінансів;
- в) база самостійності територіальних колективів;

г) усі відповіді правильні.

6. До місцевих фінансових інститутів як елемента системи відносять:

- а) комунальну форму власності;
- б) місцеві податки і збори;
- в) територіальні громади;
- г) фінансові ресурси у фондovій і нефондовій формах.

7. Причинами виникнення місцевих фінансів є:

- а) наявність територіальних колективів;
- б) поява товарно-грошових відносин на державному рівні;
- в) відокремлення функцій і завдань, що покладаються на місцеву владу;
- г) поява держави та її розвиток.

8. Способи формування доходів як елемент системи місцевих фінансів включають:

- а) взаємовідносини між суб'єктами системи;
- б) комунальні платежі;
- в) фінансові ресурси у фондovій і нефондовій формах;
- г) місцеві податки і збори.

9. Складовими частинами місцевих фінансів є:

- а) місцеві бюджети;
- б) позабюджетні кошти;
- в) грошові кошти населення;
- г) доходи підприємств, розташованих на території регіону.

10. До основних принципів організації місцевих фінансів відносять:

- а) обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- б) самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- в) здійснення контролю за використанням матеріальних і фінансових ресурсів;
- г) усі відповіді правильні.

Література: 1; 3, с. 117 –119; 4; 8 – 9; 11 – 13; 21, с. 11 – 21, 26 – 55.

Тема 2. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

1. Місцеві бюджети в бюджетній системі сучасної України.
2. Поняття самостійності місцевих бюджетів і їх суспільна роль.
3. Доходи місцевих бюджетів.
4. Видатки місцевих бюджетів.
5. Місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування.
2. Зарубіжний досвід забезпечення самостійності місцевих бюджетів.

1. Місцеві бюджети в бюджетній системі сучасної України

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі держави. В них зосереджується значна частина фінансових ресурсів, які є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи та відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних видатків, насамперед – соціальної спрямованості.

У Бюджетному кодексі України визначено, що *бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України та АРК і органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.*

Особливістю місцевих бюджетів є те, що вони:

- відображають певну, чітко обмежену, частину грошових відносин, які функціонують на окремій території;
- забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування і безпосередньо їм підпорядковані;
- усі їхні ланки органічно пов'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону.

Місцевий бюджет може розглядатися 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.

Місцеві бюджети як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних фондів грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів і поліпшення добробуту їх населення.

Виникнення перших місцевих бюджетів у сучасному розумінні цього поняття тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств, тобто місцевого самоврядування, яке діяло під керівництвом дворянства й остаточно сформувалось наприкінці ХІХ ст. у процесі проведення кріпосної реформи. У процесі розвитку місцевих бюджетів України від другої половини ХІХ ст. до початку ХХІ ст. виділяють такі етапи (табл. 3).

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Періоди (роки)	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
1	2	3
1864-1917	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їхніх питань	Визначення напрямів витрачання коштів земських бюджетів, дохідних джерел, формування та вдосконалення місцевого оподаткування
1918-1930	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, засад їхнього функціонування, впорядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, механізму надання субсидій, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання
1930-1959	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевих рад у використанні коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових дохідних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо	Зростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їхньої залежності від державного бюджету, включення місцевих бюджетів до держбюджету, зміни в дохідній базі після податкової реформи, переважне використання в бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960-1990	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, удосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Удосконалення бюджетного права, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, зміни в бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах, використання госпрозрахунку і нормативних методів у бюджетному плануванні
1990-сучасний період	Відновлення місцевого самоврядування, зміцнення позицій місцевих рад	Законодавча регламентація бюджетних відносин, системи оподаткування, бюджетного регулювання, формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів, Ухвалення Бюджетного кодексу України

Місцеві бюджети в кожній країні є найбільш численною ланкою бюджетної системи. Усього місцевих бюджетів в Україні понад 13 тис.

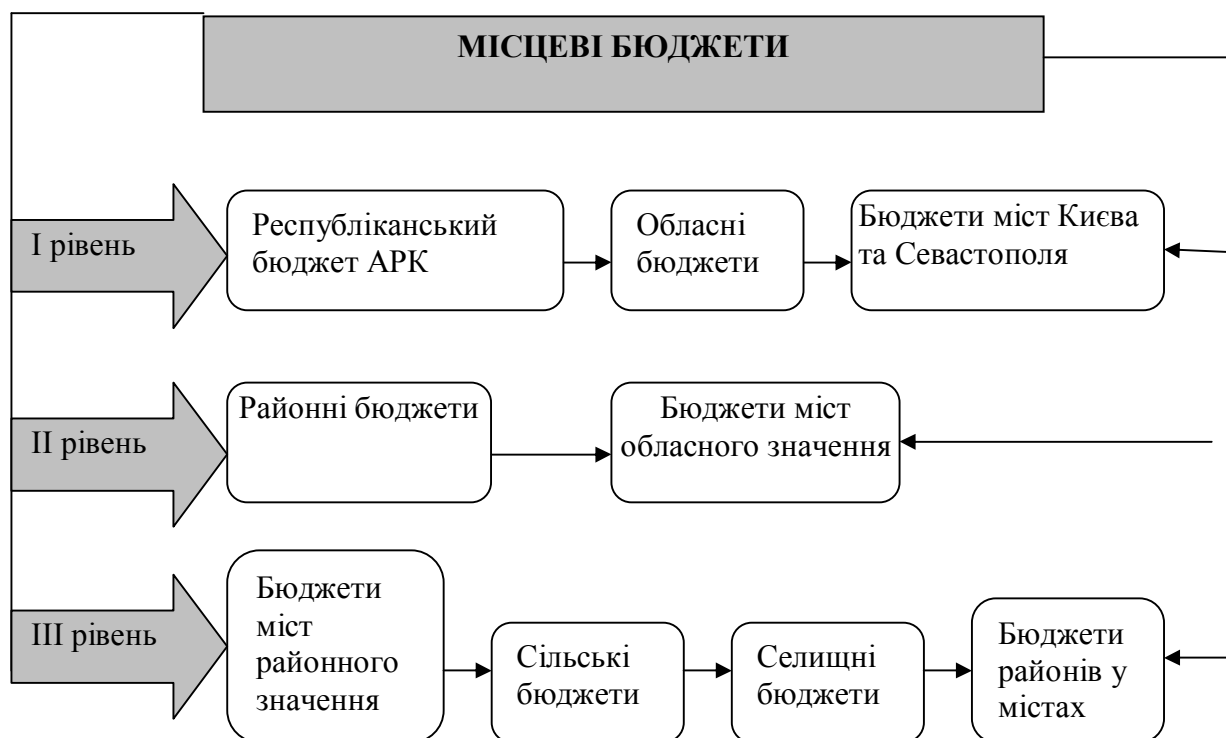


Рис. 2.1. Структура місцевих бюджетів України

Місцеві бюджети складаються з:

- бюджету АРК;
- обласних бюджетів;
- районних бюджетів;
- бюджетів районів у містах;
- бюджетів місцевого самоврядування, а саме бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

В Україні існує система так званих зведених бюджетів. Вони використовуються в процесі бюджетного планування та бюджетного регулювання.

До місцевих зведених бюджетів в Україні відносять:

- *бюджет Автономної Республіки Крим* – об'єднує республіканський бюджет автономії та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування цієї автономії;
- *бюджет області* складається з обласного бюджету та бюджетів районів і міст обласного підпорядкування;
- *бюджет району* – об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, бюджети селищних і сільських рад;
- *бюджет міста з районним поділом* – об'єднує міський бюджет і бюджети районів у місті.

Зведений (консолідований) бюджет України – це сукупність усіх бюджетів, що входять до складу державного та місцевих бюджетів.

Конституція України не визначила характеру республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Але їх, безумовно, слід вважати місцевими, оскільки у правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет – бюджет центрального уряду.

Структура місцевих бюджетів, крім рівнів (рис. 2.1), включає доходи та видатки, що враховуються і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і фонди. Так у структурі місцевих бюджетів виділяють:

1) **доходи та видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів** (тобто дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до бюджетів вищого рівня) – це так звані делеговані повноваження. Доходами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються ті, які закріплені державою за місцевим бюджетом для забезпечення фінансування видатків, що обраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості. Якщо сума вказаних доходів менша за суму видатків, що передані державі і обраховані за формулою то на різницю даному місцевому бюджету надається трансферт (дотація вирівнювання);

2) **доходи і видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – власні повноваження**. Доходами, що не враховуються за умови визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються такі, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються у розрахунках обсягів дотацій вирівнювання або обсягів вилучення. Ці доходи призначено для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади.

Бюджетний кодекс передбачає можливість поділу бюджетів на фонди: *загальний і спеціальний*, що, в свою чергу, має обумовлюватися законом про державний бюджет України.

Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету і має включати:

- а) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
- б) всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;
- в) фінансування загального фонду бюджету.

Спеціальні фонди були введені з метою поліпшення звітності за державні кошти, які раніше спрямовувалися до численних позабюджетних фондів, тобто для підвищення прозорості щодо використання державних коштів. Вимоги до спеціального фонду:

- а) має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей;
- б) включають гранти, або вартісне вираження дарунків, одержаних розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;
- в) включають різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

Спеціальний фонд – це класичний випадок закріплення джерела доходів до статті видатків, за яким певні види доходів призначаються на фінансування деяких видів видатків.

Місцевий бюджет поділяється на:

- **поточний бюджет** – використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів стосовно соціального захисту населення. Покриває щоденні витрати на надання послуг;

- **бюджет розвитку** – є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів і створюється з метою фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із розширеним відтворенням. В основному фінансує витрати на розвиток інфраструктури, громадські споруди, обладнання та викуп земельних ділянок.

Поділ місцевих бюджетів на поточний і розвитку визначає порядок фінансування за умов наявності дефіциту бюджету у зв'язку з недовиконанням доходів бюджету. У такому випадку насамперед фінансуються видатки, що включені в поточний бюджет.

Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є власністю відповідної територіальної громади;

- кошти від повернення позик, що надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом України, та відсотки, сплачені за користування ними;

- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

- запозичення, здійснені в порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України;

- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До *витрат* бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- погашення основної суми боргу АРК і місцевого самоврядування;

- капітальні вкладення;

- внески органів влади АРК та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Бюджет АРК і міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно

в частині дефіциту бюджету розвитку. Дефіцит бюджету АРК та міських бюджетів покривається за рахунок запозичень. Затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських і селищних бюджетів із дефіцитом не допускається.

Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради АРК чи відповідні ради *можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців*, але в межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України. *Надання позичок з одного бюджету іншому – забороняється.*

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на *визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню*. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку. Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями стосовно запозичень до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від *загального фонду* відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів щодо його обслуговування, обумовленої договором між кредитором і позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років.

2. Поняття самостійності місцевих бюджетів і їх суспільна роль

Із 1990 р. в Україні розпочався процес становлення системи самостійних місцевих бюджетів, здійснення на новій основі їхніх видатків, запровадження нових способів формування доходів.

Система місцевих бюджетів – сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного бюджету і один до одного.

Система місцевих бюджетів включає два види бюджетів:

- бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування;

- бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерацій (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській Федерації). В унітарних країнах поняття *місцеві бюджети* збігається з поняттям *бюджети місцевого самоврядування*. У федеративних державах використовується два види місцевих бюджетів. Україна є унітарною країною, тому тут місцевими бюджетами слід вважати бюджети органів місцевого самоврядування.

Характерною ознакою сучасної бюджетної системи України є *самостійність* усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівні не можуть бути включені до бюджетів іншого рівня (рис. 2.1).

Європейською хартією місцевого самоврядування окремо не висувається вимога щодо самостійності бюджетів місцевих властей, лише визначається їхня автономія щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси.

Декларацією про принципи місцевого самоврядування в державах – учасницях Співдружності, проголошеною 29.10.1994 р., зазначено, що представницькі органи місцевого самоврядування самостійно приймають місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Декларацією, гарантується:

- державною підтримкою розвитку продовольчої сфери за допомогою податкової, інвестиційної та кредитної політики, наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів;
- правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних коштів;
- заборонаю на вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету;
- відшкодуванням збитків, завданих державними органами та органами місцевого самоврядування іншого рівня;
- стабільністю економічного законодавства.

Самостійність місцевих бюджетів, згідно з вітчизняним чинним законодавством, гарантується:

- власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом, загальнодержавними доходами;
- правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону;
- не включенням місцевих бюджетів до державного та інших бюджетів;
- правом самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавчого обмеження можливості їх вилучення;
- компенсацією державою додаткових видатків органів місцевого самоврядування, які виникають унаслідок рішень, що ухвалюють органи державної влади.

Аналіз практики формування та використання місцевих бюджетів України доказує, що самостійність місцевих бюджетів є лише формальною, а не реальною. Принцип самостійності задекларований, але відсутній конкретний механізм його реалізації. Насамперед це стосується визначення та чіткого розмежування повноважень державної влади й органів місцевого самоврядування. На цій основі – розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, теоретичного обґрунтування понять «власні» та «закріплені» доходи місцевих бюджетів.

Розглядаючи самостійність місцевих бюджетів, слід враховувати також сучасні загальноекономічні фактори соціально-економічного розвитку України, такі як спад обсягів ВВП, дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, недостатній рівень розвитку фінансового ринку, нестабільність законодавчої бази тощо. Без вирішення цих, а також багатьох інших проблемних питань розвитку економіки неможливо вести мову про самостійність місцевих бюджетів і взагалі про фінансову незалежність місцевого самоврядування.



Рис. 2.2. Суспільна роль місцевих бюджетів

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. Їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку (рис. 2.2).

Місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення. Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників соціально-економічного розвитку. За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; приблизно 1/5 бюджетних видатків на охорону

навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, а також на державне управління фінансується з місцевих бюджетів.

3. Доходи місцевих бюджетів

Ключову роль у становленні системи самостійних місцевих бюджетів відіграють їхні доходи та способи, на основі яких вони формуються.

Як економічна категорія, *доходи місцевих бюджетів відображають відносини з приводу формування і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій місцевих органів влади.*

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає їх аналіз за різними характерними ознаками: економічної природи, територіальної локалізації, відношення до чинної системи оподаткування тощо.

За бюджетною класифікацією, із врахуванням змін, всі доходи місцевих бюджетів **за економічною природою** поділяються на чотири розділи:

1) податкові надходження, які включають:

- податок з доходів фізичних осіб;
- податок на прибуток підприємств;
- податок з власників транспортних засобів;
- плата за землю;
- акцизний збір з вироблених в Україні товарів;
- плата за ліцензії на певні види підприємницької діяльності;
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- місцеві податки і збори;
- фіксований сільськогосподарський податок;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- інші податкові надходження;

2) неподаткові надходження:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- штрафи та фінансові санкції;
- інші неподаткові надходження;
- власні надходження бюджетних установ;

3) доходи від операцій з капіталом – це надходження від продажу основного капіталу, землі й нематеріальних активів, що перебувають у комунальній власності. З початку процесу приватизації з 1992 р. в Україні майже 67 тис. об'єктів змінили комунальну форму власності на колективну і приватну, кошти від продажу цих об'єктів поповнили дохідну частину місцевих бюджетів;

4) трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі [4].

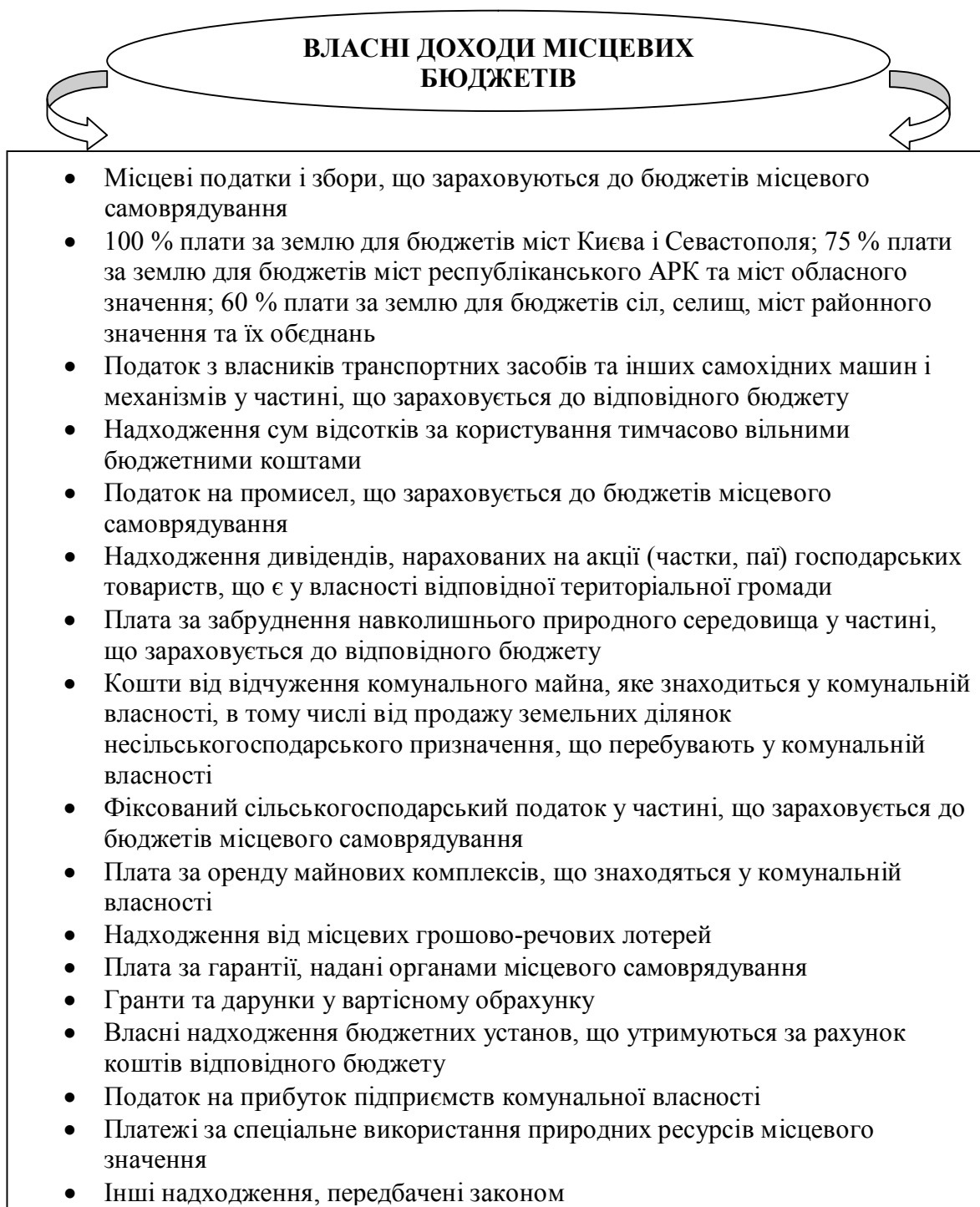


Рис. 2.3. Склад власних доходів місцевих бюджетів України

Самостійною статтею доходів місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України є міжбюджетні трансферти – дотації, субвенції та субсидії.

Дотація вирівнювання – це певна сума грошових коштів, яка надається на безповоротній основі з одного бюджету іншому на покриття дефіциту відповідного бюджету.

Субвенція – цільовий міжбюджетний трансферт, передбачає дольову участь у фінансуванні певних заходів і програм кількох бюджетів. Невикористані кошти повертаються органу, який їх надав.

Субсидія – це сума грошових коштів, яка виділяється з одного бюджету іншому, має цільове призначення, підлягає поверненню, якщо не використовується за цільовим призначенням.

Сьогодні майже половина усіх доходів місцевих бюджетів формується за рахунок податкових надходжень, більш ніж 42 % – за рахунок бюджетних трансфертів, неподаткові надходження в доходах місцевих бюджетів України незначні, їх частка за останні роки коливається в межах 5 – 8 % [21].

Новацією Бюджетного кодексу України є поділ доходів місцевих бюджетів (відповідно до чинного порядку розрахунку дотацій вирівнювання) на:

1) **власні доходи** – доходи, що не враховуються при визначенні обсягу

міжбюджетних трансфертів;

2) **закріплені доходи** – доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Склад власних доходів місцевих бюджетів представлений на рис. 2.3.

За економічною природою **власні доходи місцевих бюджетів** – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішенням. Власними можна вважати лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно задовольняють такі вимоги:

а) є територіально локалізованими;

б) залежать від діяльності органів місцевої влади;

в) контролюються органами місцевої влади і використовуються ними на їх розсуд.

Власні доходи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, що сприяє безпосередній зацікавленості органів місцевої влади у нарощуванні дохідної бази.

Закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині. За своєю сутністю це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів. Закріплені доходи представлені на рис. 2.4.

Закріплені доходи місцевих бюджетів складають основу для визначення податкової спроможності території, їх обсяги впливають на обсяги бюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам з державного бюджету України.

Власні й закріплені доходи у більшості випадків виявляються недостатніми для фінансування витрат органів місцевого самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовуються *офіційні трансферти*.

Доходи місцевих бюджетів складають основу фінансової бази органів місцевого самоврядування, тобто є підґрунтям їхньої фінансової незалежності.

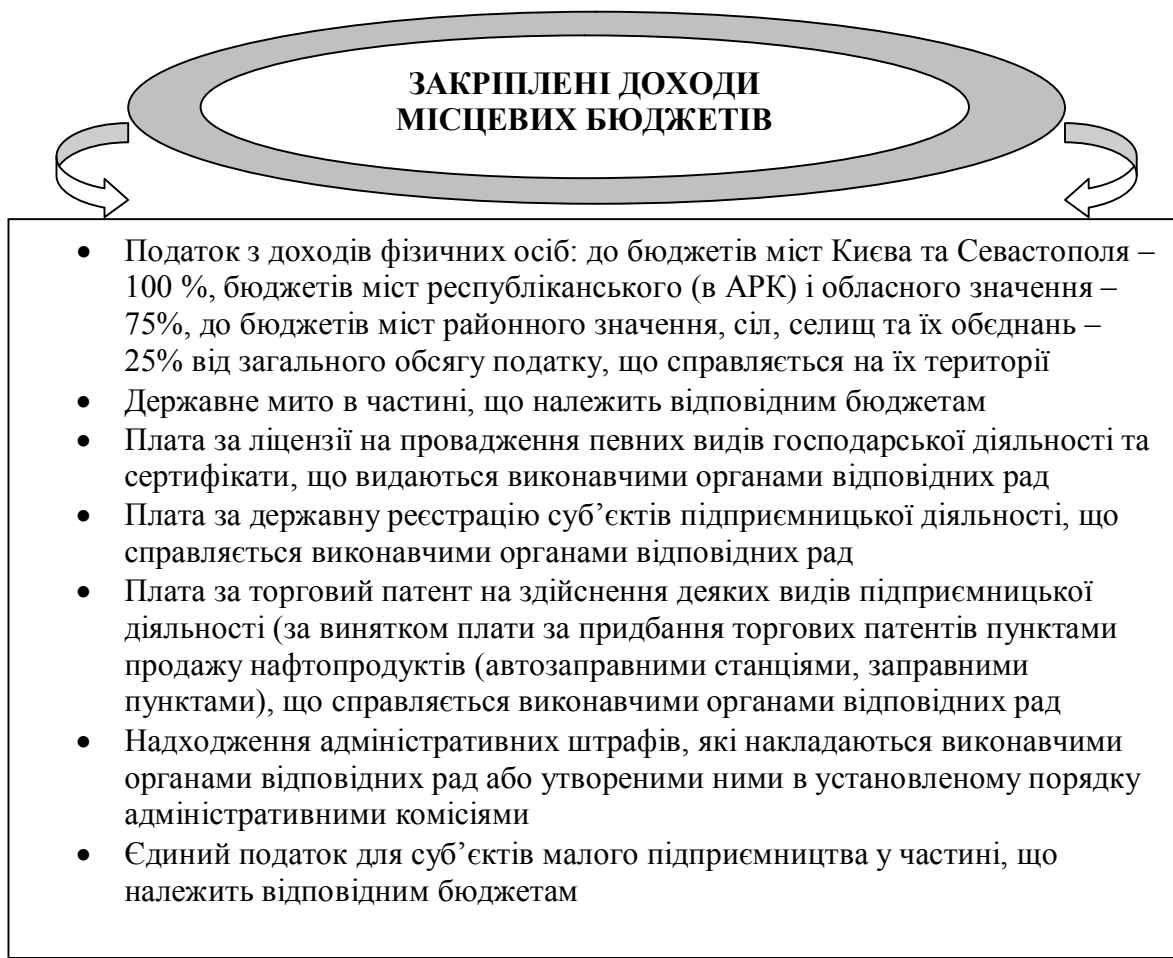


Рис. 2.4. *Склад закріплених доходів місцевих бюджетів України*

У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку нашої держави особливого значення набувають проблеми **зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів**, реформування місцевого оподаткування, проведення ефективного фінансового вирівнювання. Вирішити ці завдання можна, зокрема, шляхом:

- зміцнення місцевої економіки, створення сприятливого бізнесового та інвестиційного середовища;
- активізації взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими та фінансовими органами щодо розширення бази оподаткування, чіткої координації їхніх дій;
- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів і в тому числі посилення фіскального значення місцевих податків і зборів;
- легалізація заробітної плати як об'єкта оподаткування податком з доходів фізичних осіб;
- збільшення надходжень ресурсних платежів до місцевих бюджетів, посилення контрольної роботи за їх стягненням;
- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, суб'єкти якого є основними платниками податків до місцевих бюджетів;

- збільшення надходжень від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- реформування житлово-комунального господарства та ліквідації їх дотаційності;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- пошуку альтернативних джерел власних доходів;
- посилення заінтересованості у додатковому одержанні доходів – для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- удосконалення чинного порядку стимулювання перевиконання запланованих показників доходів загального фонду Державного бюджету;
- забезпечення економного й цільового використання бюджетних коштів;
- ефективного контролю з боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.

4. Видатки місцевих бюджетів

Пріоритети соціально-економічного розвитку, як на рівні держави так і на регіональному рівні, визначають *бюджетні видатки*, їх склад, структура та динаміка. Особлива роль місцевих бюджетів виявляється саме у складі та структурі їхньої видаткової частини. Бюджетні видатки дають змогу розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення – забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку територій.

Усі видатки місцевих бюджетів поділяються на *поточні видатки* і *видатки розвитку*. Вперше такий поділ був встановлений у Законі України «Про бюджетну систему України», пізніше – в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» він був збережений і поширений на дохідну частину місцевих бюджетів.

Поточні видатки – витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку.

Крім цього, у зазначеному законі була вперше встановлена норма щодо поділу видатків місцевих бюджетів на:

- *видатки*, пов'язані із *виконанням власних повноважень* місцевого самоврядування (направлені на вирішення місцевих проблем економічного і соціального розвитку) і

- *видатки*, пов'язані з *виконанням делегованих законом повноважень* органів виконавчої влади (направлені на забезпечення населення послугами на рівні, який гарантується Конституцією України).

Видатки розвитку – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, таких як фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

У Бюджетному кодексі України (2001 р.) був зроблений новий важливий крок з упорядкування бюджетних видатків, розподілу видаткових повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. У Кодексі чітко визначено склад видатків бюджетів усіх рівнів і видів, обґрунтовано критерії розмежування видатків.

За Бюджетним кодексом України до **видатків бюджетів** належать **видатки**:

- для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не можуть бути передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;

- які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з державного бюджету;

- на реалізацію прав та обов'язків АРК та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з державного бюджету.

Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами встановлені у Бюджетному кодексі України залежно від повноти надання тієї чи іншої послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Перша група – видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до споживачів. Здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Друга група – видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бюджетів міст республіканського АРК та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група – видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Здійснюються з бюджету АРК та обласних бюджетів.

Відповідно до **нового механізму організації міжбюджетних відносин**, видатки місцевих бюджетів поділяються на **дві групи**:

1) *видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів* – відповідають повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування;

2) *видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів* – відповідають власним повноваженням місцевого самоврядування.

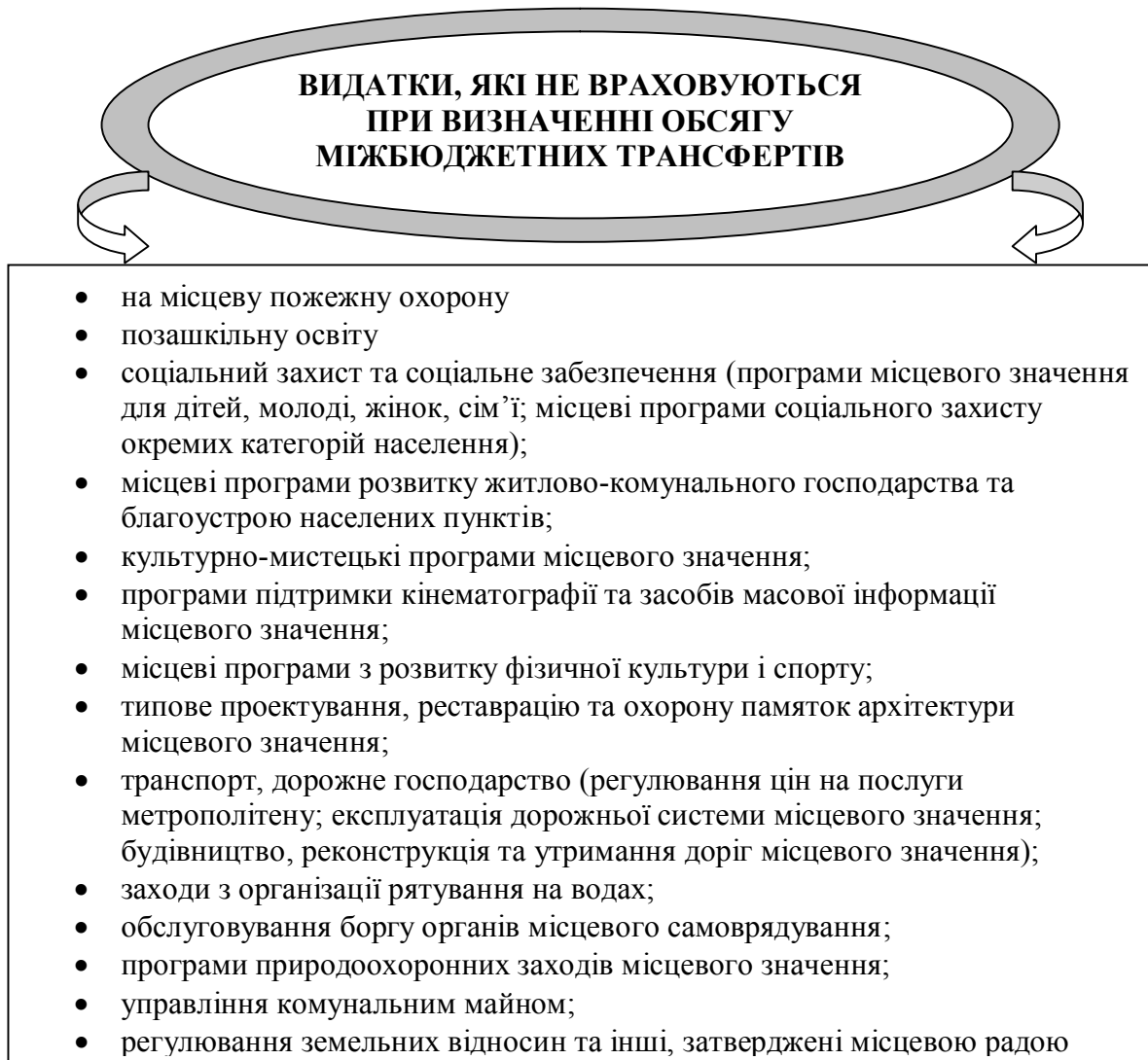


Рис. 2.5. Перелік видатків, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

Основні видатки першої групи:

- ведення державного земельного кадастру;
- проведення експертизи новозбудованих об'єктів;
- організація охорони, реставрації і використання пам'ятників архітектури й містобудування, природних ландшафтів;
- організація прикордонної (прибережної) торгівлі;
- проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітних;

- інші, що визначаються щорічними законами про Державний бюджет України.

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, уніфіковані й розмежовані між такими групами місцевих бюджетів:

- бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- районні бюджети, бюджети міст республіканського (АРК) та міст обласного значення;
- бюджет АРК та обласні бюджети.

Видатки, що належать до другої групи, представлені на рис. 2.5.

Структура видатків місцевих бюджетів протягом останніх років засвідчує їх чітко окреслену соціальну спрямованість. Тобто значну частку в структурі видатків займають витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери. На ці цілі витрачається майже 3/4 усіх коштів місцевих бюджетів України.

Цільове використання бюджетних коштів забезпечується за допомогою групування видатків бюджетів, яке може здійснюватися за різними ознаками. У бюджетній практиці виділяють: *функціональну, відомчу та програмну класифікацію* бюджетних видатків. Наприклад, відповідно до функціональної класифікації структура видатків місцевих бюджетів включає: загальнодержавні функції; громадський порядок, безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього природного середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний і фізичний розвиток; освіту; соціальний захист і соціальне забезпечення; міжбюджетні трансферти.

1. Місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів

Інститут місцевих податків і зборів є ключовим у сфері формування доходів місцевих органів влади в більшості розвинутих зарубіжних країн. Закономірність функціонування місцевих фінансів у тому, що *основним способом формування доходів місцевих органів влади є місцеві податки і збори*.

Теорія місцевого оподаткування почала інтенсивно розвиватися в середині XIX ст. У кінці XIX – на початку XX ст. сформувалося дві основні теорії місцевого оподаткування:

1) *теорія поворотної послуги* – визначає місцеві податки як плату за послуги, які надає орган місцевого самоврядування членам територіального колективу. За цією теорією, податки і збори не є державними податками;

2) *теорія, яка не розрізняє природи державних та місцевих податків і вважає їх обов'язковими платежами громадян державі*.

Історія запровадження місцевих податків в Україні починається ще в часи Київської Русі та її міських самоврядних громад. Міські громади Київської Русі, як і інших середньовічних європейських держав, встановлювали збори з населення, котрі можна вважати прообразом місцевих податків і котрі спрямовувалися на розв'язання найважливіших громадських проблем у містах.

Важливим етапом становлення системи місцевих податків у Європі було утвердження інституту місцевого самоврядування буржуазної епохи. Ці процеси поширилися і на Російську імперію. Після земської реформи 1864 р. в 34 губерніях імперії було створено органи місцевого самоврядування – земства. Вони отримали право на встановлення місцевих податків – земських зборів, якими оподатковувалося нерухоме майно в містах і повітах.

Об'єктами оподаткування стали земля, житлові будинки, виробничі й торговельні приміщення та інші споруди. Крім нерухомого майна, оподатковувалися свідоцтва на промислову продукцію та патенти заводів з виробництва напоїв. До земських зборів належали акцизи на заклади з продажу напоїв і на трактири в міських поселеннях, судове мито, збори за користування переправами, шляхами та ін. Законом визначалися максимальні ставки, в межах яких земства самостійно встановлювали земські збори.

У 90-х роках ХІХ ст. повноваження земств було суттєво обмежено.

Крім зборів, земства встановлювали й земські повинності, які, на відміну від перших, мали цільовий характер. Земські повинності забезпечували фінансування місцевої поліції, лікарень, шкіл, пожежної охорони та інших цільових витрат. Земські повинності забезпечувалися в грошовій і натуральній формах. Частина земських повинностей встановлювалася не земствами, а державою.

Земські збори й повинності було скасовано в 1917 – 1918 рр., після ліквідації земського місцевого самоврядування.

У СРСР відбулося відновлення інституту місцевих фінансів. У 1923 і 1926 р. були прийняті Положення про місцеві фінанси, які передбачали формування місцевого оподаткування; перелік місцевих податків і зборів був досить значним, а члени федерації (союзні республіки) мали право щодо самостійного запровадження місцевих податків і зборів.

У 30-х роках посилюється централізація в управлінні країною, що спричиняє послаблення місцевих фінансів. Скасовується багато дрібних місцевих податків і зборів і встановлюються нові загальнодержавні податки. Залишилось два місцевих податки і збори – земельна рента і податок з будівель, а у 1942 р. до їх складу були додатково включені разовий збір на колгоспних ринках і збір з власників транспортних засобів. Перелік місцевих податків і зборів, обмежений вказаними чотирма видами, лишався незмінним упродовж майже півстоліття, але вони не відігравали суттєвої фіскальної ролі, їх частка в доходах місцевих бюджетів складала в межах 3 – 5 %.

У 1984 р. ухвалено указ Президії Верховної Ради УРСР "Про самооподаткування сільського населення", відповідно до якого встановлено такий порядок самооподаткування сільського населення. Рішення про його запровадження приймає схід села більшістю голосів осіб, яким виповнилося 18 років; кошторис витрат і доходів із самооподаткування затверджує сільська рада, а кілька сільських рад отримують право об'єднувати кошти від самооподаткування за власними рішеннями для здійснення спільних заходів.

Процес становлення місцевих податків і зборів як інституту місцевих фінансів розпочався після 1990 р. із здобуттям Україною незалежності.

На сучасному етапі місцеві податки і збори в Україні є складовою системи оподаткування. Засади побудови системи місцевого оподаткування визначені Законом України "Про систему оподаткування" (1997р.).

Місцеві податки і збори – податки та збори, що встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до переліку та в межах граничної величини ставок, визначених податковим законодавством, і сплачуються винятково до місцевих бюджетів.

Сьогодні в Україні діє два **місцевих податки** (табл. 4) і 14 зборів.

Таблиця 4

Місцеві податки

Назва податку	Платники податку	Об'єкт оподаткування	Ставка податку
Комунальний податок	Юридичні особи (крім бюджетних установ, організацій, планово-дотаційних і сільськогосподарських підприємств)	Середньоспискова чисельність працівників	Гранична ставка - 10% від річного фонду оплати праці, обчисленого виходячи з неоподаткованого мінімуму доходів громадян
Податок з реклами	Юридичні особи та громадяни (замовники реклами)	Вартість послуг за встановлення і розміщення реклами	- 0,1% від вартості послуг за розміщення одноразової реклами; - 0,5% від вартості послуг за розміщення реклами на тривалий термін

Місцеві ради (сільські, селищні, міські) відповідно до переліку місцевих податків і зборів, передбаченого Законом України «Про систему оподаткування»:

- запроваджують на своїй території місцеві податки, визначають механізм їх справляння та порядок сплати;

- за кожним видом місцевих податків і зборів розробляють положення, яким регламентується порядок сплати та перерахування до місцевого бюджету податків і зборів відповідно до встановленого переліку та граничних ставок;

- визначають також органи (підприємства, установи та організації), які повинні вести облік платників податків (зборів) і нести відповідальність за їхнє стягнення та перерахування до місцевого бюджету;

- затверджують форми звітів за цими податками, порядок і строки їх надання до податкових органів. Контроль за сплатою місцевих податків і зборів покладений на органи Державної податкової служби;

- мають право надавати пільги за місцевими податками та зборами у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій

платників або відстрочки у сплаті місцевих податків і зборів (Закон України "Про Місцеве самоврядування в Україні");

- обов'язково запроваджувати (за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане запровадження певних податків і зборів) комунальний

податок, а також збори: за паркування автотранспорту, ринкового, за видачу ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, із власників собак.

До *місцевих зборів* відносять:

1) збір за паркування автотранспорту – належить до обов'язкових для запровадження органами місцевого самоврядування. Його платниками є юридичні особи та громадяни, які припарковують автомобілі у спеціально обладнаних або відведених для цього місцях. Об'єктом оподаткування є час паркування автотранспорту.

Граничні ставки оподаткування визначені за одну годину паркування у таких розмірах:

- 3% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян – у спеціально обладнаних місцях;
- 1% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян – у відведених для цього місцях.

Збір сплачується водіями на місці паркування. Місцеві ради визначають перелік органів, які справляють цей збір і несуть відповідальність за його перерахування до відповідного місцевого бюджету;

2) ринковий збір – посідає друге місце після комунального податку за обсягами надходжень. Цей збір також належить до обов'язкових для запровадження органами місцевого самоврядування.

Ринковий збір – це плата за право займання місця для торгівлі на ринках усіх форм власності, у тому числі в павільйонах, на критих і відкритих столах, майданчиках (включаючи орендовані), з автомобілів, візків, мотоциклів, ручних візків тощо. Платниками ринкового збору є юридичні особи усіх форм власності, їхні філіали, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи, а також фізичні особи, які реалізують сільськогосподарську і промислову продукцію та інші товари. Гранична ставка ринкового збору встановлюється в обсязі 20 % мінімальної заробітної плати для фізичних осіб і три мінімальні заробітні плати для юридичних осіб за кожне місце.

Ринковий збір сплачується до початку торгівлі через касовий апарат адміністрації ринку. На підставі касового чека про сплату ринкового збору особі надається місце для торгівлі.

Не справляється ринковий збір із підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, які розташовані у стаціонарних приміщеннях (магазинах, кіосках, палатках) на території ринку, та з власних торговельно-закупівельних підрозділів ринку незалежно від місця, яке вони займають;

3) збір за видачу ордера на квартиру – є одним із п'яти обов'язкових для запровадження органами місцевого самоврядування. Платниками є особи, які одержують документи, що дають право на заселення квартири. Сплачується збір за послуги, пов'язані з видачею відповідних документів. Сплата збору здійснюється до одержання ордера на квартиру через банківські установи, які перераховують суми збору до відповідного місцевого бюджету.

Граничний розмір ставки збору за видачу ордера на квартиру не повинен перевищувати 30 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Облік платників даного збору проводять органи з обліку та розподілу житла;

4) курортний збір – курортний збір сплачують громадяни, які прибувають до курортної місцевості. Збір не стягується:

- з дітей віком до 16 років;
- інвалідів та осіб, які їх супроводжують;
- учасників Великої Вітчизняної війни;
- воїнів-інтернаціоналістів;
- учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- осіб, що прибувають за путівками та курсівками до санаторіїв, у будинки відпочинку, пансіонати, включаючи містечка та бази відпочинку;
- осіб, що прибувають до курортної місцевості у службові відрядження, на навчання, постійне місце проживання, до батьків і близьких родичів;
- осіб, що прибувають за плановими туристичними маршрутами туристично-екскурсійних установ та організацій, і які здійснюють подорож за маршрутними книжками;
- чоловіків віком 60 років і старших, жінок віком 55 років і старших.

Граничний розмір курортного збору не повинен перевищувати 10 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Збір стягується з платників за місцем їхнього тимчасового проживання. При зміні місця проживання в межах курортної місцевості курортний збір повторно не сплачується. Сплата збору повинна бути проведена протягом триденного строку з дня прибуття в курортну місцевість;

5) збір за участь у бігах на іподромі – платниками збору є юридичні особи та громадяни, які виставляють своїх коней на змагання комерційного характеру. Об'єктом оподаткування стає кожен кінь, виставлений на змагання.

Граничний розмір ставки збору за участь у перегонах на іподромі встановлений у розмірі 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Сплачується збір до початку змагань.

Облік платників збору здійснює адміністрація іподрому, яка несе відповідальність за своєчасне й повне його перерахування до місцевого бюджету;

6) збір за виграш на бігах на іподромі. Особи, які виграли на тоталізаторі на іподромі, сплачують збір за виграш на бігах на іподромі.

Стягують цей збір адміністрації іподромів під час видачі виграшів. Розмір збору не повинен перевищувати 6 % від суми виграшу.

Об'єктом оподаткування збором за виграш у бігах на іподромі є сума виграшу, одержаного при грі на тоталізаторі;

7) збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі – стягується з учасників гри на тоталізаторі на іподромі під час придбання ними

квитків. Справляється збір у вигляді процентної надбавки до плати за участь у грі. Об'єктом оподаткування є плата за участь у грі.

Граничний розмір ставки збору становить 5% від суми плати, визначеної за участь у грі. Стягнення збору та перерахування до місцевого бюджету здійснює адміністрація іподромів;

8) збір за право використання місцевої символіки. Платниками збору є юридичні особи та громадяни, які використовують місцеву символіку з комерційною метою. Дозвіл на використання місцевої символіки (гербу міста чи іншого населеного пункту, назву або зображення архітектурних, історичних пам'яток) видає відповідний орган місцевого самоврядування. Ставки збору за використання місцевої символіки не повинні перевищувати:

- для юридичних осіб – 0,1 % від вартості виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг з використання місцевої символіки;
- для громадян, які займаються підприємницькою діяльністю – п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

9) збір за право проведення кіно- і телезйомок. Платниками збору є комерційні кіно- і телеорганізації, у тому числі з іноземними інвестиціями та зарубіжні організації, які проводять зйомки, що потребують від місцевих органів державної виконавчої влади додаткових заходів. Об'єктом оподаткування є сума витрат на проведення додаткових заходів (виділення нарядів міліції, оточення території зйомок тощо).

Збір стягується в розмірі, який не повинен перевищувати фактичних витрат на проведення зазначених заходів;

10) збір, за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей. Юридичні особи та громадяни, які мають дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей сплачують місцевий збір за право проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей. Об'єктом оподаткування є вартість заявлених на аукціон і конкурсний розпродаж товарів з урахуванням їхньої початкової ціни, або сума, на яку випускається лотерея.

Ставки збору не повинні перевищувати 0,1% від вартості заявлених на місцеві аукціони, конкурсний розпродаж товарів або суми, на яку випускається лотерея;

11) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг – є обов'язковим місцевим збором і виступає як плата за оформлення та видачу дозволів на торгівлю у спеціально відведених для цього місцях. Платники збору – юридичні особи та громадяни, які реалізують сільськогосподарську і промислову продукцію й інші товари.

Граничні ставки збору встановлені в таких розмірах:

- 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для суб'єктів, які постійно ведуть торгівлю у спеціально відведених для цього місцях;
- один неоподатковуваний мінімум доходів громадян на день – за одноразову торгівлю.

Диференціація ставок збору здійснюється залежно від площі торгового місця, його територіального розміщення та виду продукції;

12) збір із власників собак – належить до обов'язкових для запровадження місцевими радами місцевих зборів. Надходження цього збору незначні і тому вже є яскравим прикладом обов'язкового платежу, витрати на справляння якого перевищують надходження коштів (питома вага надходжень збору з власників собак у цілому по Україні становить приблизно 0,04% від усіх надходжень місцевих податків і зборів).

Збір стягується з громадян – власників собак (крім службових), які проживають у будинках державного та громадського житлового фонду та приватизованих квартирах. Збір сплачується щорічно, його граничний розмір за кожного собаку не повинен перевищувати 10 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Стягнення збору з власників собак провадять органи житлово-комунального господарства.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» в АРК проводиться експеримент із запровадження місцевих податків і зборів, згідно зі специфікою соціально-економічного розвитку регіону. В автономії справляються два місцевих збори:

13) збір на розвиток рекреаційного комплексу в АРК – платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності (юридичні особи, їх філії, відділення та інші відокремлені підрозділи, санаторно-курортні заклади, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності), які здійснюють господарську діяльність на території АРК, спрямовану на одержання прибутку.

Об'єкт оподаткування – валові доходи платника податку, які визначаються згідно з Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств». Ставка збору – 0,5 % валових доходів.

Для громадян – суб'єктів підприємницької діяльності сума збору визначається як різниця між сумою валового доходу за декларацією, помноженою на 2 %, і фактично сплаченою сумою податку з доходів фізичних осіб, одержаних від підприємницької діяльності за попередній рік. Кошти від сплати збору зараховуються до загального фонду бюджету АРК і використовуються на фінансування бюджетних призначень на відповідний рік;

14) збір на розвиток пасажирського електротранспорту в АРК. Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності, які надають транспортні послуги з перевезення пасажирів в автобусах, таксі, і які використовують у своїй діяльності як належний їм, так і орендований транспорт. Кошти від сплати збору зараховуються до спеціального фонду бюджету АРК і використовуються на розвиток муніципального транспорту загального користування, перш за все пасажирського електротранспорту, а також на придбання шкільних автобусів.

Основні недоліки місцевого оподаткування в Україні:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- вузький перелік місцевих податків і зборів;
- відсутність самостійних прав в органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних місцевих податків і зборів;

- відсутність взаємозалежності між рівнем громадських послуг, які надаються на певній території, з податковими можливостями населення;
- зволікання із запровадженням суто місцевого податку – на нерухоме майно;
- нерозвиненість податків, які відображають політику місцевого самоврядування.

*Справляння місцевих податків відповідно до чинного законодавства повинно забезпечити виконання таких **вимог**:*

- достатні обсяги надходжень і справедливий розподіл коштів;
- одержання податкових надходжень з місцевих баз оподаткування;
- невеликі коливання надходжень упродовж усього ділового циклу;
- відповідність між економічним розвитком і надходженнями місцевих податків і зборів;
- обмеженість мобільності бази оподаткування;
- складність ухилення від сплати податків;
- невеликі адміністративні та виконавчі витрати;
- пружність і еластичність: надходження збільшуються разом з доходами та інфляцією;
- рівновага між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- підзвітність у витрачанні коштів, які надходять від місцевих податків;
- захист від одностороннього розвитку місцевої економічної структури;
- гнучка система ставок місцевих податків і зборів;
- місцеві органи самоврядування повинні мати право встановлювати ставки одного або двох найголовніших місцевих податків.

Основні напрями реформування місцевого оподаткування в Україні:

- піднесення фіскальної ролі місцевих податків і зборів;
- надання статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам і зборам, які можуть забезпечити надходження коштів, достатніх для фінансування місцевих потреб;
- перенесення акценту в місцевому оподаткуванні на податки з доходів населення, на прибуток підприємств, на нерухомість;
- запровадження податку на нерухомість і віднесення його до складу місцевих;
- надання самостійних прав органам місцевого самоврядування у місцевому оподаткуванні;
- розвиток місцевих податків і зборів, які відображають політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як *локальні податки*, які є основною статтею доходів місцевих бюджетів у більшості західних держав.

У середині 90-х рр. за рахунок місцевих податків формувався 61 % комунальних доходів у Швеції, 51 – у Данії, 46 – у Швейцарії, 43 – у Норвегії, 36 – у Франції, 34 – у Фінляндії, 31 % – в Іспанії. Дуже високий цей показник у США. Водночас у Греції він становить лише 2%, у Словенії, Румунії Нідерландах – 5, в Угорщині – 4, в Болгарії – 1, в Латвії – 6 %.

Внаслідок багатомісячної еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерною особливістю яких є:

- *численність*: у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії – 70, у Франції – більш як 50. Разом з тим в окремих країнах застосовується лише кілька місцевих податків, а у Великобританії, наприклад, – лише один (до 1990 р. це був податок з нерухомого майна. Урядом Маргарет Тетчер його замінено на подушний податок, який також вважається майновим);

- *масовість*: податки сплачуються фактично всім дорослим населенням, незалежно від соціального статусу та рівня доходів. Наприклад, у США в бюджеті сім'ї з чотирьох осіб з річним доходом 50 тис. дол платежі за всіма місцевими податками становлять у середньому 4,4 тис. дол щорічно – 8,9 % її доходів. У цілому цей показник в окремих штатах мінімальний і дорівнює 3,5 %, а в інших сягає 14 % доходів сімей зазначеної категорії;

- *регресивність*: частка місцевих податків і зборів зменшується стосовно сукупного розміру доходів, якщо доходи зростають. У той же час частина країн щодо головних місцевих податків застосовують прогресивні ставки оподаткування (Фінляндія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Швейцарія) при оподаткуванні особистого майна громадян;

- застосування *права податкової ініціативи*. В унітарних країнах місцеві органи влади, як правило, такого права не мають. Усі види місцевих податків запроваджуються законами, які ухвалює парламент країни. Місцеві органи влади мають повноваження щодо встановлення ставок податків у межах законодавчо визначених їхніх граничних рівнів. До компетенції місцевих органів влади включено також право приймати рішення про запровадження місцевих податків, визначених законодавством. У деяких країнах застосовується інша модель контролю центрального уряду за місцевими податками. Місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада обмежує їхні максимальні ставки. З 1983 р. така практика діє в Норвегії та Бельгії. У федеративних державах основне коло питань місцевого оподаткування перебуває в компетенції суб'єктів федерації. Види місцевих податків встановлюються органами влади штатів у США, кантонів – у Швейцарії, владними структурами провінції Квебек – у Канаді. Ставки місцевих податків у цих країнах визначають муніципалітети. Разом з тим і в більшості федеративних країн законодавство федерації певною мірою регламентує застосування місцевих податків і зборів.

Основні моделі податкових систем місцевих органів влади. В основі лежить спосіб, за допомогою якого встановлюються і зараховуються до місцевих бюджетів окремі місцеві податки. Розглянемо це на прикладі прибуткового податку.

Перша модель. У ФРН, Австрії, Іспанії, Люксембурзі місцеві органи влади автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від прибуткового податку по країні, який зараховується до всіх рівнів бюджетів.

Друга модель. У Бельгії, Канаді (крім Квебеку), Данії, Норвегії місцеві органи самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, що надходить до центрального бюджету.

Третя модель. Місцеві органи цілком самостійно встановлюють ставки оподаткування та його базу з прибуткового податку. Відповідні місцеві податки не враховуються центральним урядом при визначенні прибуткового доходу для податків, які надходять до центрального бюджету. Така модель податкової системи застосовується у Швейцарії, провінції Квебек (Канада) та в деяких інших країнах. У США Місцеві Шавки прибуткового податку враховуються при визначенні ставок цього податку до центрального бюджету.

Місцеві податки за формою встановлення їх та за способом зарахування до місцевих бюджетів також поділяються на 3 групи:

- *перша група:* прями й непрямі місцеві податки, які майже в усіх країнах запроваджуються місцевими органами влади і повністю надходять до їхніх бюджетів. Прямими податками в цій групі є промисловий податок, податки на нерухоме майно фізичних осіб, на землю, автомобілі, професію тощо. Непрямими податками в цій групі є індивідуальні й універсальні місцеві акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів. Це акцизи на бензин, алкогольні напої та інші товари. В Японії – акцизи на споживання газу та електроенергії. У Великобританії місцевих непрямих податків немає;

- *друга група:* податки, що встановлюються місцевими органами влади як надбавки до загальнодержавних податків або як відрахування від них (місцеві надбавки до земельного та сільськогосподарського податків в Італії, відрахування від прибуткового податку фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій у США, надбавка до податку на додану вартість у Франції та ін.);

- *третя група* місцевих податків найбільша. Серед них: податки на заняття торгівлею, на собак, на розваги, на видовища, на володіння транспортними засобами, на торгівлю спиртними напоями, на надання ліцензій на спадщину, на подарунки, на осіб, котрі володіють двома квартирами, на мисливство та рибальство, на відкриття питних закладів, готелів, на прибирання вулиць і ліквідацію побутових відходів, на кар'єри, на рекламу та інші (подібних податків центральна влада, як правило, не стягує).

Основну роль у країнах із розвинутою ринковою економікою відіграють майнові місцеві податки, у першу чергу на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб і на землю. У США за рахунок податків на майно формується близько 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції – 40 %.

У федеративних державах суб'єкти федерацій мають власні служби, які збирають місцеві податки. *Муниципальні податкові служби* є і в органах місцевого самоврядування в багатьох федеративних та унітарних державах. Контроль за стягуванням загальнодержавних податків, які надходять до центрального бюджету, здійснюють державні податкові служби.

2. Зарубіжний досвід забезпечення самостійності місцевих бюджетів

Проблеми становлення інституту самостійних місцевих бюджетів в Україні не можна розв'язати без використання зарубіжного досвіду. Так власні доходи місцевих бюджетів складають, наприклад, у Швеції та Швейцарії більш ніж 70, в Іспанії – 50, у Норвегії – 56 відсотків загальних доходів місцевих бюджетів.

Розглянемо деякі аспекти вказаного зарубіжного досвіду функціонування *системи самостійних місцевих бюджетів*.

1. Види місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації. В унітарних державах їхня система встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Як у федеративних, так і в унітарних зарубіжних країнах немає єдиної бюджетної системи та єдиної бюджетної класифікації. У цих країнах не формується єдиного зведеного загальнодержавного бюджету. Кожен рівень влади має власний, самостійний і відокремлений від інших бюджет. Цей бюджет він формує і виконує самостійно, відповідно до покладених на нього функцій. Бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включаються до бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня. Таким чином, тут не використовується таке поняття, як зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень.

2. Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні, або адміністративні, бюджети та місцеві бюджети розвитку, або інвестиційні бюджети. Кожен із цих бюджетів має власні видатки і власні доходи.

Видатки місцевого *поточного бюджету* спрямовуються на:

- поточні потреби;
- забезпечення утримання соціально-культурної сфери;
- адміністративні витрати;
- соціальний захист;
- виконання делегованих повноважень;
- сплату видатків з боргу місцевої влади.

Доходи місцевого *поточного бюджету* формуються за рахунок:

- місцевих податків і зборів;
- платежів;
- загальних субсидій, що надаються державною владою;
- інших доходів.

•

Видатки бюджету розвитку, або бюджету інвестицій, спрямовуються на:

- розвиток соціальної інфраструктури;
- капітальні вкладення;
- придбання устаткування і обладнання;
- інші інвестиційні програми;
- сплату основної частини боргу місцевих органів влади.

Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок:

- банківських кредитів;
- муніципальних (комунальних) позик;
- інвестиційних субсидій, що надаються державною владою;
- інших джерел.

Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів.

3. У законодавстві багатьох зарубіжних країн є такі поняття як *додатковий бюджет* і *приєднані бюджети*.

У Франції, наприклад, **додатковий бюджет** за своєю природою є уточнюючий основний бюджет. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити змін до основного бюджету. Додатковий бюджет забезпечує також зв'язок між основними бюджетами попереднього й поточного фінансового років. Він включає в поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Це, наприклад, такі служби, як водопостачання, благоустрій та ін. Складання приєданого бюджету дозволяє спрямовувати доходи відповідної служби на її фінансування.

4. Для зарубіжних країн характерна, як правило, три- або чотирирівнева система бюджетів. Наприклад, у Швеції функціонує трирівнева система бюджетів. Це бюджет центрального уряду, бюджети губерній (ленів) і бюджети комун. Трирівневу систему бюджетів сформовано в Норвегії, Фінляндії та інших країнах. Чотирирівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у Франції. Це бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів і бюджети комун. Чотири рівні – у системі бюджетів Німеччини: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу і бюджет общини. У США чотири основних рівні системи бюджетів: центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, пов'язаних із функціонуванням цільових адміністративних утворень, наприклад шкільних та інших округів. У країнах Східної Європи, наприклад у Польщі, три бюджетних рівні. Це бюджет центрального уряду, бюджети воєводств і бюджети гмін.

Контрольні питання

1. Яку роль займають місцеві бюджети в економічній системі держави?
2. Охарактеризувати етапи розвитку місцевих бюджетів України.
3. Особливість місцевих бюджетів як економічної категорії.
4. Які принципи покладено в основу бюджетного устрою в Україні?
5. На які види поділяють доходи місцевих бюджетів?
6. Які місцеві податки і збори формують дохідну частину бюджету?

7. Які видатки не враховуються при визначенні обсягу між бюджетних трансфертів?
8. За рахунок яких джерел формується бюджет розвитку?
9. Яка різниця між власними доходами місцевих бюджетів і закріпленими?
10. Назвати види доходів, які формуються на території, підвідомчій місцевому органу влади.

Тести для самоперевірки

1. До місцевих бюджетів в Україні належать:

- а) обласні бюджети;
- б) районні бюджети;
- в) бюджети місцевого самоврядування;
- г) усі відповіді правильні.

2. Доходи місцевих бюджетів поділяються на:

- а) загальнодержавні і місцеві;
- б) податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, трансферти;
- в) власні і закріплені;
- г) постійні і тимчасові.

3. До складу власних доходів місцевих бюджетів не належать:

- а) державне мито;
- б) податок на промисел;
- в) плата за забруднення навколишнього середовища;
- г) податок з власників транспортних засобів.

4. До місцевих податків і зборів в Україні не відноситься:

- а) ринковий збір;
- б) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- в) податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- г) комунальний податок;
- г) збір з власників собак.

5. Закріплені доходи бюджетів місцевого самоврядування включають:

- а) податок з доходів фізичних осіб;
- б) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- в) податок з реклами;
- г) комунальний податок.

6. Максимально можливе наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача – це принцип бюджетного устрою, який визначає:

- а) самостійність;
- б) ефективність;
- в) субсидіарність;
- г) публічність і прозорість.

7. Згідно з Бюджетним кодексом України, місцевий бюджет складається з фондів:

- а) унітарного та федерального;

- б) загального та спеціального;
- в) економічного та соціального;
- г) амортизаційного та інвестиційного.

8. До видатків розвитку місцевих бюджетів відносять:

- а) видатки на фінансування заходів щодо соціального захисту населення;
- б) субвенції, пов'язані з розширеним відтворенням;
- в) витрати на фінансування інвестиційної діяльності;
- г) відносять усі перераховані видатки.

9. У державних фінансах місцеві бюджети є:

- а) складовою бюджетної системи;
- б) інструментом фінансового вирівнювання;
- в) інструментом реалізації загальнодержавних програм;
- г) усі відповіді правильні.

10. До напрямів реформування місцевого оподаткування в Україні відносять:

- а) збільшення фіскальної ролі місцевих податків і зборів;
- б) запровадження податку на нерухомість і віднесення його до складу місцевих;
- в) зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- г) активне використання місцевих позик.

Література: 1, с. 16 – 33; 2; 4; 6; 10; 13; 19; 21, с. 57 – 136; 24; 35; 37; 33, с. 33 – 60.

Тема 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.
2. Склад фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
3. Місцеві позики та їх розвиток в Україні.
4. Цільові фонди місцевого самоврядування.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів.

1. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування

Основою кожного демократичного устрою є місцеве самоврядування, функціонування якого здійснюється на засадах самостійності і фінансової незалежності. Головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження *фінансовими ресурсами*, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – це незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення для їх вирішення відповідними коштами.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених у чинному законодавстві, особливого значення набуває *принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності* місцевого

самоврядування, яким воно наділено в межах повноважень, визначених законодавством.

Основою правової та організаційної самостійності місцевих органів влади є матеріальна і фінансова основа, складові якої представлені на рис. 3.1.

Вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають *доходи місцевих бюджетів*. Це пояснюється тим, що: об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належить до виробничої сфери, вони не дають значних надходжень коштів до органів місцевого самоврядування і є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, іноді частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Місцеві органи самоврядування позбавлені права на створення *позабюджетних цільових і валютних фондів*. Запровадження таких жорстких обмежень спричинено численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, передаванням до них коштів, які мають надходити до місцевих бюджетів, відсутністю дієвого контролю за використанням цих фондів.

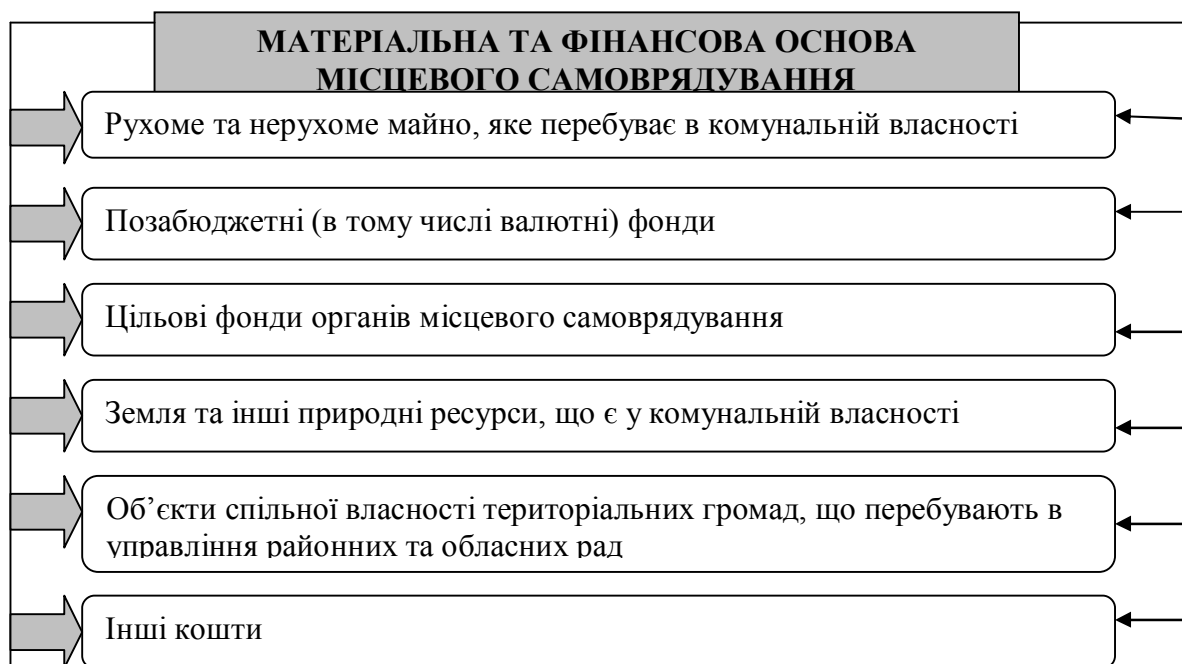


Рис. 3.1. *Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування*

Місцеві позики поки ще не набули в Україні належного поширення, характерного для країн з ринковою економікою, через неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення й обігу, нерозвиненість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіру до державних цінних паперів та ін.

Земля та інші види природних ресурсів, які перебувають на території місцевого самоврядування, лише номінально входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів, стосовно яких виникає право комунальної власності. Більше того,

невизначеність правових відносин щодо володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду таких об'єктів як важливої умови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

Важливою нормою Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» стало внесення положення про те, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Якщо доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний обсяг місцевого бюджету, то держава вилучає з нього до державного бюджету частину надлишку коштів.

Рішення органів державної влади, які зумовлюють додаткові видатки для органів місцевого самоврядування, обов'язково мають супроводжуватися передачею їм *необхідних фінансових ресурсів*. Такі рішення органи місцевого самоврядування виконують у межах переданих їм фінансових ресурсів, а витрати на місцевому рівні, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, має компенсувати держава.

2. Склад фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Місцеві фінансові ресурси – це сукупність фондів грошових засобів, які створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Головним напрямом використання місцевих фінансових ресурсів є фінансове забезпечення соціальної сфери та місцевого господарства.

Джерелом фінансових ресурсів, незалежно від рівня їх формування та використання, завжди є ВВП країни як вартість усіх створених у суспільстві благ за певний період (як правило, за рік).

Зважаючи на вартісну структуру ВВП, можна зазначити, що основна частина фінансових ресурсів перебуває у розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ тощо. Вони утворюються за рахунок податків та інших обов'язкових платежів, прибутку, амортизаційних відрахувань.

Виконання функцій і завдань, що покладені на місцеві органи влади, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні. На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато **чинників**, головні серед них такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до наданих владних повноважень і функцій;
- чинна система оподаткування: перелік податків і внесків, їх ставки, пільги;

- організація між бюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни і реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів.

Залежно від місця формування фінансових ресурсів, їх можна поділити на:

а) власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової доданої вартості;

б) фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів спрямовуються органам місцевого самоврядування за недостатності власних коштів.

Основними складовими фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є:

- **доходи місцевих бюджетів** – посідають провідне місце у складі фінансових ресурсів, абсолютні обсяги яких постійно зростають. Практичне втілення положень Бюджетного кодексу сприяло зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, збільшенню частки власних доходів у її складі, запровадження прозорих та об'єктивних процедур надання бюджетних трансфертів. Такі зміни позитивно вплинули на процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Найбільше *фіскальне значення* для місцевих бюджетів мають загальнодержавні податки (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, податок із власників транспортних засобів, єдиний податок з суб'єктів підприємницької діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності) та місцеві податки і збори. Серед неподаткових надходжень виокремлюються адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного продажу, в тому числі плата за оренду цілісних майнових комплексів, державне мито, а також власні надходження до бюджетних установ.

У складі доходів від операцій з капіталом важлива роль належить надходженням від продажу основного капіталу, землі й нематеріальних активів, що перебувають у комунальній власності;

- **цільові (позабюджетні й валютні) кошти місцевих рад** – у перші роки їх створення перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів і на сьогодні так і не стали вагомим елементом фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Згідно з чинним бюджетним законодавством органи державної влади, АРК, місцевого самоврядування, бюджетні установи не мають права створювати позабюджетні фонди. Отже, цільові фонди сьогодні не можна

вважати самостійним і вагомим елементом фінансових ресурсів на місцевому рівні. Нині у складі місцевих бюджетів формуються фонди охорони навколишнього природного середовища; цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

До альтернативних доходів органів місцевого самоврядування разом із *позабюджетними цільовими та валютними фондами*, відносять і **місцеві позики**, порядок випуску, розміщення та обігу яких сьогодні регламентується Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» (2006 р.) і Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затверджене рішенням ДКЦПФР 7.10.2003 р. № 414. Незважаючи на законодавче врегулювання діяльності місцевих рад щодо випуску місцевих позик, вони не набули значного поширення в Україні. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер. Основними причинами такого становища є нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція; нестабільність і суперечливість законодавчої бази; нерозвиненість вітчизняного фондового ринку, відсутність потрібної інфраструктури; допущені помилки і прорахунки у практиці випуску місцевих позик тощо.

До *цільових коштів*, як елементу місцевих фінансових ресурсів, крім місцевих позик, відносяться і надходження від **грошово-речової лотереї**. Ринок лотерей у багатьох розвинутих країнах монополізовано. Він функціонує максимально прозоро і з обмеженою кількістю операторів, що загалом забезпечує його повноцінне існування, сприяє зміцненню довіри населення до лотерейної діяльності, а, отже, – збільшенню доходів від проведення лотерей, які спрямовуються до центрального і місцевих бюджетів. В Україні 10.09.2002 р. був підписаний Указ Президента «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності» відповідно до якого в країні запроваджено державну монополію на випуск та проведення лотерей і припинено практику проведення недержавних лотерей, у тому числі й органами місцевого самоврядування. До прийняття цього Указу лотерейна діяльність не була достатньо впорядкована, не здійснювався контроль державних адміністрацій за процесом реєстрації операторів ринку лотерей, їх діяльністю і прибутковістю. Власне, такий незадовільний стан і зумовив запровадження державної монополії у цій сфері;

- **фінансові ресурси підприємств комунальної власності** – у складі сукупних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування не відіграють вагомої ролі. Нині питання комунальної, земельної власності в Україні остаточно не врегульовано, що зумовлює багато непорозумінь і конфліктів, не сприяє розвитку підприємств і установ, які працюють на території місцевих рад і входять до складу місцевого господарства.

Право комунальної власності територіальним громадам може надаватися на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури (школи, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади), культурні, спортивні установи і споруди, побутові підприємства, житлово-комунальне господарство тощо. Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами й утримуються за рахунок коштів місцевих

бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів вони, як правило, органам місцевого самоврядування не дають.;

- **благодійні, спонсорські внески, пожертвування** – складова місцевих фінансових ресурсів, які надходять до бюджетів території місцевого самоврядування і, зокрема, установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Такі доходи становлять сьогодні біля 36 % власних надходжень бюджетних установ. Серед позитивних тенденцій на місцевому рівні в сучасних умовах слід зазначити зростання обсягів благодійних, спонсорських внесків і пожертвувань.

Нові завдання, які постають перед місцевим самоврядуванням на сучасному етапі формування держави, потребують суттєвого збільшення фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих рад та їх виконавчих структур. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання наукового обґрунтування величини фінансових ресурсів місцевого самоврядування, проведення і прогнозування їх обсягів, залучення альтернативних джерел доходів.

Одним з елементів процесу управління коштами місцевого самоврядування є планування, тобто складання фінансових планів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. На жаль, сьогодні на рівні областей, районів, населених пунктів переважно не складаються баланси фінансових ресурсів і витрат через відсутність потрібного методичного забезпечення, наявність певних труднощів у зборі статистичної інформації, відсутність зацікавленості працівників органів місцевого самоврядування у проведенні такої складної і трудомісткої роботи.

3. Місцеві позики та їх розвиток в Україні

Одним з основних місцевих фінансових інститутів є **комунальний кредит**. Це складна система економічних відносин, що виникають між місцевою владою, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого. При цьому органи місцевого самоврядування часто виступають позичальниками коштів, іноді – кредиторами.

Причина існування комунального кредиту, як і державного, полягає в постійній *суперечності між потребами* органів влади і реальними можливостями їх задоволення. Проте комунальний і державний кредити мають одну істотну відмінність, яка полягає у продуктивному характері комунального кредиту на відміну від державного.

Державні позики – випускаються з метою покриття бюджетного дефіциту;

місцеві позики – для здійснення інвестиційних, переважно прибуткових, проектів.

Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого, за яких місцеве самоврядування часто виступає як позичальник, рідше – як кредитор.

Органи місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень шукають джерела формування ресурсної бази, якими в основному є доходи бюджету і позики.

У більшості розвинутих країн за останні роки відбулося стрімке зростання обсягів як державних, так і *місцевих запозичень*. На це мали вплив кілька факторів:

1) населення психологічно легше сприймає збільшення державного боргу, тим більше скорочення обсягу видатків, ніж підвищення рівня оподаткування;

2) поширилися теоретичні обґрунтування доцільності запозичень у фіскальній політиці держав;

3) стрімко зростають обсяги фінансових ринків.

Місцеві запозичення мають позитивні та негативні ознаки (табл. 5)

Таблиця 5.

Порівняння характерних ознак місцевих запозичень

Позитивні властивості	Негативні властивості
Додаткове джерело фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування	Бюджет має додаткові зобов'язання щодо обслуговування боргу
Є можливість забезпечення відповідно до часу сплати податків й отримання суспільних послуг	Є ризики пов'язані з фіскальною, бюджетною, монетарною, валютною політиками держави
Сприяють ощадливішому ставленню органів влади до коштів бюджету	Запозичення коштів до бюджету не сприяє відшукуванню резервів розширення доходної частини

Сучасна українська система місцевих запозичень активно формується з середини 90-х років минулого століття. У 1995 р. почав функціонувати вітчизняний ринок субнаціональних запозичень, контроль за випуском місцевих облігаційних позик було покладено на ДКЦПФР. Перші в Україні місцеві облігаційні позики з'явилися в 1995 р. у Дніпропетровську, Києві, Харкові і Донецьку. До 2000 р. місцевих позик було розміщено на суму більше 200 млн грн. Запозичені кошти використовувалися здебільшого для вирішення питань комунального господарства, житлового будівництва та розвитку міської транспортної інфраструктури. Пік активності вітчизняного ринку облігацій місцевих позик припав на 1996 – 1997 рр. У цей самий час було сформовано нормативно-правове забезпечення системи місцевих запозичень.

Спад активності вітчизняного ринку місцевих запозичень розпочався у 1998 р. Причиною цього, насамперед, вважають оголошення дефолту за випущеними в Одесі облігаціями на суму, що перевищила 91 млн грн.

***Запозичення** – операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, у результаті яких виникають зобов'язання держави, АРК або місцевого самоврядування перед кредиторами.*

Отже, на початкових етапах *механізм місцевих запозичень* в Україні мав певні недоліки внаслідок не відпрацьованості нормативної бази, а також допущених помилок у процесі випуску, розміщення і погашення позик, а також:

- первинне розміщення було надто тривалим і неповним за обсягом;
- були окремі неточності й помилки в підготовці документації;
- спостерігалось слабе кадрове і матеріально-технічне забезпечення;
- було недостатньо інформації про емісію;
- не було чітко визначених гарантій забезпечення позики, відповідальності емітентів, механізму стягнення боргів за облігаціями;
- відсутні стимули і пільги для покупців облігацій;
- не передбачався механізм дострокового погашення позики.

Новий етап розвитку муніципальних позик розпочався в Україні після ухвалення Бюджетного кодексу, а також Закону «Про цінні папери та фондовий ринок» (2006 р.), Постанови Кабінету Міністрів [28] і Положення ДКЦПФР [26].

Основні **вимоги Бюджетного кодексу** України щодо місцевих запозичень:

- ВР АРК та міські ради можуть здійснювати внутрішні запозичення (крім позик на покриття тимчасових касових розривів і позик з інших бюджетів);
- зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст, населення яких становить понад 800 тис. осіб;
- надходження від запозичень АРК та місцевого самоврядування перераховуються до *бюджету розвитку* місцевих бюджетів;
- запозичення здійснюються лише на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню;
- держава не несе відповідальності за зобов'язаннями щодо запозичень до місцевих бюджетів;
- видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету;
- видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, в якому планується обслуговування боргу;
- за порушення графіка погашення боргу з вини позичальника відповідна рада позбавляється права здійснювати нові запозичення протягом наступних п'яти років.

Сьогодні характерною ознакою вітчизняної системи місцевих запозичень є наявність двох основних груп муніципальних позик, що виконують різні функції, але доповнюють одна одну:

1) *позики, призначені для покриття тимчасових касових розривів*, що виникають під час виконання місцевих бюджетів. Практика надання таких позик набула поширення із запровадженням органами казначейства касового обслуговування бюджетів усіх рівнів. Такі позики надають регіональні управління державного казначейства органам місцевої влади на безоплатній

основі. Процедури цих запозичень не відзначаються складністю, а їх умови є доступними для місцевих бюджетів усіх рівнів. Позики для покриття тимчасових касових розривів дають змогу забезпечувати своєчасне здійснення основних видів поточних видатків із загального фонду місцевих бюджетів, насамперед видатків соціального спрямування;

2) **запозичення до бюджетів розвитку** органів місцевого самоврядування – дають можливість розширити комунальну інфраструктуру та зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів. Ці запозичення спрямовуються не стільки на розв'язання локальних проблем, як на вирішення стратегічних питань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Такі запозичення можуть здійснюватися або шляхом випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, або на основі укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах (рис. 3. 2).

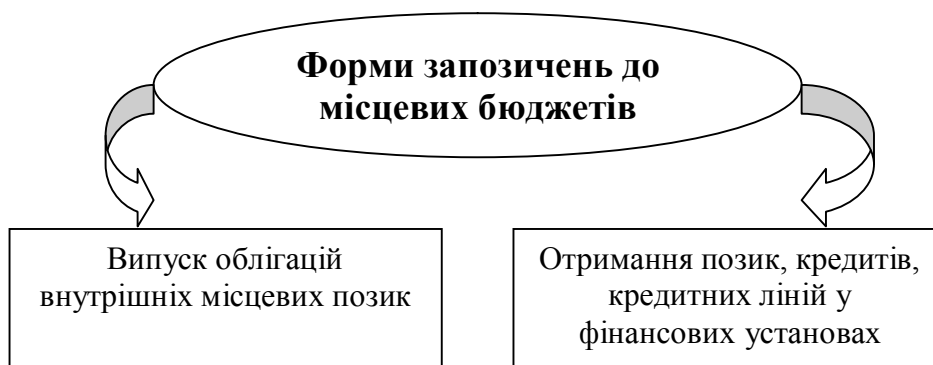


Рис. 3.2. Форми місцевих запозичень до бюджету розвитку

Життєвий цикл облігацій внутрішніх місцевих позик, як і державних цінних паперів, включає такі *стадії*: визначення мети й умов випуску, безпосереднє виготовлення; первинне розміщення; обіг на ринку; погашення вартості цінних паперів у встановлені згідно з умовами випуску терміни (рис. 3.3).

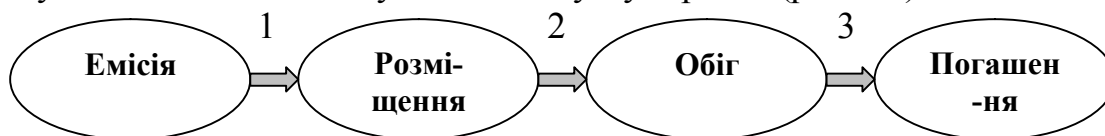


Рис. 3.3. Життєвий цикл облігацій місцевих позик

Основні вимоги до механізму місцевих позик:

- прозорість механізму та неупередженість при виборі виконавців проектів;
- дієвість позики, яка передбачає акумулювання усієї запланованої суми коштів;
- ефективність позики, тобто порівняно невеликий обсяг додаткових витрат;
- вкладання коштів у прибуткові проекти;

- чітке визначення джерел погашення боргу;
- відносно невелика тривалість позики – не більше, ніж період активного використання об'єкта, який споруджується.

Одним з відповідальних етапів у випуску облігацій внутрішніх місцевих позик є **початковий етап**, що передбачає:

- визначення мети позики – конкретного проекту, який буде профінансований за рахунок залучених коштів;
- проведення ретельного аналізу проекту;
- визначення потенційних джерел погашення позики;
- прогнозування впливу реалізації проекту на соціально-економічний стан території тощо.

Зміст **підготовчої роботи** для здійснення місцевої позики такий:

- визначається мета випуску місцевої позики;
- проводиться економічний і фінансовий аналізи проекту;
- визначаються джерела погашення позики;
- прогнозується очікуваний вплив місцевої позики на доходи і видатки відповідного місцевого бюджету;
- здійснюється аналіз стану фінансового ринку;
- розробляється дизайн облігацій, визначаються умови їх випуску;
- визначаються агенти з продажу облігацій, реєстратори, агенти зі здійснення виплат;
- формується механізм адміністрування продажу та виплат за місцевою позикою;
- визначаються юридичні аспекти випуску місцевої позики.

Місцеві позики можуть бути таких **видів**:

- **загальні** – випускаються з метою обслуговування загальних або поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків. Це – спорудження об'єктів у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, офісних приміщень для органів місцевого самоврядування, благоустрій території тощо;

- **прибуткові** – здійснюються під конкретний проект, реалізація якого матиме відповідну грошову вигоду – прибуток;

- **проектні** – призначені для фінансування капіталомістких проектів, їх погашення проводиться за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету. Для вітчизняної практики випуску місцевих позик найбільш характерними є **загальні** та **проектні** позики.

Загальна економічна і політична ситуація в країні, проблеми у сфері державних і місцевих фінансів зумовлюють недостатній рівень розвитку вітчизняного ринку місцевих позик. *Основні фактори*, що перешкоджають успішному функціонуванню системи муніципальних запозичень в Україні, представлені на рис.3.4.

На рис. 3.5. представлені умови здійснення запозичень, які визначені Положенням [23].

Функціонування місцевих запозичень зумовлює формування відповідного *місцевого боргу* територіальних громад, які здійснюють запозичення.

Місцевий борг – це загальна сума заборгованості АРК або територіальної громади міста, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань АРК або територіальної громади міста, з урахуванням боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами чи зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору

Аналіз нормативно-правової бази місцевих позик свідчить про те, що вона є недостатньо відпрацьованою, фрагментарною та не дає змоги сформуванню цілісної системи регулювання місцевих запозичень. Розвиток місцевих запозичень в Україні суттєво гальмує також система наявних обмежень, не всі з яких обґрунтовані. Інший стримуючий фактор – слаборозвинута інфраструктура вітчизняного ринку муніципальних цінних паперів.

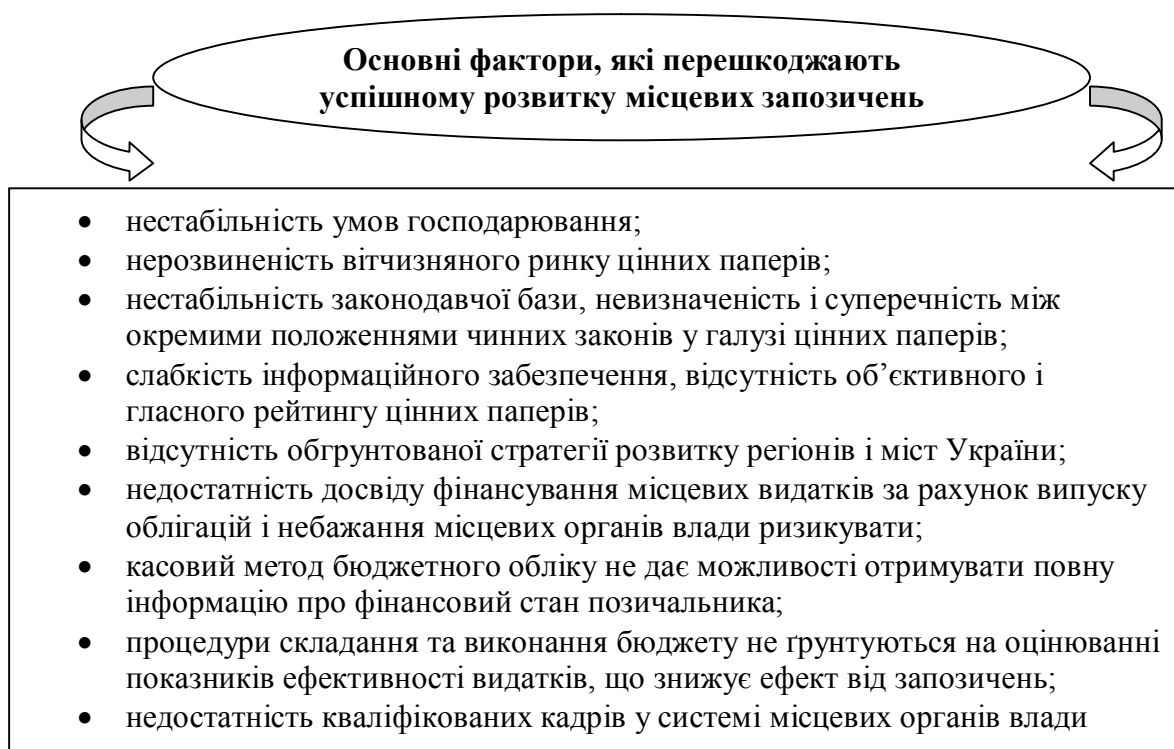


Рис. 3.4. Основні причини недостатнього розвитку місцевих позик

В Україні у 2004 р. за фінансування Міжнародного банку реконструкції та розвитку відбувалося становлення *Фонду муніципального розвитку*, одним з головних завдань якого є надання допомоги органам місцевого самоврядування та їхнім комунальним підприємствам у питаннях розробки, визначення пріоритетів і відбору інвестиційних проектів. Однак у сучасних умовах сама по собі діяльність Фонду не може розглядатися як панацея, здатна позбавити від більшості проблем у сфері місцевих запозичень. Тому можливість істотних позитивних зрушень у цій сфері слід пов'язувати насамперед зі здійсненням комплексу взаємоузгоджених заходів з

удосконалення як нормативно-правового, так і організаційно-технічного забезпечення системи місцевих запозичень.

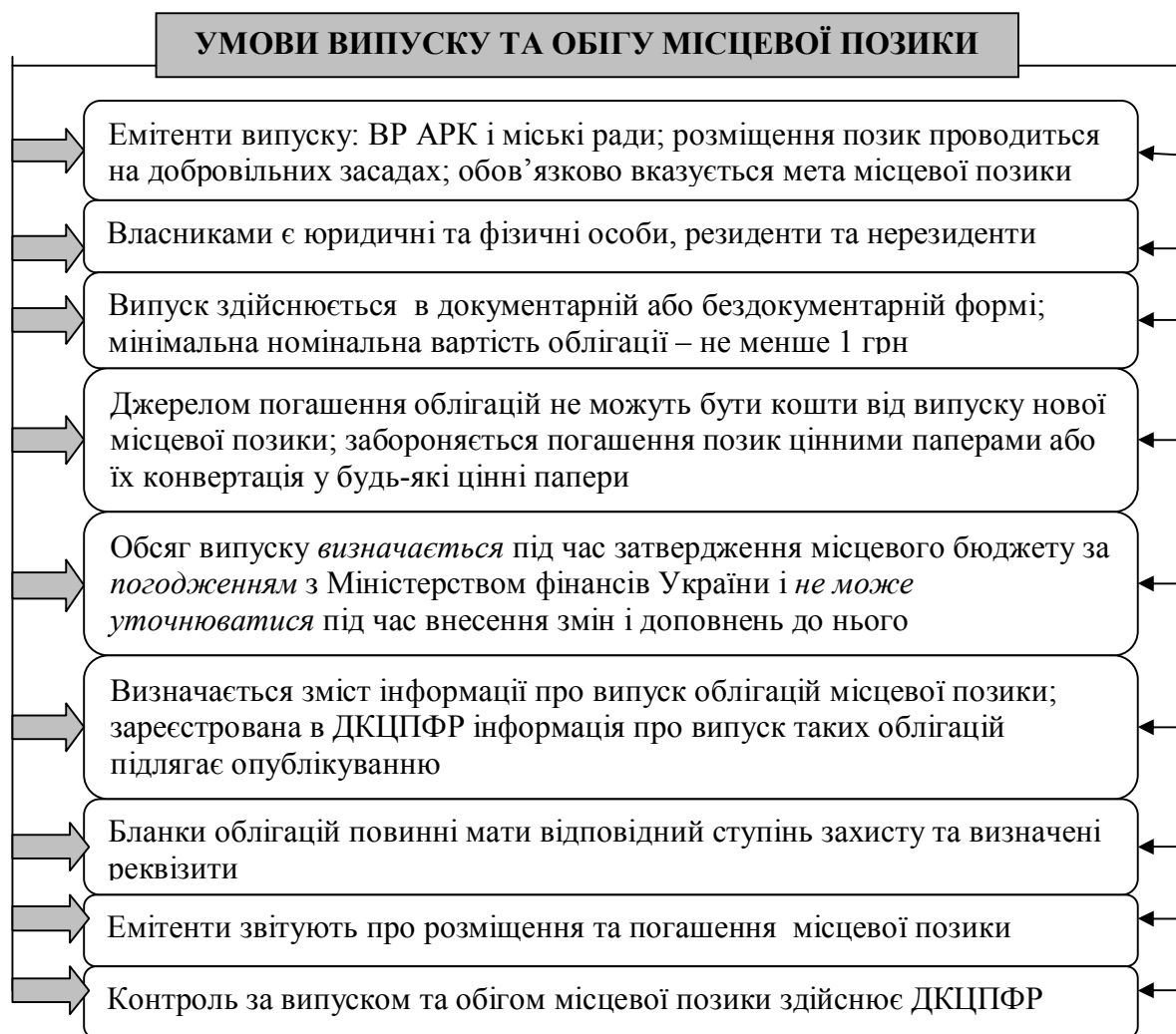


Рис. 3.5. Умови випуску та обігу облігацій місцевої позики

Одним з перспективних способів удосконалення інструментарію місцевих запозичень може бути *кредит*, за якого позичальником виступає об'єднання, створене за участю органу місцевого самоврядування та комерційної структури. Як свідчить зарубіжний досвід, таке об'єднання має низку переваг: на якісно вищому рівні здійснюється оцінювання доцільності інвестицій і можливих ризиків, забезпечується більша ефективність використання фінансових ресурсів. Менеджмент проекту на стадії його експлуатації в такому разі перебуває на якісно вищому рівні, що сприяє отриманню коштів для повернення боргу.

Отже, вітчизняна система місцевих запозичень сьогодні перебуває на стадії становлення, її подальший розвиток можливий за умови вирішення багатьох питань стосовно функціонування фінансового ринку загалом, зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, а також удосконалення чинного механізму здійснення запозичень. З цією метою **доцільно**:

- надати можливість здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування усіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного удосконалення системи обмежень і запровадження сучасної практики експертизи інвестиційних проектів;

- оптимізувати чинну систему обмежень обсягу місцевих запозичень, встановивши ліміт щорічної величини сплати основної суми боргу на рівні 5 – 10 % доходів загального фонду місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів;

- замінити процедуру погодження місцевих запозичень Міністерством фінансів процедурою їх реєстрації;

- скасувати обов'язковість вимоги щодо присвоєння позицій у кредитних рейтингах для всіх позичальників;

- активно стимулювати здійснення проектних запозичень та інших перспективних видів муніципальних позик;

- чітко регламентувати процедуру дефолту органів місцевого самоврядування;

- передбачити можливість використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик;

- реформувати систему обліку виконання бюджету, замінивши касовий метод обліку методом нарахувань.

Удосконалення практики місцевих запозичень в Україні має стати невід'ємним чинником зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування та дасть їм змогу вийти на новий, якісно вищий рівень розвитку відповідно до кращих світових стандартів.

4. Цільові фонди місцевого самоврядування

Одним з важливих джерел формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є різноманітні *місцеві позабюджетні фонди* грошових ресурсів. Вони нагромаджуються на окремих рахунках у банківських установах і використовуються для фінансування конкретних цільових програм і заходів, які здійснює місцеве самоврядування.

***Позабюджетні фонди** – специфічна форма перерозподілу та використання фінансових ресурсів, залучених для фінансування деяких суспільних потреб. Головне призначення полягає у фінансуванні цільових заходів за рахунок спеціальних цільових відрахувань та інших джерел.*

Процес створення та функціонування позабюджетних фондів відбувається на підставі нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування і регламентують діяльність фондів.

Так Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. встановив, що місцеві ради утворюють позабюджетні, цільові та валютні фонди. Уточнювався перелік джерел позабюджетних і цільових фондів.

Закон України «Про бюджетну систему України» від 29 червня 1995 р. встановив, що централізовані та децентралізовані фонди, утворені ВР АРК,

місцевими радами включаються до бюджетів за доходами та видатками. Заборонено використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року надав право органам самоврядування формувати позабюджетні, у тому числі валютні, фонди, кошти яких мають зберігатися на спеціальних рахунках в установах банків.

Бюджетний кодекс України від 22 червня 2001 р. заборонив створювати позабюджетні фонди органами державної влади, влади АРК, місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами.

На сьогодні самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні немає. Державні цільові фонди такими вважати не можна, тому що вони не функціонують поза бюджетом, а включаються за доходами і видатками до відповідних бюджетів.

Протягом останніх років лише 1,5 % сукупних доходів місцевих бюджетів України формується за рахунок відрахувань до цільових фондів. До їх складу належать:

- фонди охорони навколишнього природного середовища;
- інші цільові фонди місцевих рад;
- цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

З 1998 р. до місцевих бюджетів надходить частина зборів на забруднення навколишнього природного середовища. Цей збір є екологічним податком і справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів.

Суми збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються так:

- 20 % – до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;
- 50 % – до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету АРК, обласних бюджетів;
- 30 % – до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі державного бюджету України.

Загалом механізм формування і використання цільових фондів органів місцевого самоврядування за роки їх існування, як свідчать численні перевірки органів фінансового контролю, виявився недостатньо прозорим. Найпоширенішими недоліками сучасної практики позабюджетних фондів місцевого самоврядування є:

- порушення під час формування фондів. Наприклад, у рішеннях про створення фондів окремі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади визначають джерелами їх наповнення платежі, які відповідно до законодавства мають зараховуватися до загального фонду бюджету або

залишатися в розпорядженні бюджетних установ як власні надходження (штрафи, плата за оренду майнових комплексів, збори за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, плата за реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності тощо);

- застосування примусу щодо підприємницьких структур під час формування фондів. Наприклад, у вигляді відрахування частини прибутку суб'єктів господарювання або частини вартості об'єкта будівництва;

- використання коштів цільових фондів органів місцевого самоврядування не за цільовим призначенням, переважно на преміальні виплати, відшкодування вартості санаторно-курортного лікування для працівників органів влади та управління, ремонт адміністративних приміщень тощо;

- залучення до цільових фондів благодійних надходжень та їх використання державними адміністраціями на власне утримання та утримання органів влади, які фінансуються з державного бюджету;

- застосування тиску на суб'єкти господарювання стосовно «добровільного» перерахування благодійної допомоги на спеціальні рахунки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з подальшим наданням пільг на сплату податків та інших платежів до бюджету.

Валютні фонди. Законодавство колишнього СРСР забороняло місцевим органам влади мати власні валютні фонди і встановлювало державну валютну монополію. Після запровадження в Україні права на валютні фонди місцевих рад у 1990 р. порядок формування їх досить часто змінювався.

Джерелами, за рахунок яких місцеві ради формували свої валютні фонди, були:

- доходи від власної зовнішньоекономічної діяльності;
- добровільні внески й пожертвування фізичних і юридичних осіб;
- надходження від реалізації товарів, робіт, послуг іноземним юридичним особам і громадянам;
- інші не заборонені законодавством джерела.

Валютні фонди зберігалися на спеціальних рахунках в установах банків, витрачалися за рішенням відповідної місцевої ради і не підлягали вилученню.

Кардинальні зміни у механізм утворення валютних фондів місцевих рад, які, власне, започаткували припинення практики їх функціонування, вніс Декрет Кабінету Міністрів України *«Про систему валютного регулювання і валютного контролю»* від 19 лютого 1993 р. № 15-93. Ним скасовувався порядок формування дохідної частини цих фондів за рахунок надходжень від податку на валютну виручку, а також скасовувався підхід до їх формування за рахунок відрахувань за стабільними довготерміновими нормативами від виручки в іноземній валюті, одержаної суб'єктами господарювання.

Урядом АРК, місцевим державним адміністраціям, виконавчим комітетам місцевих рад дозволяється формувати відповідно республіканський (АРК) і місцеві валютні фонди через купівлю іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за рахунок коштів відповідних бюджетів у межах, затверджених ВР АРК і місцевими радами. Не маючи можливостей придбати іноземну валюту на міжбанківському валютному ринку через постійний

дефіцит бюджетних ресурсів, після запроваджених змін у 1993 р., органи місцевого самоврядування змушені були припинити практику створення власних валютних фондів.

Резервні фонди. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначає Кабінет Міністрів України.

Формування резервних фондів місцевих рад передбачено в 1990 р. законом "Про бюджетну систему Української РСР". Згідно з ним резервні фонди формувались у складі місцевих бюджетів, зокрема їхніх видатків. Стаття 13 передбачала самостійне утворення місцевими радами резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками бюджетів нижчого рівня. Ці кошти, згідно із законом, могли передаватися на договірних і компенсаційних засадах раді вищого рівня для фінансового збалансування бюджетів нижчого рівня шляхом дотацій і субвенцій.

У республіканському бюджеті АРК, обласних, міських (міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування) і в районних бюджетах утворюються резервні фонди уряду АРК, а також виконавчих органів обласних, міських (міст Києва та Севастополя і міст обласного підпорядкування) та районних рад. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Резервні фонди використовуються для фінансування невідкладних заходів, не передбачених відповідними місцевими бюджетами. Ці фонди утворюються за рішеннями відповідних рад. Фінансування з них здійснюється на основі постанови відповідних місцевих виконавчих органів влади.

Уряд АРК, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані подавати щоквартальні письмові звіти про видатки з резервних фондів з обґрунтуванням їхньої необхідності, економічності й ефективності. ВР АРК та відповідні місцеві ради розглядають і приймають рішення щодо схвалення чи несхвалення цих видатків. Вони також можуть приймати рішення про відновлення резервних фондів.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів

Органи Місцевого самоврядування багатьох зарубіжних країн мають право утворювати позабюджетні фінансові фонди. Ці фонди мають цільовий характер і створюються з метою вирішення конкретних економічних та соціальних проблем.

Місцеві колективи можуть утворювати *резервні, страхові, гарантійні та амортизаційні фонди*. Так, комунам у Франції за рахунок їхніх субсидій дозволено брати участь у створенні **гарантійних фондів** при кредитних установах, котрі надають гарантії з кредитів заново створеним підприємствам. Комуна укладає з кредитною установою угоду, в якій визначаються, зокрема, мета, сума коштів і функціонування гарантійного фонду, а також умови повернення внесених субсидій у разі зміни чи припинення діяльності цього фонду.

У багатьох країнах органи місцевого самоврядування створюють **страхові фонди** для забезпечення гарантованих умов повернення коштів, залучених від муніципальних позик. Особливо це стосується муніципальних позик під так звані моральні зобов'язання, які не забезпечено повними юридичними гарантіями емітента. Така практика спостерігається, наприклад, у США.

Право на створення *цільових позабюджетних фондів* на умовах, визначених законодавством, мають представницькі органи місцевого самоврядування Російської Федерації. Законодавство про територіальне самоврядування Республіки Польща не передбачає права гмін на створення позабюджетних фондів. Разом з тим на рівні воєводств тут функціонують **позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища**.

Є ще один аспект створення спеціальних фондів, пов'язаний з проблемою конверсії та джерел фінансування господарства регіонів, які спеціалізувалися на видобутку сировини, після того, як її запаси вичерпуються. З цією метою створюються так звані **регіональні цільові фонди**.

Ряд зарубіжних країн запровадили механізм нагромадження фінансових ресурсів у цих регіонах для потреб перепрофілювання їхньої економіки, розвитку після згорання виробництва в добувних галузях.

У країнах Близького Сходу в 70-х роках було створено спеціальні **нафтові фонди** (у Саудівській Аравії – *Фонд індустріального розвитку*, в Кувейті – *Фонд майбутніх поколінь*). У провінції Альберта (Канада) було засновано *Фонд спадщини*, на Алясці (США) – *Фонд перспективного розвитку*. Нафтовий фонд створено в Норвегії для фінансування заходів, пов'язаних із скороченням у майбутньому видобутку нафти. У Нідерландах організовано **фонди розвитку для структурної перебудови та розв'язання проблем зайнятості**. Відповідні фонди є і в інших країнах.

Кошти **регіональних цільових фондів** формуються за рахунок частини доходу від реалізації мінерально-сировинних ресурсів, від рентних доходів. Нагромажені таким чином кошти дозволяють компенсувати втрати регіонів внаслідок вичерпання запасів їхньої ресурсної бази. Ці кошти є джерелом фінансових ресурсів для:

- диверсифікації економіки добувних регіонів;
- створення нових робочих місць;
- розвитку соціальної сфери.

За своїм статусом *регіональний фонд* є, як правило, трастом, який, включає до свого складу інвестиційну корпорацію. Трасовий характер фондів дозволяє збільшувати сконцентрований у них капітал. Кошти фондів вкладаються в активи, облігації, в інші цінні папери, в нерухомість і земельні ділянки.

В окремих країнах з метою фінансування інвестицій створюються **муніципальні амортизаційні фонди**. Такі фонди формуються за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств і є організаційною формою концентрації фінансових ресурсів для оновлення обладнання в муніципальному секторі економіки.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте склад і структуру фінансових ресурсів місцевого самоврядування.
2. Які фактори впливають на формування фінансової бази місцевих бюджетів?
3. Яку роль відіграють благодійні, спонсорські внески та пожертвування у власних доходах місцевих органів влади?
4. Як ви розумієте поняття «комунальний кредит» і «місцеві запозичення»? Назвіть основні причини їх функціонування в Україні.
5. Як вплинуло прийняття Бюджетного кодексу України на функціонування вітчизняного ринку місцевих позик?
6. Проаналізуйте зміни в порядку функціонування позабюджетних фондів після прийняття Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 р.
7. Назвіть основні причини ліквідації позабюджетних фондів місцевих рад.
8. Які зміни в механізмі утворення валютних фондів місцевих рад відбулися після прийняття Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р.?
9. Якими нормативно-правовими документами нині регламентується функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні?
10. Які напрями реформування цільових фондів органів місцевого самоврядування ви можете запропонувати?

Тести для самоперевірки

1. **Визначити складові, які забезпечують матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування:**
 - а) рухоме та нерухоме майно комунальної власності;
 - б) цільові фонди органів місцевого самоврядування;
 - в) об'єкти спільної власності територіальних громад;
 - г) усі відповіді правильні.
2. **До органів влади і управління, які мають право випускати місцеві позики, відносять:**
 - а) органи місцевого самоврядування;
 - б) міські ради;
 - в) обласні ради;
 - г) Верховна Рада України.
3. **Формами комунального кредиту є:**
 - а) муніципальна позика;
 - б) комунальний банківський кредит;
 - в) загальнодержавні грошово-речові лотереї;
 - г) місцеві грошово-речові лотереї.
4. **Залежно від мети випуску, муніципальні позики бувають:**
 - а) проектні;
 - б) загальні;

- в) прибуткові;
- г) усі відповіді правильні.

5. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення (осіб):

- а) 500 тис.;
- б) понад 800 тис.;
- в) понад 1 млн.;
- г) 200 тис.

6. Стадіями життєвого циклу облігацій муніципальної позики є:

- а) емісія;
- б) збереження;
- в) розміщення;
- г) обіг.

7. До фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відносять:

- а) доходи місцевих бюджетів;
- б) видатки місцевих бюджетів;
- в) фінансові ресурси підприємств комунальної власності;
- г) благодійні, спонсорські внески, пожертвування.

8. Місцеві позики для фінансування капіталомістких проектів, погашення яких проводиться за рахунок місцевих надходжень і держбюджету, відносять до:

- а) прибуткових;
- б) неприбуткових;
- в) проектних;
- г) поточних.

9. Органи місцевого самоврядування відповідальність за зобов'язаннями за запозиченнями держави:

- а) не несуть;
- б) несуть;
- в) відповідають при виникненні надзвичайних обставин;
- г) покладаються на вищестоящі органи місцевої влади.

10. Місцеві фінансові ресурси – це:

- а) сукупність засобів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування;
- б) сукупність фондів грошових коштів, які створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць;
- в) сукупність економічних відносин між міжнародними фінансовими інститутами та органами місцевого самоврядування, при яких останні виступають у ролі позичальника і кредитора;
- г) усі відповіді правильні.

Література: 1, с. 34 – 39; 4; 13; 21, с. 138 - 14, с. 2 – 5;

Тема 4. ПЛАНУВАННЯ І ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів.
2. Застосування нормативних підходів у бюджетному плануванні.
3. Кошторисне планування видатків установ, які утримуються з місцевих бюджетів.
4. Бюджетно-цільовий метод бюджетного планування.
5. Виконання місцевих бюджетів за видатками.

1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів

Бюджетні видатки є джерелом забезпечення суспільних потреб в кожній країні. Видатки бюджету в демократичному суспільстві обов'язково мають бути засобом задоволення колективних потреб населення. Джерелом їх забезпечення можуть бути видатки центрального бюджету держави або місцевих бюджетів. Для того, щоб з'ясувати, які витрати доцільно здійснювати з місцевих бюджетів, потрібно дослідити їх роль у реалізації функцій суспільних фінансів (рис. 4.1).

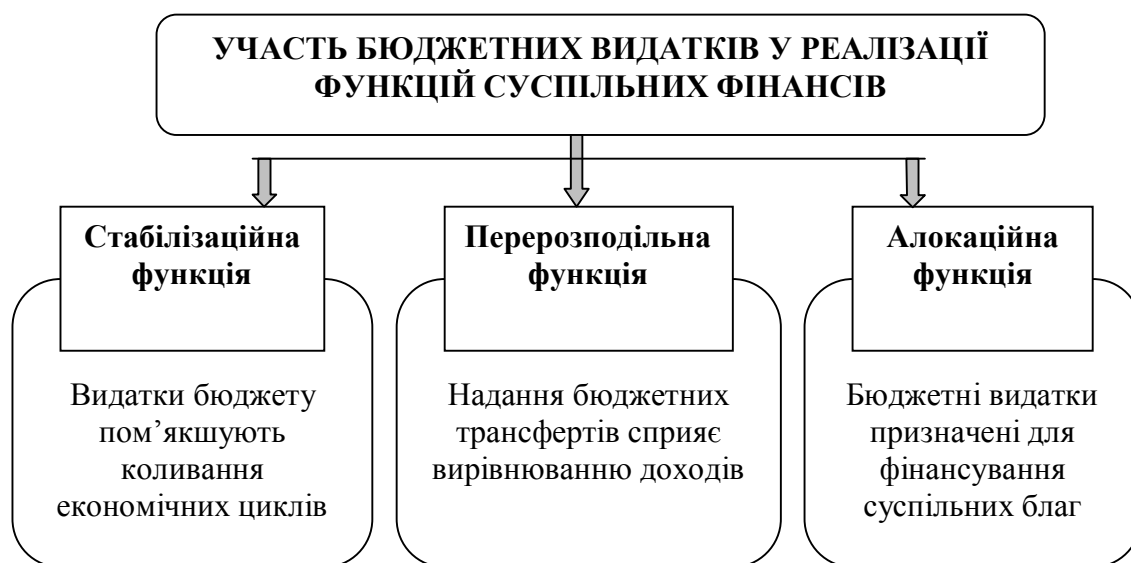


Рис. 4.1. *Реалізація функцій суспільних фінансів за допомогою бюджетних видатків*

Стабілізаційна функція направлена на зменшення негативних наслідків коливання амплітуди економічних циклів під час зміни доходів і видатків бюджету. Можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік є досить обмеженою. Під час руху товарів, капіталу та робочої сили в межах усієї країни, стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно послабить вплив місцевої бюджетної політики. Ефективність видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є меншою ще й тому, що у період економічного спаду відбувається зменшення обсягу надходжень цих бюджетів

одночасно зі зростанням частки видатків соціального призначення. У цих умовах обмежені можливості дохідної бази місцевого самоврядування не дають змоги збільшувати потрібні видатки з метою стабілізації й покращення економічної ситуації.

Перерозподільна функція направлена на зменшення нерівності доходів населення під час прогресивного оподаткування з однієї сторони і надання трансфертів населенню – з іншої. Перерозподільні заходи вживаються з метою недопущення значних відмінностей між категоріями населення з різними рівнями доходів. Здійснення перерозподільних заходів на місцевому рівні може бути пов'язане з виникненням додаткових стимулів для міграції громадян з однієї місцевості в іншу. Деякі особи, переважно найбільш вразливі, намагатимуться обрати для проживання ті регіони, де призначаються більші обсяги трансфертів населенню. Уникнути цього явища можна завдяки встановленню загальнонаціональних параметрів бюджетних видатків на здійснення перерозподільних заходів. Разом з тим, місцева влада оперує більш повною і достовірною інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить на користь здійснення таких видатків місцевих бюджетів.

Алокаційна функція полягає в забезпеченні населення товарами та послугами, які не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі. Є окрема категорія суспільних благ, що в звичайних умовах не надаються суб'єктами ринкового господарства. *Характерні ознаки суспільних благ*: по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх споживання, або наявність значних витрат, пов'язаних із таким виключенням; по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати. Добровільне об'єднання громадян із метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди виявляться особи, які не бажатимуть брати участь у їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо. В економічній науці це називають «проблемою безквиткового пасажира». Тоді єдиним джерелом забезпечення цих послуг є бюджет. В окремих випадках інтереси громадян відомі державі краще, ніж самим особам, і широкий спектр видатків має здійснювати безпосередньо держава, а не приватні чи інші особи. Прикладом таких товарів і послуг може бути базова освіта, перша медична допомога, послуги бібліотек тощо.

Приклад [21]. Суспільним благом може бути освітлення міських вулиць. У цьому разі немає можливості встановити плату за надання такої послуги. Крім того, надання цієї послуги для додаткових користувачів не збільшує витрати, що пов'язані з її наданням. Якщо була б можливість отримувати кошти від осіб, які користуються освітленням, то цією діяльністю могли займатися приватні форми і не потрібно було б здійснювати бюджетні видатки.

Надання лікувальних послуг – не суспільне благо, адже є можливість обмежити доступ до цієї послуги тих громадян, які її не оплатили. Крім того, виникають певні витрати під час лікування кожного додаткового пацієнта.

Фінансування суспільних послуг може здійснюватися за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Основний принцип розмежування видаткових зобов'язань між центральною владою та місцевим самоврядуванням сформулював ще в середині XVIII ст. Адам Сміт, який зазначав[21]: «Витрати, що мають місцеве чи обласне значення, мають покриватися з місцевих чи обласних доходів і не обмежувати собою загальний

дохід суспільства. Несправедливо, аби суспільство в цілому давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства»

Наприкінці XX ст. американський вчений Річард Масгрейн, підтверджуючи правильність запропонованого принципу, зауважив: «Забезпечення суспільних послуг має визначатися і оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, мають забезпечуватися і оплачуватися централізовано, тоді як ті, що поширюються тільки на якийсь певний регіон, мають забезпечуватися на місцевому рівні» [21].

У вирішенні питання забезпечення суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів слід зважити на те, що при децентралізованому підході є можливість повніше враховувати інтереси споживачів, а при переході до централізованого забезпечення – знизити вартість послуг. Можна навести також інші переваги та недоліки централізації або децентралізації бюджетних видатків (табл. 6).

Теоретичні засади бюджетних видатків тісно пов'язані з ***принципами формування видаткової частини місцевих бюджетів***.

Принцип ***відповідності*** є одним з основних у сфері місцевих фінансів. Сутність його полягає в тому, що *закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами має відповідати наданим органам місцевого самоврядування повноваженням визначати обсяг і структуру видатків*. Тільки у разі дотримання принципу *відповідності* можна говорити про можливість використання всіх переваг децентралізованого забезпечення усіх благ.

Принцип ***безперервності*** означає, що *бюджетні видатки потрібно розглядати як безперервний процес руху фінансових потоків*. У цьому контексті витрачання коштів бюджету, з одного боку, є кінцевим етапом руху бюджетних коштів, а з іншого, – доходами для працівників бюджетних установ, які отримують заробітну плату, виручкою суб'єктів підприємницької діяльності, котрі постачали товари та послуги для потреб бюджетних установ і т. д.

Принцип ***раціональності*** – передбачає *необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів*. Вилучаючи із приватного сектору кошти для суспільних потреб, кожного разу владі слід доводити виборцям раціональність їх використання. Бюджетні видатки мають досліджуватися на предмет їх ефективного використання, адже без належного оцінювання результатів діяльності суспільного сектору важко відповісти на запитання про оптимальний баланс між суспільним та приватним секторами.

**Переваги та недоліки забезпечення суспільних послуг
за рахунок місцевих бюджетів**

Переваги закріплення витрат за місцевими бюджетами	Умови, що породжують складнощі при здійсненні витрат з місцевих бюджетів
1	2
<i>1. Відмінності у смаках</i>	<i>1. Економія на масштабі</i>
Чим менша територіальна одиниця, тим однорідніші смаки людей, які проживають на цій території. Саме місцева влада може запропонувати населенню суспільні блага, яким вони віддають перевагу	Для окремих суспільних благ збільшення кількості їх споживачів спричиняє зниження витрат виробництва у розрахунку на одного споживача
<i>2. Доступ до інформації</i>	<i>2. Регулювання зовнішніх ефектів (екстерналій)</i>
Інформація про локальні потреби в суспільних благах доступніша для місцевих органів влади; витрати на її отримання менші. Наприклад, потребу території в шляхах місцевого значення простіше визначити на місцевому рівні	При наданні суспільних благ на локальному рівні не враховуються зумовлені ними зовнішні ефекти, тобто не беруться до уваги всі вигоди або втрати від їх виробництва. Це призводить до перевиробництва або недовиробництва благ
<i>3. Стимулювання міжрегіональної конкуренції</i>	<i>3. Запобігання «експорту проблем» та «імпорту вигод»</i>
У разі незадовільної політики місцевої влади, у тому числі й у сфері забезпечення суспільних благ, деякі мешканці цієї території можуть емігрувати в інші місця. Міграція населення створює стимули для здійснення більш ефективної місцевої економічної та фінансової політики	Місцева влада, забезпечуючи блага, може навмисно створювати умови, за яких покращується становище цієї територіальної спільноти за рахунок погіршення становища інших спільнот
<i>4. Можливість експериментування в локальних масштабах</i>	<i>4. Стандартизація якості благ</i>
Певні труднощі пов'язані з визначенням найкращого способу надання конкретного суспільного блага та з'ясування того, чи є він взагалі. Наявність у регіональної та місцевої влади права самостійно формувати політику дає змогу перевірити різні підходи і порівняти одержані результати	На центральному рівні легше встановлювати і запроваджувати в життя єдині стандарти якості суспільних благ. У той час як попередні аргументи на користь централізації були продиктовані міркуваннями ефективності, цей аргумент пов'язаний із потребою врахування критерію рівності.

Соціальний характер (соціальність) витратків місцевих бюджетів – це принцип, який забезпечує спрямування коштів на вирішення безпосередніх потреб населення. Бюджет за своєю сутністю – це суспільний фонд, що передбачає залучення громадськості до його формування, а також оприлюднення звіту про його виконання. Крім того, бюджетні кошти є основним джерелом фінансування переважної більшості об'єктів соціальної інфраструктури. У спадок від Радянського Союзу суспільство отримало достатньо розвинуту соціальну сферу – освіту, охорону здоров'я, культуру. З

того часу економічний потенціал країни значно знизився. Отже, соціальна сфера залишилася на вищому рівні розвитку порівняно з економікою. Крім того, роль соціальних видатків місцевих бюджетів зростає в умовах перехідної економіки, коли значна частина населення не забезпечена достатніми засобами для проживання.

Принцип **повноти** означає *потребу відображення усіх видатків органів місцевого самоврядування у видатковій частині відповідних місцевих бюджетів*. Роль принципу полягає у доцільності обмежень з боку представницького органу влади витрат органів виконавчої влади, що є виявом демократичних відносин у суспільстві.

Принцип **адекватності** означає, що *заплановані бюджетні видатки мають бути адекватними пріоритетами, які визначені в прогнозі соціально-економічного розвитку регіону*. Видаткова частина бюджету має відображати рівень розвитку насамперед соціальної сфери, тобто враховувати розвиток освіти, охорони здоров'я та ін.

Принцип **збалансованості** застосовують як щодо формування бюджету загалом, так і стосовно окремих його складових. *Перше* його значення полягає в тому, що *сума видаткової частини бюджету має дорівнювати доходам бюджету, а також надходженням із джерел фінансування його дефіциту*. *Друге* значення принципу пов'язане із потребою забезпечення протягом тривалого часу пропорційного співвідношення бюджетних видатків.

Структуру збалансованості видатків можна розглядати у двох значеннях:

1) *зовнішню збалансованість*, під якою розуміють потребу забезпечення рівності окремих статей видатків певним надходженням. Необхідність дотримання цього принципу зумовлена цільовим характером окремих надходжень (наприклад, формування бюджету розвитку здійснюється у межах визначених доходів);

2) *внутрішню структурну збалансованість*, яка означає потребу збалансованого розподілу видатків місцевих бюджетів між окремими напрямками. Тому надзвичайно важливо забезпечити, наприклад, збалансований розподіл видатків соціального та економічного спрямування і т.д.

Видатки, які здійснюються із місцевих бюджетів, ділять на видатки, які забезпечують виконання власних повноважень і видатки, спрямовані на реалізацію делегованих повноважень (перелік їх і характеристика надавалися в темі 2). Переважна більшість фінансових ресурсів місцевих бюджетів у сучасних умовах спрямовується на виконання делегованих повноважень.

Перспективним напрямом удосконалення формування видаткової частини місцевих бюджетів України є насамперед розширення власних видаткових повноважень місцевого самоврядування, що дасть змогу повніше враховувати різні потреби населення у різних регіонах. Окрім того, це сприятиме ширшому залученню громадськості до використання суспільних коштів, забезпечить підзвітність і підконтрольність державного управління та розвитку демократичних принципів в країні загалом.

2. Застосування нормативних підходів у бюджетному плануванні

В багатьох країнах з розвинутою ринковою економікою в процесі планування бюджетних видатків застосовуються формульні розрахунки і нормативні методи планування, що дає можливість об'єктивно і справедливо перерозподіляти бюджетні ресурси.

Необхідність застосування нормативних методів у бюджетному плануванні вперше в українському законодавстві була підкреслена в Законі України «Про Державний бюджет України на 1995 рік» від 16 квітні 1995 р., де вживається термін «**норматив мінімальної бюджетної забезпеченості одного жителя**». Використання такого нормативу було передбачено при розподілі регулюючих доходів між обласними бюджетами та бюджетами районів і міст обласного підпорядкування. Крім того, цим законом були обмежені можливості рад вищого рівня зменшувати доходи або збільшувати видатки бюджетів рад вищого рівня.

У 1995 р. у Законі України «Про бюджетну систему України» у вітчизняну бюджетну практику було введено термін «**мінімально необхідні видатки**» з бюджетів АРК, областей, міст Києва та Севастополя. Їх обчислення передбачалося за єдиними або груповими мінімальними соціальними і фінансовими нормами та нормативами, які мали бути встановлені вищими органами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних територіальних утворень.

Постановою ВР України «Про введення в дію Закону України «Про Державний бюджет України на 1996 рік» від 22 березня 1996 р. запроваджувався новий термін «**середня мінімальна забезпеченість на одного жителя**», якого не було до цього в жодному із законодавчих актів з питань бюджету, а також у Законі «Про бюджетну систему України». Застосовувати такий показник потрібно було при визначенні пропорцій розподілу частини загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між бюджетами АРК і місцевими бюджетами різних видів.

Наступна спроба запровадження нормативних підходів у бюджетне планування була зроблена в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., де використовувалось багато нових понять, зокрема:

- «**мінімальний бюджет місцевого самоврядування**» – це розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою;

- «**мінімальний рівень соціальних потреб**» – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Головною метою запровадження таких показників у практику бюджетного регулювання мало бути забезпечення прав і гарантій, передбачених Конституцією України, громадянам країни незалежно від місця їх проживання. Проте, як засвідчила практика, розрахунок цих показників значно ускладнювався у зв'язку з відсутністю досвіду і необхідного статистичного матеріалу,

нестабільністю економіки, а отже, змінністю таких важливих складових зазначених показників, як рівень цін (особливо на енергоносії), заробітної плати, обсяг різноманітних соціальних допомоги тощо.

Проблемою розробки мінімальних соціальних стандартів займається багато вчених. Наприклад, економіст В.І. Кравченко, зокрема, вважає, що використання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя та мінімальних соціальних потреб є некоректним [17]; І.О. Луніна підкреслює, що використання зазначених показників суперечить самій ідеї місцевого самоврядування [19]. Але така проблема потребує подальшого глибокого теоретичного дослідження і практичного обґрунтування. Такі стандарти необхідні, вони мають стати своєрідними орієнтирами у розробленні нормативів бюджетної забезпеченості. Робота з визначення державних соціальних стандартів і нормативів в Україні вже розпочалася відповідно до прийнятого 5 жовтня 2000 р. Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

Важливим етапом на шляху впровадження застосування нормативних методів у планування бюджетних видатків стало прийняття 1 липня 1999 р. ВР України Постанови «*Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)*», де вперше були оприлюднені узагальнені **нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення**. Такі нормативи використовувалися у процесі визначення обсягів видатків місцевих бюджетів на 2000 р. за основними напрямами делегованих повноважень: охорона здоров'я, освіта (на одного учня), соціальний захист, компенсації органам самоврядування за виконання делегованих повноважень, культура, фізична культура і спорт; для обласних бюджетів – сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство.

У «*Бюджетній резолюції – 2000*» було передбачено застосування **коригуючих коефіцієнтів** для врахування відмінностей у вартостях надання суспільних послуг громадянам, які проживають у різних населених пунктах, перш за все, залежно від місця їх знаходження: сільська чи міська місцевості. Диференціація міст була проведена з критерієм чисельності населення. Адже абсолютні обсяги видатків у таких сферах, як охорона здоров'я, соціальний захист населення, державне управління, культура і спорт загалом визначають саме за кількістю населення. Виняток становлять видатки на освіту, які планують у розрахунку на одного учня.

Таким чином, узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховували вартість надання основних соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів у розрахунку на одну особу, а коригуючі коефіцієнти відображали відмінності у вартості надання цих послуг територіальними громадами різних категорій. Застосування в бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості стало першим кроком у реалізації таких важливих принципів організації міжбюджетних відносин, як прозорість і гласність.

Закону України «*Про Державний бюджет України на 2001 рік*» започаткував **проведення реформи системи міжбюджетних відносин**. На

виконання вимог зазначеного Закону Кабінет Міністрів України 29.12.2000 р. прийняв постанову, яка визначила **порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів** – дотацій вирівнювання, субвенцій і коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 р.

Згідно з новим порядком докорінно змінився підхід до розрахунку бюджетних видатків: відбувся перехід від *планування з урахуванням мережі бюджетних установ* до *формування місцевих бюджетів на основі єдиних нормативів на одного мешканця чи споживача соціальних послуг*. Таким чином був запроваджений **нормативний підхід** до розрахунку видатків місцевих бюджетів.

3. Кошторисне планування видатків установ, які утримуються з місцевих бюджетів

Для ефективного функціонування установ, фінансування яких здійснюється з місцевих бюджетів, важливим є визначення вартості ресурсів, потрібних для їх діяльності. Основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, відповідно до бюджетних призначень, є **кошторис**.

Кошторис бюджетної установи – це основний фінансовий документ, який визначає обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл бюджетних коштів на утримання установи, здійснення централізованих заходів щодо її господарського та культурного розвитку.

Передбачені у кошторисі асигнування є граничними і витратити кошти, більші за ці суми, не дозволено.

До 1 січня 2000 р. склалися єдині кошториси бюджетних установ, що мали три розділи, у кожному з яких були дохідна та видаткова частини, а поділ проводився залежно від природи дохідних джерел:

1. Розділ «Бюджетні асигнування».
2. Розділ «Інші кошти».
3. Розділ «Видатки за рахунок перевищення доходів над видатками спеціальних та інших позабюджетних коштів»

9 січня 2000 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «*Про порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій*» № 17. Зміни, передбачені цією постановою, були зумовлені зарахуванням до бюджетів усіх рівнів позабюджетних коштів бюджетних установ та організацій, а також розподілом бюджету на загальний і спеціальний фонди. Але ця постанова втратила чинність у зв'язку з прийняттям нової Постанови Кабінету Міністрів України «*Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ*» 28 лютого 2002 р. № 228. Відповідно до цього Порядку кошторис доходів і видатків установи формують на підставі **показників лімітної довідки про бюджетні асигнування на наступний рік**,

яку організація вищого рівня надсилає усім підпорядкованим установам у тижневий термін після затвердження бюджету, з якого фінансують установу.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування – це документ, в якому описані затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством мають бути визначені на основі нормативів.

Тобто, у цій довідці зазначено загальний обсяг фінансування з відповідного місцевого бюджету на наступний рік за певним розділом бюджетної класифікації, у тому числі з таких найважливіших статей витрат, як «Оплата праці», «Нарахування на зарплату», «Капітальні видатки».

Кошторис доходів і видатків складає бюджетна установа на календарний рік, і затверджує керівник організації вищого рівня не пізніше, ніж через місяць після ухвалення бюджету, за рахунок якого вона фінансується.

Кошторис – це план доходів і видатків бюджетної установи, тому він складається з двох частин: дохідної та видаткової, які поділяють на розділи – за загальним і спеціальним фондами.

Загальний фонд містить надходження зі спеціального фонду місцевого бюджету та передбачає розподіл видатків за кодами економічної класифікації для здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також для реалізації пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій.

Спеціальний фонд містить надходження зі спеціального фонду місцевого бюджету для конкретної мети та передбачає їх розподіл за кодами економічної класифікації для здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також для реалізації пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій.

Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів АРК, місцеві фінансові органи доводять до відома головних розпорядників коштів інформацію про граничні обсяги видатків загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є основою для складання проектів кошторисів.

Для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної зі складанням проектів кошторисів, головні розпорядники за вказівками фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік встановлюють для розпорядників:

- граничні обсяги видатків із загального фонду бюджету;
- термін подання проектів кошторисів. А також:
- дають вказівки щодо їх складання;
- розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких потрібно дотримуватися в межах чинного законодавства для правильного визначення обсягу видатків у проектах кошторисів;
- забезпечують складання проектів кошторисів на бюджетні програми, що виконуються безпосередньо головними розпорядниками.

Головні розпорядники вивчають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня з погляду законності та правильності

розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності їх розподілу за економічною класифікацією, повноти надходження доходів, додержання чинних ставок, норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів.

На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити, які подають до Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів АРК, місцевих фінансових органів для включення до проектів відповідних бюджетів у встановленому ними порядку.

Бюджетний запит – це документ, підготовлений розпорядником, що містить пропозиції з обґрунтуваннями обсягу бюджетних коштів, потрібних для діяльності установи на наступний бюджетний період.

На підставі інформації про граничні обсяги видатків на наступний рік, на основі інструктивних матеріалів і нормативних документів розпорядників бюджетні установи починають складати проекти кошторисів.

Планування дохідної і видаткової частин кошторису відбувається у певному порядку.

У процесі розробки кошторису треба передбачати наявність дохідної і видаткової частин, показувати доходи та видатки за кожним кодом економічної класифікації.

У дохідній частині проекту кошторису вказують обсяги бюджетних асигнувань із загального фонду бюджету та обсяги надходжень зі спеціального фонду, які передбачено спрямувати на покриття відповідних витрат бюджетної установи.

Формування дохідної частини спеціального фонду відбувається на підставі розрахунків, які здійснюють на кожне джерело доходів на наступний бюджетний період. При цьому враховують: обсяг наданих платних послуг, вартість послуг, площу приміщень, вартість обладнання, кількісні показники (відвідування музеїв, виставок тощо), прогностичні показники надходжень обов'язкових платежів до спеціального фонду бюджету, можливість реалізації майна бюджетної установи тощо. На підставі зазначених вище показників визначають суму доходів на наступний рік за кожним джерелом надходжень з урахуванням конкретних умов діяльності бюджетної установи. Загальна сума планових надходжень зі спеціального фонду з урахуванням залишків коштів на початок року наводиться у документі "Зведення показників спеціального фонду кошторису", що є додатком до кошторису доходів і видатків. У ньому, на відміну від кошторису, де зазначено лише загальну суму надходжень до спеціального фонду, доходи розглядають за видами: спеціальні кошти, інші власні надходження та доходи, а також постатейно розподіляють надходження щодо кожного джерела доходів.

При формуванні показників, на основі яких визначаються доходи планового бюджетного періоду установи, необхідно враховувати рівень їх фактичного виконання за попередній бюджетний період, а також очікуваний рівень виконання за період, ще передує плановому.

У видатковій частині кошторису зазначають загальну суму видатків установи з розподілом їх за статтями бюджетної класифікації, у тому числі

видатків за рахунок бюджетних асигнувань і позабюджетних коштів. Передбачені асигнування мають покрити усі видатки установи. Перевищення суми видатків у кошторисі над обсягами коштів, виділених установі з місцевого бюджету, можливе лише за рахунок прибутку від госпрозрахункової діяльності, що залишається у розпорядженні установи і може спрямовуватись на покриття такого перевищення видатків над бюджетними асигнуваннями. У кошторисі установи потрібно враховувати галузеві особливості її діяльності (освіта, культура, охорона здоров'я тощо).

Видатки бюджетних установ складаються з *видатків на капітальні вкладення і витрат на поточне утримання установи (поточну діяльність)*. До останніх входять адміністративно-господарські та операційні витрати. **Адміністративно господарські** – це видатки на утримання управлінського, господарського і допоміжного персоналу, на відрядження, придбання інвентарю, оплату комунальних послуг та ін. **Операційні витрати** – це видатки, пов'язані зі здійсненням основної діяльності установи (на заробітну плату педагогам і лікарям, на медикаменти і продукти харчування у лікарнях тощо).

Розрахунок суми видатків за кошторисом установи здійснюють відповідно до обсягів її діяльності, визначено планом розвитку, фактичного рівня видатків за попередні періоди. Обсяг операційних видатків розраховують на підставі норм, тобто витрат на розрахункову одиницю (одного учня, ліжко-день, одне відвідування поліклініки тощо).

Іншими словами, **норми бюджетних витрат** – це обсяг видатків, установлений шляхом розрахунку на основі головних показників діяльності бюджетної установи. Правильно визначені типові норми витрат мають важливе значення для планування бюджетних асигнувань на освіту, охорону здоров'я, науку, культуру.

Норми витрат можуть бути:

натуральні (матеріальні) – відображають витрачання матеріальних ресурсів у натуральному вираженні на одиницю виміру (кількість продуктів харчування на одного хворого; кількість електроенергії на освітлення I кв. м площі приміщення і т.ін.);

та **грошові (вартісні)** – матеріальні норми у грошовому вираженні відповідно до встановлених тарифів (сума видатків на харчування хворих у лікарні тощо).

Під час складання кошторису головний бухгалтер установи на основі показників фінансової звітності подає у письмовому вигляді фінансовому підрозділу (як правило, бухгалтерії) інформацію про фактично використані кошти в минулому періоді за кодами економічної класифікації видатків, про обсяг отриманих доходів і штатний розпис за минулий бюджетний період. Фінансовий підрозділ, використовуючи отримані відомості, розраховує план доходів і видатків відповідно до конкретних сум минулого періоду та економічних умов у країні. Розрахунки доходів і видатків бюджетної установи подаються на розгляд керівнику. Після затвердження вони стають основою для складання проекту кошторису доходів і видатків,

Окрім *проекту кошторису*, в бюджетній установі складається план асигнувань.

План асигнувань – це помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі на бюджетний період. План асигнувань ухвалюється одночасно з кошторисом згідно з даними фінансової звітності за попередній бюджетний період і є його невід'ємною складовою.

Планування видатків за загальним і спеціальним фондами кошторису має свої особливості. За *загальним фондом* – відповідно до пріоритетності заходів, які виконує бюджетна установа, при цьому враховують обсяги видатків, які розпорядник вищого рівня доводить до бюджетної установи.

Видатки *спеціального фонду* кошторису за рахунок власних надходжень плануються у такій послідовності: за встановленими напрямками використання, для погашення заборгованості бюджетної установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним і загальним фондами кошторису та для проведення заходів, пов'язаних із виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду.

При складанні проекту кошторису залишки коштів за спеціальним фондом не планують. У випадку, коли при плануванні спеціального фонду кошторису заплановані доходи перевищують видатки, заплановані для проведення заходів спеціального призначення відповідно до чинного законодавства, бюджетна установа має передбачити спрямування зазначених коштів на пріоритетні заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені (чи недостатньо забезпечені) коштами загального фонду. Оскільки здійснення таких видатків планується за рахунок надходжень зі спеціального фонду, їх передбачають у кошторисі за спеціальним фондом.

Усі видатки як за спеціальним, так і за загальним фондами, включені до проекту кошторису, мають бути обгрунтовані відповідними розрахунками. Тому у процесі складання проекту кошторису бюджетні установи повинні докладно розписати видатки за кожним кодом економічної класифікації.

Таким чином, під час визначення обсягів видатків розпорядників нижчого рівня головні розпорядники мають урахувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи згідно:

1) з установленими основними показниками та контингентом (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо);

2) обсягом виконуваної роботи; штатною чисельністю працівників; реалізацією окремих програм і передбачених заходів щодо скорочення видатків у плановому періоді; необхідністю погашення дебіторської та кредиторської заборгованостей;

3) спроможністю бюджетної установи самостійно надавати платні послуги;

4) нормою бюджетних видатків на розрахункову одиницю (клас у школі, ліжко або ліжко-день у лікарні, дитину або дитино-день у дошкільній установі).

Як приклад, розглянемо планування видатків установ охорони здоров'я, які фінансуються з місцевих бюджетів.

При плануванні видатків на охорону здоров'я використовують головним чином два основні показники: кількість ліжок і число лікарів амбулаторно-поліклінічного обслуговування населення. Кількість ліжок і число лікарів планують з урахуванням фактичної забезпеченості населення мережею лікувальних закладів та амбулаторно-поліклінічним обслуговуванням, часу використання та обороту лікарняного ліжка згідно зі штатними нормативами медичного персоналу.

Кількість лікарняних ліжок – головний показник для визначення витрат на утримання стаціонарних лікарень. Його розраховують згідно із планом економічного та соціального розвитку. За територіальним критерієм цей показник планують з урахуванням демографічних, соціально-економічних, культурно-побутових та інших умов. Зокрема, зважаючи на віковий склад населення, розподіл за видами зайнятості тощо.

Потреба населення в ліжках визначається за кількістю хворих, які госпіталізовані, і оборотом одного ліжка за рік. Оборот ліжка вимірюється кількістю хворих на одне ліжко за рік. На величину цього показника впливає середня тривалість перебування одного хворого в лікарні і час використання ліжка протягом року.

Показник обороту ліжка визначається шляхом ділення кількості днів використання ліжка на середню тривалість перебування хворого. Тобто, при використанні ліжка 360 днів на рік і тривалістю перебування хворого протягом 12 днів оборот ліжка становитиме 30 (360/12).

Розрахунок загальної потреби у ліжковому фонді міста, району здійснюється за формулою:

$$K = \frac{BH}{O \times 100}, \quad (1)$$

де K – середньорічна кількість ліжок;

B – відсоток госпіталізації;

H – чисельність населення;

O – оборот ліжка.

Згідно з досвідом планування витрат на охорону здоров'я використовують відомості на початок і кінець року, а також про середньорічну кількість ліжок. Середньорічне число ліжок, окрім фактичної наявності на початок планового періоду, враховує намічене планом їх збільшення протягом року. Цей процес можна відобразити такою формулою:

$$K_1 = K + \left(\frac{D \times M}{12} \right), \quad (2)$$

де K_1 – середньорічна кількість ліжок;

K – кількість ліжок на початок року;

D – плановий приріст ліжок;

M – час функціонування додаткової кількості ліжок.

Для спрощення розрахунків, а також у випадку, якщо час збільшення кількості ліжок визначити неможливо, вважають, що нові ліжка функціонуватимуть протягом півріччя. Тоді формула матиме вигляд:

$$K_1 = K + \left(\frac{6D}{12} \right). \quad (3)$$

Кількість днів використання ліжка застосовують також для розрахунку ще одного показника планування видатків на охорону здоров'я – кількості ліжко-днів. Він визначається шляхом множення середньорічної кількості ліжок на кількість днів використання ліжка за рік і застосовується для планування видатків на харчування й медикаменти.

Планування розвитку мережі поліклінік і жіночих консультацій базується на відомостях про кількість відвідувань лікарні за рік кожним мешканцем району чи міста. Кількість ліжок і відвідувань лікарні є підставою для визначення чисельності медичних працівників і затрат, потрібних для виплати їм заробітної плати.

Для передбачення чисельності медичних працівників і сум заробітної плати застосовують відповідні нормативи, які визначаються згідно з наказами і вказівками Міністерства охорони здоров'я.

Користуючись цими нормативами, а також знаючи кількість відвідувань поліклінік мешканцями того чи іншого міста або району, можна визначити загальну потребу в лікарському персоналі конкретної місцевості.

Кількість середнього та молодшого медичного персоналу в лікарнях планують з урахуванням цілодобового обслуговування хворих. На один цілодобовий пост палатної медичної сестри передбачається, як правило, 20 – 25 ліжок і 30 ліжок на молодшу медичку сестру (санітарку). При цьому загальна кількість роботи кожного поста становить 8760 годин на рік, розрахованих з огляду на календарну кількість днів та кількість годин на добу (365×24).

Наявність норм видатків – необхідна умова правильного складання плану фінансування установи. Застосування нормативів спрощує техніку розрахунків, дає можливість точніше розраховувати потребу установи у коштах і полегшує перевірку виконання кошторисів.

Науково обґрунтоване планування витрат на утримання бюджетних установ і визначення фінансових ресурсів на основі нормативів і фінансових норм нині набувають першочергового значення.

Завдання полягає в тому, щоб фінансові ресурси, які виділяють із бюджету, сприяли досягненню кінцевого результату діяльності бюджетних установ. В умовах формування основ ринкової економіки потрібно переходити від принципу *«забезпечення функціонування»* до принципу *«ефективної діяльності»*. Це означає, що обсяг коштів з бюджету має визначатися незалежно від того, скільки треба для функціонування тієї чи іншої установи, а відповідно до виконаної роботи, її ефективності, ступеня задоволення суспільних потреб.

Така зміна методології планування фінансових ресурсів, що виділяють бюджетним установам і організаціям, ставить нові вимоги до нормативів, які застосовують у бюджетному плануванні.

Установи, які перебувають на бюджетному фінансуванні, надають свої послуги населенню чи всьому суспільству безкоштовно. У міру виникнення

необхідності надання послуг, держава змушена брати на себе затрати цих установ і фінансувати їх із відповідних бюджетів. Складання кошторису доходів і видатків базується на двох основних параметрах: кількості одержувачів і послуг і затверджених нормативах (штатний розпис, ставки й оклади, норми на харчування і т. д.).

У такому порядку складання кошторису видатки деталізуються. Раніше було багато нормативних документів, за допомогою яких докладно розраховувалися видатки за окремими статтями кошторисів у цілому. З одного боку, такий порядок регулювання бюджетних коштів порівняно точно визначає потребу бюджетних установ у фінансових ресурсах на базі чинного законодавства. З іншого, як засвідчив досвід, – надмірна регламентація певною мірою перешкоджає плануванню ресурсів, виключає багатоваріантність розрахунків, не забезпечує стимулів для ефективного використання трудових, матеріальних та інших ресурсів і, врешті, стримує розвиток відповідних галузей соціальної сфери.

Нормативне витрачання фінансових ресурсів у бюджетних установах виконує кілька функцій.

По-перше, нормативи пов'язують ресурси споживання з наданням послуг. У натуральному вираженні нормативи дають змогу визначити загальну потребу окремих установ і соціальної сфери в цілому в конкретних видах матеріальних ресурсів залежно від особливостей технологій обслуговування.

По-друге, нормативи у грошовій формі дають можливість визначити вартісний і фінансовий обсяг видатків на утримання бюджетних установ.

По-третє, грошові нормативи виконують функцію ціноутворення на послуги, які надаються бюджетною установою.

Нормативи витрат бувають **обов'язкові**, тобто затверджені урядом (ставки зарплати, норми харчування тощо), і **розрахункові**, розроблені органами, вищими за рівнем щодо бюджетної установи.

Норматив як показник потреби залежить від внутрішніх чинників: характеру послуги, технології її надання, трудомісткості та кваліфікації. Крім того, на рівень нормативу впливає структура послуг, які надаються. Потреба в ресурсах, виражена в нормативі, як правило, коригується залежно від загальнооекономічної, у тому числі й фінансової ситуації.

Як було зазначено, сучасна практика планування фінансових ресурсів у бюджетних установах базується на *деталізованих нормативах*, що призводить до жорсткої централізації і неефективності функціонування. Тому чинна практика фінансового планування потребує докорінних змін. Насамперед необхідно відмовитися від жорсткої деталізації господарського процесу. Завдання підвищення соціальної та економічної ефективності функціонування бюджетних установ може бути вирішено за рахунок розширення їх самостійності, пошуку шляхів і механізмів матеріальної заінтересованості в раціональному використанні трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. Одним із таких шляхів має стати *перехід до планування фінансового забезпечення на підставі довготермінових стабільних нормативів*.

Головна особливість нового підходу до визначення фінансових ресурсів бюджетних установ – відмова від деталізації, яка дасть змогу суттєво розширити права керівника і трудових колективів у їх використанні з метою уникнення нераціональних витрат; по-друге, пов'яже фінансові ресурси з кінцевим ефектом (результатом) діяльності бюджетних установ.

Використання коштів бюджетних установ здійснюється з урахуванням певних вимог, тобто **принципів фінансування**.

Особливим принципом кошторисно-бюджетного фінансування є *одержання максимальної ефективності за мінімальних витрат з урахуванням раніше використаних коштів*. При цьому обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків для оплати праці з нарахуваннями, а також для господарського утримання установ.

Під час визначення видатків у проектах кошторисів установи має забезпечуватися *суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей*. До кошторисів можна включати тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких зумовлена характером діяльності установи. Видатки для придбання обладнання, капітального ремонту приміщень тощо, які не є першочерговими, можна передбачати лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, які здійснюють за рахунок цих коштів, із застосуванням установлених законодавством норм, якими керуються установи аналогічного профілю.

4. Програмно-цільовий метод бюджетного планування

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Одним із таких підходів, що дають можливість спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є **програмно-цільовий метод складання бюджету** і, зокрема, визначення обсягів його видаткової частини.

Застосування цього методу в бюджетному плануванні на місцевому рівні сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцненню його матеріально-фінансової, правової та організаційної самостійності, дає можливість змістити акценти у витрачанні завжди обмежених бюджетних коштів і спрямувати їх на вирішення найважливіших і першочергових проблем територіальних громад. *Позитивних результатів* упровадження програмно-цільового методу досягають завдяки тому, що він:

- базується на середньотерміновому плануванні;
- чітко окреслює пріоритети соціально-економічного розвитку територій;
- передбачає ефективне управління доходами і видатками бюджетів;
- сприяє виробленню довготермінової стратегії.

Однією з найболючіших проблем місцевого самоврядування в Україні є постійна нестача фінансових ресурсів, яка унеможливує виконання повною мірою покладених на нього функцій і завдань. Вирішити її можна завдяки

впровадженню *програмно-цільового методу*, який базується не на врахуванні наявної мережі та штатів установ, які фінансуються з бюджету, а на результатах виконання програм, які покликані задовольняти потреби громадян. Поширення *програмно-цільового методу* на усіх рівнях бюджетної системи є одним із пріоритетних завдань сучасної бюджетної політики, тому що цей прогресивний підхід до формування бюджетної стратегії дає змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами. Його застосування створює необхідні передумови для поєднання соціально-економічних пріоритетів із заходами бюджетної політики, що в свою чергу, дозволяє забезпечити збалансованість бюджетів у середньо-терміновій перспективі, покращити рівень надання послуг населенню органами державної влади та місцевим самоврядуванням.

Сьогодні застосування *програмно-цільового методу* в бюджетному процесі регулюється такими основними нормативними актами:

- Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р.;
- Законом України "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 р. № 1621-ІУ;
- наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі" від 14 грудня 2001 р. № 574;
- наказом Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" від 27 грудня 2001 р. № 604;
- постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" від 28 лютого 2002 р. № 228;
- наказом Міністерства фінансів України "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм" від 8 серпня 2002 р. № 621;
- "Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р";
- наказом Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм" від 29 грудня 2002 р. № 1098.

Окремі елементи *програмно-цільового методу* з 2002 р. запроваджено на рівні державного бюджету. З 2003 р. програмно-цільовий, метод випробовується на рівні місцевих бюджетів України.

Програмно-цільовий метод реалізується у межах проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», що фінансує Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснює RTI Int. У ході цього проекту передбачається покращити управління місцевими бюджетами у 140 містах країни, зміцнити автономію місцевого самоврядування шляхом цілеспрямованої допомоги Верховній Раді України у законотворенні, технічній та методологічній допомозі Міністерству фінансів України з метою впровадження *програмно-цільового методу* на центральному рівні.

Основною метою запровадження **програмно-цільового методу у бюджетному процесі** відповідно до чинної нормативної бази та методичних матеріалів USAID є встановлення зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Центральним елементом програмно-цільового методу є бюджетні програми.

Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиних мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Кожній бюджетній програмі присвоюється код, що складається із семи цифрових знаків, з яких:

- перший, другий і третій визначають головного розпорядника бюджетних коштів (відповідний код відомчої класифікації видатків бюджету);
- четвертий знак вказує на відповідальних виконавців бюджетних програм, головного розпорядника бюджетних коштів (якщо відповідальним виконавцем є структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника бюджетних коштів, ставлять цифру "1", щодо всіх інших відповідальних виконавців використовують цифри від "2" до "9");
- п'ятий і шостий знаки вказують на бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець. Якщо програма пов'язана з утриманням апарату органів державної влади, ставляться цифри "1", для всіх інших бюджетних програм — від "2" і далі залежно від номера бюджетної програми одного відповідального виконавця;
- сьомий знак визначає напрям діяльності в конкретній бюджетній програмі (цифри від "1" до "9").

Здійснення видатків на основі бюджетних програм передбачає призначення їх конкретних відповідальних виконавців.

Відповідальний виконавець бюджетної програми забезпечує виконання однієї або кількох бюджетних програм у системі головного розпорядника, є юридичною особою і несе відповідальність за виконання бюджетної програми.

Процес програмно-цільового планування має свої етапи, які представлені на рис. 4.2.

Необхідним елементом запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є *середньотермінове бюджетне планування*. Перехід до середньотермінового бюджетного планування дасть можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у межах підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довготермінової бюджетної політики.

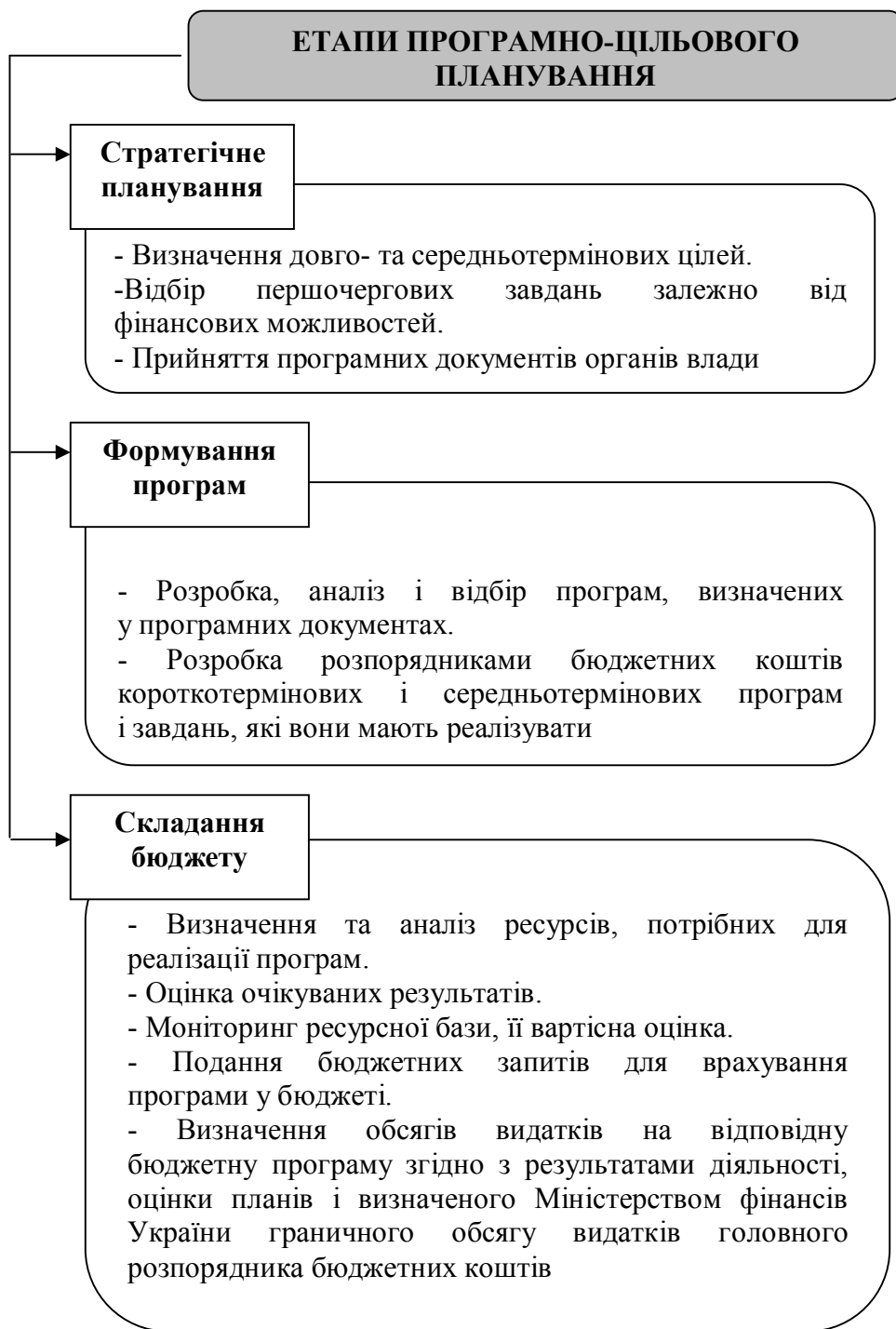


Рис. 4.2. Етапи програмно-цільового планування

Основні завдання середньотермінового бюджетного планування включають:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених і реалістичних прогнозів доходів до бюджету;
- визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості їх досягнення упродовж багатьох років;
- визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;

- удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне їх використання;
- посилення загального бюджетного контролю.

Кожна **бюджетна програма** має низку **складових**:

1. **Мета бюджетної програми** включає законодавчо визначені основні цілі, яких потрібно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми.

2. **Завдання бюджетної програми** – це конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду.

3. **Напрями діяльності** – конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням спрямування витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності мають відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів.

4. **Результативні показники** — кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми, підтверджені статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю та дають можливість оцінити використання коштів на виконання бюджетної програми.

Застосування результативних показників дає можливість простежити ефективність використання бюджетних коштів, виявити співвідношення досягнутих результатів і витрат, визначити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та за головними розпорядниками бюджетних коштів, визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Результативні показники поділяють на такі *групи*:

1) **показники затрат** – визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми:

- **державне управління**: кількість підвідомчих установ, штатних одиниць, отриманих листів, доручень, звернень громадян;

- **освіта**: кількість навчальних закладів за категоріями, кількість годин навчального процесу, чисельність працівників навчального закладу, кількість учнів;

- **охорона здоров'я**: чисельність працівників галузі за категоріями, кількість медичних установ за типами хворих, що перебувають на стаціонарному лікуванні, кількість медичних засобів, обладнання;

- **житлово-комунальне господарство**: загальна житлова площа, що потребує проведення капітального ремонту;

2) **показники продукту** — використовуються для оцінювання досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами, виробленими у процесі виконання бюджетної програми):

- *державне управління*: кількість підготовлених і прийнятих рішень, перевірок, обсяг наданих послуг та отриманих коштів (дозволи, ліцензії), кількість вирішених питань, доручень;

- *освіта*: кількість випускників;

- *охорона здоров'я*: кількість відвідувачів поліклінік, амбулаторій, кількість амбулаторних візитів, пролікованих;

- *житлово-комунальне господарство*: площа відремонтованого житлового фонду;

3) **показники ефективності** — відношення кількості вироблених товарів (обсягу виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або іншому вираженні (витрати ресурсів на одиницю показника продукту):

- *державне управління*: обсяг наданих послуг на одного працівника, кількість прийнятих рішень на одного працівника, витрати на утримання однієї штатної одиниці, витрати на відрядження в розрахунку на одну особу;

- *освіта*: вартість навчання одного учня, витрати на один навчальний заклад, кількість навчальних годин на одного вчителя;

- *охорона здоров'я*: кількість пацієнтів на одного лікаря, вартість ліжко-дня, показник завантаженості ліжкового фонду, середня кількість днів перебування у лікарні;

- *житлово-комунальне господарство*: витрати на проведення капітального ремонту 1 кв. м житлової площі;

4) **показники якості** — відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг):

- *державне управління*: відношення вчасно виконаних завдань до їх загальної кількості (у відсотках), зміна обсягу податкової заборгованості (недоїмки), зміна обсягу кредиторської заборгованості, кількість позовів на неправомірні дії органів влади;

- *освіта*: кількість випускників, які закінчили навчальний заклад із відзнакою, покращання рівня освіти (ступеня успішності);

- *охорона здоров'я*: рівень виживаності хворих, рівень захворюваності (за віковою структурою), рівень смертності, прогнозована тривалість життя;

- *житлово-комунальне господарство*: відношення площі житлового фонду, що потребує ремонту, до загальної площі житлового фонду (у відсотках).

Документ, який містить всю потрібну інформацію про бюджетну програму називається **паспортом бюджетної програми**. У ньому визначено суму коштів, затверджену в державному бюджеті для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми. На основі цього паспорту контролюють цільове та ефективне використання бюджетних коштів, проводиться аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми формують на підставі бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету, та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період.

Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом Міністерства фінансів України та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін з дня набрання чинності згідно із законом про державний бюджет.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування має низку переваг порівняно із методами планування, які використовувалися раніше і базувалися на розрахунках показників наступного бюджетного періоду на основі досягнутих раніше показників. Крім того, потреби соціальної сфери загалом фінансувались за залишковим принципом.

Основні переваги програмно-цільового методу:

- *забезпечує* прозорість бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, *сприяє* підвищенню рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- за результатами виконання бюджету *оцінює* діяльність учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

- *впорядковує* організацію діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми;

- *посилює* відповідальність головного розпорядника бюджетних коштів за дотриманням відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- *сприяє* підвищенню якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

5. Виконання місцевих бюджетів за видатками

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування втілюється у життя тільки під час виконання місцевих бюджетів. Саме здійснення видаткової частини місцевих бюджетів дає змогу забезпечувати необхідні суспільні блага, створювати бажані об'єкти інфраструктури, реалізувати певні перерозподільні функції. Витрачання бюджетних коштів супроводжується прискіпливою увагою з боку територіальних громад, що зумовлює необхідність застосування ефективних механізмів, які забезпечують реалізацію запланованих у бюджеті заходів і дотримання прийнятих норм і правил.

У вітчизняній фінансовій літературі значення терміна «виконання видаткової частини бюджету» часто зводиться до *забезпечення належного фінансування передбачених у бюджеті заходів*. Це зумовлено ототожненням видатків бюджету з операціями щодо перерахування коштів на виконання передбачених бюджетом програм і здійснення функцій владними органами.

Виконання видаткової частини бюджетів має бути націлене на досягнення, крім фінансових орієнтирів, ще й відповідних економічних показників.

За сучасних умов під **виконанням місцевого бюджету за видатками** слід розуміти здійснення комплексу дій, спрямованих на реалізацію передбачених місцевим бюджетом заходів і досягнення визначених цілей у межах запланованих ресурсів. Основні проблеми, які доводиться вирішувати при виконанні видаткової частини місцевих бюджетів, можна звести до розв'язання фінансових та економічних завдань.

Фінансові завдання полягають у необхідності використання бюджетних ресурсів на цілі, визначені при складанні та затвердженні бюджету, забезпеченні рівномірності здійснення видатків протягом усього бюджетного періоду та дотримання визначених принципів при розподілі бюджетних ресурсів.

Економічні завдання пов'язані з вирішенням завдань і досягненням цілей, які зумовили бюджетні видатки.

Заплановані показники доходів і видатків набувають дещо різного значення при виконанні бюджету. Так, заплановані *обсяги доходів* слугують тільки орієнтиром для фінансової діяльності і не є обмежувальними, тобто, якщо суми надходжень певного виду доходу будуть перевищувати заплановані, то їх зарахують до бюджету. Стосовно видатків, то їх розраховані обсяги не можуть бути перевищені в жодному разі.

Таблиця 7.

Основні принципи виконання видаткової частини місцевих бюджетів

Назва принципу	Зміст принципу
Цільове використання	Бюджетні кошти мають бути використані на цілі, які передбачені в затвердженому бюджеті
Єдність	Виконання бюджетів ґрунтується на єдиній нормативно-правовій базі, застосовується єдина бюджетна класифікація видатків і порядок їх здійснення, всі видатки відображаються в єдиній національній грошовій одиниці
Повнота	Всі видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування, мають бути передбачені відповідним бюджетом і включені до звіту про виконання місцевого бюджету
Раціональність	Бюджетні ресурси мають використовуватися економно, без марнотратства і втрат суспільних коштів; бюджетні видатки мають забезпечувати максимальний ефект для територіальної громади
Прозорість	Інформація про виконання бюджету повинна надаватися у зрозумілій формі, включати всі важливі аспекти
Публічність	Відомості про хід виконання місцевого бюджету повинні бути оприлюднені

Виконувати видаткову частину місцевого бюджету необхідно з дотриманням встановлених принципів. Поряд із принципами, яким має відповідати бюджетна система в цілому, такими, як законність, справедливість, плановість, при виконанні видаткової частини бюджету потрібно дотримуватися й інших принципів, а деякі загальні принципи набувають специфічного змісту (табл. 7).

Здійснення бюджетних видатків у фінансовій площині передбачає розподіл їх на *фактичні* та *касові* видатки бюджету.

Фактичними видатками є економічні операції, які відображають використання в ході бюджетного процесу трудових, матеріальних та фінансових ресурсів. (Наприклад, факт нарахування заробітної плати працівникам бюджетних установ, списання вартості використання канцелярського приладдя тощо).

Касове виконання місцевого бюджету – це діяльність, пов’язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

Касове виконання видаткової частини бюджету передбачає виконання дій з видачі бюджетних коштів. Прикладом касових видатків бюджету можуть бути перерахування коштів бюджетною установою постачальникам канцелярського приладдя.



Рис. 4.3. *Характеристика банківської системи касового виконання видаткової частини місцевих бюджетів*

Важливим елементом бюджетної системи в цілому та процесу виконання бюджету зокрема є *система бюджетної звітності*, яка забезпечує необхідними відомостями органи державного управління та місцевого

самоврядування, що стає основою для оперативного вживання потрібних управлінських заходів, а також є джерелом інформації про виконання бюджету для громадян.

Основою інформаційного забезпечення бюджетної системи є *бюджетний облік*, який формує достовірну бюджетну звітність, а також виконує контрольні функції. У світовій практиці організації бухгалтерського обліку виконання бюджету розрізняють два **методи**:

- *метод нарахувань* – передбачає реєстрацію операцій у момент створення, перетворення, обміну, передачі або зникнення економічної вартості; дозволяє отримувати повну інформацію про виконання видаткової частини місцевих бюджетів (крім інформації про рух грошових потоків);

- *касовий метод* – фіксує операції в момент руху грошових коштів.

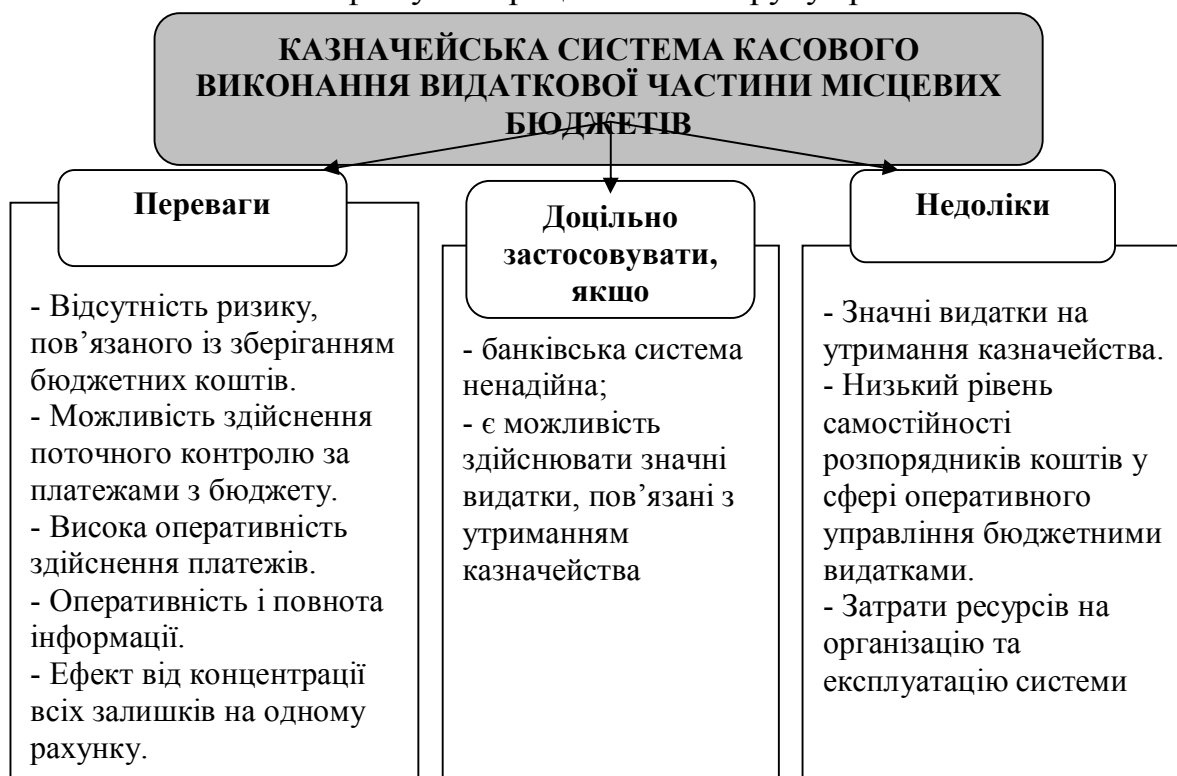


Рис. 4.4. *Характеристика казначейської системи касового виконання видаткової частини місцевих бюджетів*

У практиці виконання бюджетів використовують **три системи** – *банківську, казначейську та змішану*, кожна із яких має свої переваги та недоліки (рис. 4.3 – 4.5).

Як видно з наведених рисунків, система касового виконання бюджетів має істотні відмінності. Наприклад, рівень фінансової автономії учасників виконання місцевого бюджету за видатками найвищий у разі застосування *банківської системи* виконання, так як після перерахування коштів на рахунок бюджетної установи її дії є самостійними. В умовах *казначейської та змішаної системи*, для того щоб здійснити видатки, бюджетна установа має здійснити певні заходи – представити кошториси, підтверджувальні документи. Однак, з іншого боку, такі складності можуть бути запорукою цільового використання

бюджетних коштів і сприяти ефективному їх використанню. Вибираючи казначейську систему касового виконання місцевих бюджетів, перш за все потрібно вирішувати питання, на якому рівні влади створюється казначейство.

Теоретично місцеві бюджети можуть перебувати на обслуговуванні як у Державному казначействі, яке має статус центрального органу виконавчої влади, так і в муніципальних казначействах, утворених органами самоврядування.



**Рис. 4.5. Характеристика змішаної системи касового виконання
видаткової частини місцевих бюджетів**

Звичайно, ступінь фінансової автономії місцевого самоврядування істотно знижується у випадку обслуговування місцевих бюджетів національним казначейством, проте організація муніципального казначейства потребує значних бюджетних інвестицій і подальших видатків місцевого бюджету на його утримання.

В Україні місцеві бюджети перебувають на обслуговуванні Державного казначейства. Запровадження *казначейського обслуговування* в Україні справило певний позитивний вплив на виконання видаткової частини бюджетів:

- підвищився рівень фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування;
- оперативнішою та достовірнішою стала фінансова звітність про виконання бюджетів;
- органи самоврядування отримали можливість здійснювати безпроцентні позики за рахунок ресурсів Державного казначейства.

Недоліком існуючої моделі виконання місцевих бюджетів залишається наявність у Державного казначейства повноважень ухвалювати нормативні документи, які регламентують процес виконання місцевих бюджетів, що призводить до асиметричного розподілу прав та обов'язків між органами місцевої влади і казначейством.

Фаза виконання бюджетів є найдовшою серед етапів бюджетного процесу і триває весь бюджетний період, який в Україні становить один рік. Бюджетним кодексом визначено стадії виконання видаткової частини бюджету (рис. 4.6).

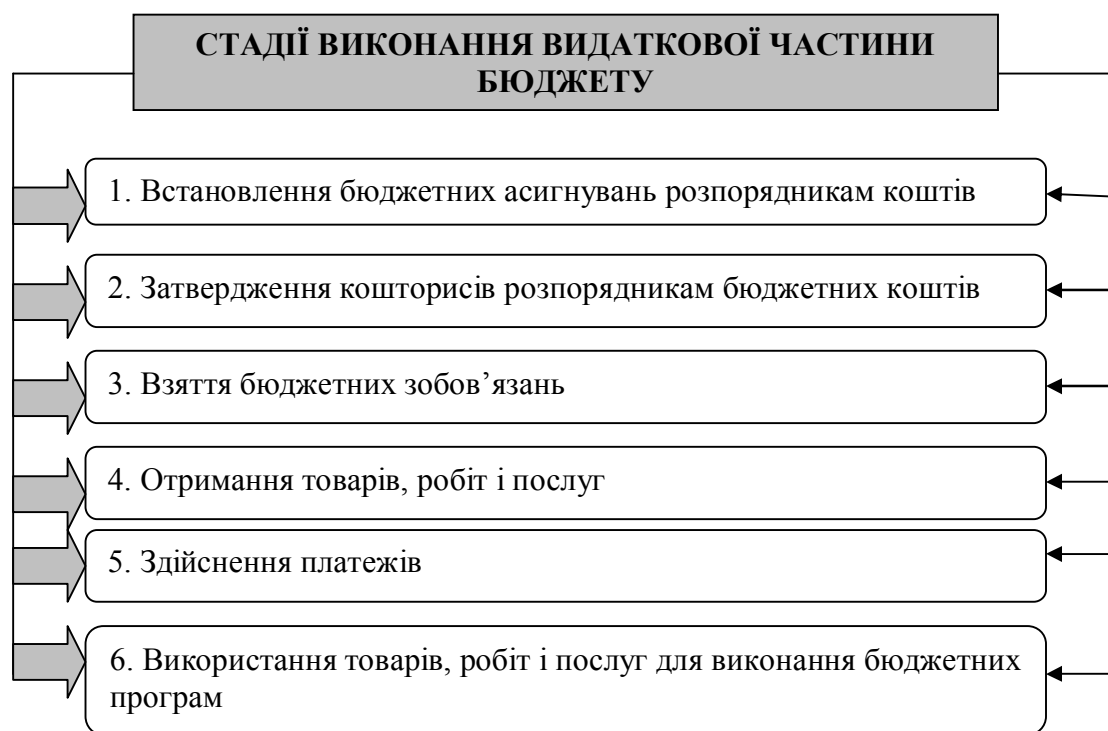


Рис. 4.6. *Стадії виконання видаткової частини бюджету*

Виконання видаткової частини місцевого бюджету розпочинається після затвердження бюджету місцевими радами зі складання розпису видатків бюджету. **Розпис видаткової частини бюджету** – це документ, в якому визначається розподіл бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів за певними періодами року та кодами бюджетної класифікації відповідно до бюджетних призначень.

Бюджетне асигнування надає повноваження розпоряднику бюджетних коштів брати бюджетні зобов'язання та здійснювати платежі щодо їх погашення.

Бюджетне призначення – це повноваження, яке надає головному розпоряднику коштів право надавати бюджетні асигнування, має кількісні й часові обмеження.

Розпис видатків місцевого бюджету складається окремо за загальним та спеціальним фондом і річним та помісячним розписом асигнувань.

На другій стадії виконання видаткової частини бюджету затверджують *кошториси та плани асигнувань* розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який містить показники загального та спеціального фонду, надає повноваження стосовно отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Затверджені кошториси та плани асигнувань розпорядники коштів представляють в органи казначейства, які їх обслуговують.

Механізм виконання місцевих бюджетів України передбачає обов'язкову *реєстрацію зобов'язань* розпорядників коштів в органах казначейства, що дає можливість контролювати асигнування із бюджету, а також здійснювати оперативне управління бюджетними коштами.



Рис. 4.7. *Послідовність реєстрації зобов'язань та оплати видатків розпорядників коштів місцевих бюджетів*

Процедура реєстрації зобов'язань визначена нормативними документами Державного казначейства України, в яких окреслена обов'язкова умова здійснення оплати видатків – *реєстрація зобов'язань і фінансових зобов'язань* (рис. 4.7).

Зобов'язання бюджетної установи – це укладена угода, договір, які передбачають необхідність здійснювати розпорядником бюджетних коштів платежі на виконання цієї угоди.

Фінансове зобов'язання – це зобов'язання розпорядника або одержувача коштів сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, тобто це кредиторська заборгованість або попередня оплата, дозволена законодавством.

Чинна нормативно-правова база, яка регламентує процес виконання місцевих бюджетів, передбачає поділ зобов'язань на:

- *бюджетні* – розміщення замовлення, укладання договору відповідно до передбачених у кошторисі асигнувань і
- *небюджетні* – будь-яке зобов'язання бюджетної установи, взяте без відповідних бюджетних асигнувань, або їх перевищення.

Бюджетне фінансове зобов'язання – зобов'язання розпорядника або одержувача коштів сплатити кошти в межах реалізації бюджетного зобов'язання.

Невикористані асигнування поточного місяця розпорядник бюджетних коштів має право використовувати в наступному місяці бюджетного року, а якщо ці кошти не використані в поточному році, вони анулюються і в наступному році не враховуються.

Необхідна умова здійснення видатків розпорядників та одержувачів коштів – це наявність коштів на їхніх рахунках. Перерахування коштів на рахунки відбувається після визначення бюджетних асигнувань чи затвердження кошторисів бюджетних установ або після взяття бюджетних зобов'язань чи отримання товарів.

Є відмінність у механізмі перерахування коштів загального та спеціального фонду бюджету. Доходи *спеціального фонду* бюджету в частині власних надходжень бюджетних установ зараховують безпосередньо на спеціальний реєстраційний рахунок розпорядника коштів; залишками коштів цього рахунку можна розпоряджатися тільки відповідно до напрямів, які визначені у кошторисі.

Процес передачі необхідних бюджетних коштів *загального фонду* бюджету на рахунок одержувача розпочинається з перерахування коштів із рахунку бюджету, на якому відбувається акумулювання усіх надходжень загального фонду бюджету.

Платежі, передбачені для оплати видатків місцевих бюджетів, відбуваються в межах касових надходжень бюджету. Факт виникнення розбіжності між запланованими обсягами доходів і фактичними надходженнями трактується як *тимчасовий касовий розрив*. В цьому разі відповідні місцеві ради можуть отримувати короткотермінові позики у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Оскільки місцеві бюджети перебувають на обслуговуванні державного казначейства України, чинними нормативними

документами передбачена можливість отримання короткотермінових позик на покриття тимчасових касових розривів за рахунок ресурсів Державного казначейства України.

Система виконання місцевих бюджетів в останні роки зазнала певних змін, які були зумовлені в основному реформуванням касового виконання бюджету. Але *система видатків місцевих бюджетів* орієнтована в основному на фінансування наявної мережі бюджетних установ і не передбачає стимулів підвищення ефективності їх діяльності. Звітність про виконання бюджету, яку отримують як владні інститути, так і громадськість, стосується тільки обсягів виділених коштів на виконання тих чи інших цілей. Для об'єктивної оцінки діяльності органів самоврядування цієї інформації недостатньо, адже неможливо зробити висновок про нестачу чи надлишок витрачених ресурсів, раціональність їх використання, і найголовніше, яку користь отримали платники податків від здійснених видатків. Вирішити цю проблему можна шляхом поступового запровадження *програмно-цільового методу бюджетування*, адже в цьому разі при виділенні бюджетних асигнувань для розпорядників бюджетних коштів будуть встановлені суспільно значущі індикатори, досягнення яких стане основою для оцінки їхньої діяльності.

Контрольні питання

1. Як реалізуються функції суспільних фінансів за допомогою бюджетних видатків?
2. Поясніть нові підходи у плануванні видатків місцевих бюджетів згідно з положеннями Бюджетного кодексу України.
3. Розкрийте економічну сутність і значення видатків місцевих бюджетів у забезпеченні справедливого перерозподілу фінансових ресурсів.
4. Охарактеризуйте основні принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів.
5. Як ви розумієте поняття «виконання місцевих бюджетів за видатками»?
6. Які проблеми доводиться найчастіше вирішувати при виконанні видаткової частини місцевих бюджетів?
7. Вкажіть спільні та відмінні риси фактичних і касових видатків місцевих бюджетів.
8. Охарактеризуйте метод нарахувань і касовий метод обліку виконання місцевих бюджетів.
9. Яка різниця між поняттями «бюджетне зобов'язання» і «бюджетне фінансове зобов'язання»?
10. Як можна ліквідувати тимчасовий касовий розрив, що виникає при виконанні місцевого бюджету? Які інструменти при цьому слід застосовувати?

Тести для самоперевірки

1. В разі призупинення рішення про місцевий бюджет видатки здійснюються в такому порядку:

- а) відповідно до рішення попереднього бюджетного періоду за винятком капітальних видатків;
- б) відповідно до затвердженого рішення за винятком капітальних видатків;
- в) захищені статті забезпечуються відповідно до затвердженого рішення за винятком капітальних видатків.

2. Перелік статей видатків бюджету визначається відповідно до:

- а) переліку, визначеного Законом про Державний бюджет;
- б) переліку, визначеного Бюджетним кодексом;
- в) самостійно визначається місцевими радами;
- г) усі відповіді правильні.

3. Бюджетний запит – це:

- а) документ, в якому встановлюється розподіл доходів і фінансування бюджету;
- б) документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів;
- в) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій.

4. В процесі виконання місцевого бюджету передавати кошти із загального фонду до спеціального:

- а) дозволяється;
- б) не можна;
- в) дозволяється тільки за рішенням відповідної ради.

5. Видатки на загальну середню освіту здійснюються за рахунок коштів:

- а) державного бюджету;
- б) обласного бюджету;
- в) бюджету місцевого самоврядування.

6. Укладена угода, договір, які передбачають необхідність здійснювати розпорядником бюджетних коштів платежі на виконання цієї угоди – це:

- а) зобов'язання бюджетної установи;
- б) бюджетне фінансове зобов'язання;
- в) небюджетне зобов'язання;
- г) усі відповіді правильні.

7. Виділити основні ознаки кошторису:

- а) є основним плановим документом бюджетної установи, який містить показники загального та спеціального фонду;
- б) надає повноваження стосовно отримання доходів і здійснення видатків;
- в) визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій та досягнення цілей;
- г) усі відповіді правильні.

8. Документ, в якому визначається розподіл бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів за певними періодами року та кодами бюджетної класифікації відповідно до бюджетних призначень – це:

- а) розпис видаткової частини бюджету;
- б) фінансове бюджетне зобов'язання;
- в) бюджетний запит;
- г) усі відповіді правильні.

9. Помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі на бюджетний період – це:

- а) план асигнувань;
- б) бюджетний розпис;
- в) зобов'язання бюджетної установи;
- г) бюджетний запит.

10. Виділити ознаки паспорта бюджетної програми:

- а) формують на підставі бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету;
- б) формують на підставі бюджетних призначень на відповідний бюджетний період;
- в) затверджуються спільним наказом Міністерства фінансів України та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів;
- г) усі відповіді правильні.

Література: 1, с. 41 – 51; 4; 13; 14; 17; 20; 21, с. 197 – 255; 30; 33, с. 79 – 108; 35; 38; 42; 43.

Тема 5. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ

1. Державна регіональна фінансова політика: поняття, цілі, завдання.
2. Поняття вертикальних і горизонтальних дисбалансів. Збалансування місцевого бюджету.
3. Об'єктивна необхідність й організація бюджетного вирівнювання в Україні.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід фінансового вирівнювання.

1. Державна регіональна фінансова політика: поняття, цілі, завдання

Складовою державної регіональної економічної політики є державна регіональна фінансова політика.

Державна регіональна фінансова політика – це система заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є систематичне надання центральною владою допомоги владним

органам тих територій, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

Згідно з принципом *єдності* бюджетної системи України державна регіональна політика реалізується на основі Конституції України, законодавства про місцеве самоврядування, галузевого та бюджетного законодавства, загальнодержавних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. 25 травня 2001 р. Указом Президента України

Згідно з принципом *єдності* бюджетної системи України державна регіональна політика реалізується на основі Конституції України, законодавства про місцеве самоврядування, галузевого та бюджетного законодавства, загальнодержавних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. 25 травня 2001 р. Указом Президента України затверджена *Концепція державної регіональної політики*, заходи якої направлені на зміцнення позицій місцевого самоврядування.

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У процесі проведення державної регіональної політики передбачається вирішення багатьох завдань, основні з них представлені на рис. 5.1.

В сучасних умовах в Україні проходить процес формування правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів як виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим почалося проведення адміністративної реформи.

Суть адміністративної реформи – здійснення змін в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оптимізація структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координуючо-регулятивних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

З метою забезпечення передачі максимально можливого обсягу функцій на нижчий рівень управління планується проведення *реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*, зокрема:

1) упорядкування структури місцевих органів виконавчої влади шляхом оптимізації структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням особливостей розвитку регіонів;

2) підготовка законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо врегулювання питань комунальної власності, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування;

3) реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням історичних і національних особливостей регіонів, їх географічного розташування та менталітету населення;

4) законодавче врегулювання організації роботи в органах місцевого самоврядування як окремого виду державної служби;

5) трансформація складових середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою;

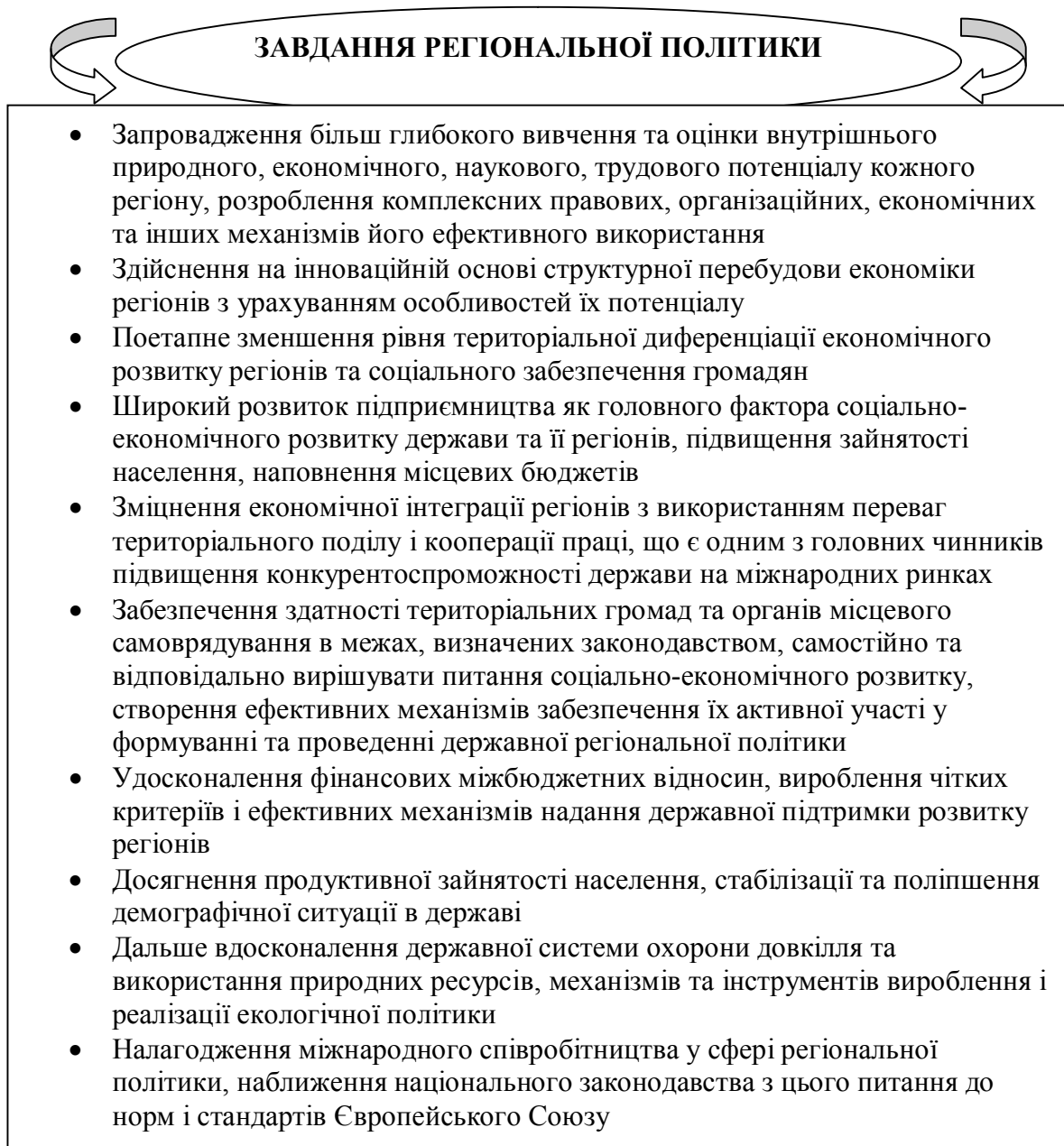


Рис. 5.1. Система завдань державної регіональної політики в Україні

6) забезпечення (через упорядкування адміністративно-територіального устрою) формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка матиме фінансові та матеріальні можливості для виконання делегованих їй державою функцій та надання населенню повноцінних державних послуг.

Складовою адміністративної реформи є *муніципальна реформа*, яка, в свою чергу, передбачає поступову відмову від централізованого державного управління, передачу територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення більшої частини завдань, які стосуються задоволення потреб місцевого населення.

2. Поняття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

Збалансування місцевого бюджету

Вертикальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами.

Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань. В теорії фінансів є таке поняття, як «не профінансований мандат», суть якого в тому, що держава наділяє органи місцевої влади певними зобов'язаннями, але при цьому не підкріплює їх фінансовими ресурсами.

Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;
- за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів;
- розмежування видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань, що на них покладаються [17].

Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли:

- одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів;
- існують так звані «бідні» і «багаті» території;
- деякі території мають більші потреби, ніж інші;
- існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики фінансового вирівнювання.

В останній час в економічній літературі [21] розглядається *вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання*, у складних процесах якого необхідно відокремлювати вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (табл. 8).

Таблиця 8.

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

Властивості	Вертикальне бюджетне регулювання	Горизонтальне бюджетне регулювання
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у бюджетній забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних і сільських), фінансове вирівнювання
Досягається шляхом	Розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

Збалансування бюджетів одного рівня досягається за допомогою *бюджетного регулювання*, тобто перерозподільних процесів у межах бюджетної системи, шляхом надання коштів фінансово «бідним» територіям або вилучення коштів у відносно «багатих» територіях.

Бюджетне регулювання – це діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів.

У процесі *бюджетного регулювання* вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності в надходженні доходів для запобігання затримок у фінансуванні видатків;
- створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності використання додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між фінансово «багатими» та «бідними» територіями;
- зв'язок між обсягами одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

У вітчизняній бюджетній практиці використовуються наступні **два методи бюджетного регулювання**:

1) *метод відсоткових відрахувань* від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів (такі доходи називають регулюючими) і

2) *надання фінансової допомоги* бюджетам в обсязі певної визначеної суми (у вигляді бюджетних трансфертів).

Метод відсоткових відрахувань має свої *переваги*, які характеризуються рівномірністю надходжень в часі, достатньо великими обсягами надходжень,

рівномірністю надходження по території країни, захищеністю від впливів економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах доходів. Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки як податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств і прибутковий податок з громадян. Перелік регулюючих податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, на сьогодні став досить обмеженим (податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб), проте відповідність зазначеним вище критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання.

При застосуванні *методу відсоткових відрахувань* використовують нормативи: 1) *єдині* для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць; 2) *групові* – єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя); *індивідуальні* для кожного бюджету.

У наш час відбувся перехід до застосування *єдиних* і *групових* нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за державним бюджетом України загалом зумовили посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

За сучасних умов важливе місце у процесі бюджетного регулювання займають *трансферти*. Разом із запровадженням Бюджетного кодексу України вони стають основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої частки у сукупних доходах місцевих бюджетів.

3. Об'єктивна необхідність й організація бюджетного вирівнювання в Україні

У межах кожної країни завжди спостерігаються об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, особливості дохідної бази бюджетів, можливості задоволення різноманітних місцевих потреб. *Головними загальноекономічними причинами*, які зумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України, є:

- нестабільність і неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни складу доходів і видатків бюджетів;
- невизначеність цілей і пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації надходження доходів до місцевих бюджетів, споживчі тенденції у витрачаннях бюджетних коштів.

Як доходи, так і видатки місцевих бюджетів окремих регіонів України мають значні відмінності. Тому виникає потреба у проведенні *фінансового вирівнювання*, яке спрямоване на перерозподіл фінансових ресурсів з метою усунення вертикальних й горизонтальних фіскальних дисбалансів на користь тих владних рівнів, котрі мають такі дисбаланси.

Термін «*вирівнювання*» в українському законодавстві вперше з'явився у 1995 р. у Законі України «Про бюджетну систему України» (ст.16). Пізніше він трансформувався в «*бюджетне вирівнювання*» в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р. (ст.1). На практиці часто застосовують поняття «*фінансове вирівнювання*». В економічній літературі іноді можна спостерігати ототожнення фінансового вирівнювання з бюджетним регулюванням. У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення цього поняття, але застосовуються терміни «*дотація вирівнювання*» і «*коефіцієнт вирівнювання*».

Фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими «*бідним*» і «*багатими*» територіями.

Фінансове вирівнювання – приведення відповідно до витрат місцевих бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями [21].

У широкому розумінні **фінансове вирівнювання** відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування тощо. Усе це надає фінансовому вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у фінансовій системі.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць країни нині є бюджетні трансферти.

Під час здійснення фінансового вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві доцільно дотримуватись таких *підходів*:

- необхідно враховувати об'єктивні розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричиняють диференціацію бюджетних видатків;

- механізм фінансового вирівнювання повинен відповідати цілям і пріоритетам регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

- необхідною передумовою для створення рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад повинно бути вирівнювання видатків місцевих бюджетів, а також їх дохідної бази;

- для забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел доцільно встановити такий елемент механізму фінансового вирівнювання як ступінь вирівнювання доходів місцевих бюджетів;

- кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни.

Зазначені засади фінансового вирівнювання реалізуються у процесі формування механізмів надання фінансової допомоги місцевим бюджетам. Вихідною умовою забезпечення ефективності цих механізмів є застосування єдиних, прозорих, науково обґрунтованих підходів щодо державної фінансової підтримки розвитку територій.

8 вересня 2005 р. в Україні був прийнятий Закон «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій.

Стимулювання розвитку регіонів – це комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному й регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів і держави в цілому [14].

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

- забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і послуг;

- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально економічного розвитку регіонів України;

- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля.

У Законі від 8 вересня 2005 р. узагальнені такі **основні засади**, на яких має формуватися стимулювання розвитку регіонів у нашій країні:

1) збалансування загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

2) програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

3) максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

4) концентрація на конкурсній основі коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

5) співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

У названому вище Законі вперше у вітчизняному законодавстві дано тлумачення терміна **«регіон»**, під яким розуміється територія АРК, області, міст Києва та Севастополя. Крім того, визначено сутність поняття **«депресивних територій»**, їх класифікація та вказані показники розвитку, за якими території набувають цього статусу.

Депресивна територія – це регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку яких за показниками, визначеними в законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу.

Депресивні території поділяють на такі групи:

1) *регіони*;

2) *промислові райони* – райони, в яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;

3) *сільські райони* – райони, в яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості;

4) *міста обласного значення*.

Статус *депресивної* надається території з метою створення правових, економічних, та організаційних засад для вживання органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Депресивними визнаються:

- *регіони*, у яких протягом останніх п'яти років середні показники валової доданої вартості на одну особу є найнижчими;

- *промислові райони*, у яких протягом останніх трьох років середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості є найвищими, обсяг промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати найнижчі;

- *сільські райони*, у яких протягом останніх трьох років щільність сільського населення, природний приріст населення найнижчі, найвища – частка зайнятих у сільському господарстві, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньої заробітної плати є найнижчими;

- *міста обласного значення*, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим є рівень середньої заробітної плати.

Депресивними визнаються промислові та сільські райони, а також міста обласного значення, названі показники розвитку яких відповідають одночасно всім зазначеним вище критеріям.

Визначення вихідних понять і критеріїв репресивності територій створює необхідні передумови для практичного втілення основних принципів державного стимулювання регіонів, задекларованих у законодавстві:

- об'єктивність і відкритість визначення територій для державного стимулювання їх розвитку;
- одночасна концентрація зусиль і коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;
- неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;
- максимальне використання можливостей самих територій у розробці та реалізації системи заходів з подолання депресивності.

Основними **формами державної підтримки** регіонів з метою стимулювання розвитку депресивних територій є:

1) цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;

2) надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва (бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди тощо);

3) спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також здійснення інших заходів;

4) сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та довкілля;

5) надання іншої державної підтримки.

У Законі України «*Про стимулювання розвитку регіонів*» визначено порядок фінансування заходів щодо стимулювання їх розвитку та подолання депресивності територій. Обсяги фінансування реалізації угод щодо регіонального розвитку та виконання програм подолання стану депресивності територій мають щорічно передбачатися у проектах державного бюджету України та рішеннях про місцеві бюджети відповідними бюджетними програмами.

Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій, не повинні враховуватися суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних і наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

Вирішення завдань фінансового вирівнювання досягається за допомогою певної системи форм і методів державної підтримки, проте центральне місце в

ній займають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям у вигляді бюджетних трансфертів.

Питання для самостійного вивчення:

Зарубіжний досвід фінансового вирівнювання

У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання:

- вертикальне фінансове вирівнювання;
- горизонтальне фінансове вирівнювання;
- вирівнювання доходів місцевих органів влади;
- вирівнювання видатків цих органів влади.

Методи фінансового вирівнювання – це способи його здійснення на основі використання таких інструментів, як: фонди фінансового вирівнювання (*еквалізаційні фонди*); загальні та спеціальні трансферти; внески територій; розподілені й передані податки та інші.

Основні види систем фінансового вирівнювання у зарубіжній практиці:

перша – ґрунтується на тому, що необхідні для фінансового вирівнювання ресурси акумулюються в бюджеті центрального уряду, а потім перерозподіляються на користь окремих територій, які потребують допомоги;

друга – ґрунтується на засадах самофінансування, тобто необхідні для вирівнювання ресурси акумулюються в спеціальних фондах самими територіями без участі бюджету центрального уряду.

Такі системи характерні для горизонтальної форми вирівнювання в окремих країнах.

Покажемо систему вирівнювання на прикладі Швеції [21].

Тут система фінансового вирівнювання дістала назву системи Робіна Гуда. Автори дослідження «Місьцеве самоврядування у Швеції» зазначають, що потреби в комунальних послугах і місцеві умови для їх надання в різних комунах неоднакові. Є залежність між віковою структурою населення і рівнем потреб у послугах. Висока частка дітей дошкільного віку і високий рівень зайнятості населення жіночої статі збільшує потребу в дошкільних закладах. Велика кількість дітей шкільного віку вимагає збільшення місць у школах. Збільшення чисельності громадян похилого віку спричиняє додаткову потребу в закладах для таких людей.

Затрати на комунальні послуги відрізняються також у комунах залежно від географічних і кліматичних умов. Малозаселені райони вимагають більших затрат. Водночас висока густота населення спричиняє додаткові витрати. Усі ці та інші фактори приводять до того, що комуни зобов'язані здійснювати неоднакові витрати.

У той же час комуни мають і неоднакові доходи: одні – більші, інші – менші. Це пов'язано з різною дохідною базою, яку вони самостійно оподатковують. Для визначення рівня можливостей кожної комуни щодо формування її доходів шведські економісти використовують кілька показників:

- *середньокомунальну податкоспроможність* – розраховується шляхом поділу суми доходів, котрі підлягають комунальному оподаткуванню по всій країні, на загальну кількість жителів держави;

- *податкоспроможність окремої комуни* – визначається шляхом поділу суми доходів в окремій комуні, що підлягає її комунальному оподаткуванню, на кількість жителів цієї комуни.

Таким чином, одні комуни мають більшу податкоспроможність, ніж середньокомунальна, інші – меншу.

Основні фактори, що впливають на цей показник:

- частка населення, яка працює;
- рівень доходів населення;
- вікова структура населення;
- господарська структура;
- структура забудови комуни та ін.

Податкоспроможність кожної комуни визначає її можливості фінансувати витрати на надання громадських послуг. Отже, з одного боку, в кожній комуні складаються різні обсяги витрат, з другого – різні можливості щодо фінансування їх. *Фінансове вирівнювання* зводиться до того, що вирівнюються можливості комун фінансувати ці витрати і вирівнюються самі витрати. Це означає: вирівнюються їхні доходи й видатки. За інших умов, вважають у Швеції, зростав би розрив між рівнями розвитку окремих комун з усіма негативними наслідками.

Нову систему фінансового вирівнювання у Швеції прийнято риксдагом (парламентом) восени 1995 р. і введено з 1996 р. Система побудована таким чином, що вирівнювання здійснюється виключно за рахунок фінансових ресурсів самих комун, тобто на засадах самофінансування. До цього фінансове вирівнювання здійснювалося за рахунок субсидій із бюджету центрального уряду. З 1996 р. державні субсидії використовуються для загальної фінансової підтримки місцевого самоврядування, а також для регулювання відносин комун і ландстингів (губерній).

Фінансове вирівнювання здійснюється у два етапи:

1. *Вирівнювання доходів.* Середньокомунальну податкоспроможність по Швеції визначено в обсязі середнього доходу на одну людину по країні, що підлягає комунальному оподаткуванню. Комуни, які мають середній дохід на одного жителя менше цієї суми, отримують субсидію. Ті, дохід котрих становить більше цього доходу на одну людину, сплачують внески до фонду субсидій. Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньокомунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуни, помноженою на чисельність жителів комуни, а також на попередньо встановлену податкову ставку (до 1998 р. цю ставку було визначено в обсязі 95% від середньої комунальної податкової ставки, яка склалася в 1995 році).

2. *Вирівнювання витрат на більшість видів послуг, що надаються комунами.* Визначено сфери діяльності, котрі враховуються при вирівнюванні витрат, а також фактори, що впливають на рівень цих витрат (див. табл. 9). Комуни, які мають високі структурні витрати, отримують субсидії. Ті, що мають малі структурні витрати, роблять внески до спільної каси субсидій.

Вказані в таблиці фактори лежать в основі розрахунків відповідних доплат чи відрахувань, котрі здійснюються на основі індексів.

Таблиця 9.

Сфери діяльності, які враховуються при вирівнюванні витрат, і фактори, що впливають на рівень витрат у Швеції

Сфера діяльності	Фактор
Комуни	
Дитячі дошкільні заклади	Вікова структура, рівень зайнятості батьків, податкоспроможність і густота населення
Заклади з догляду за людьми похилого віку	Вікова структура, співвідношення чоловіків і жінок, професійна структура, рівень спільного проживання, малозаселені райони
Дев'ятирічна школа	Вікова структура, малозаселені райони, рідна мова
Гімназія	Вікова структура, форми проживання (пансіон), вибір програм навчання
Турбота про сім'ю та особистість	Матері-одиначки з дітьми у віці до 15 років, переїзди, іноземні громадяни (за винятком вихідців із країн Північної Європи), громадяни Фінляндії, щільність забудови
Водопостачання і система каналізації	Низька щільність забудови, геологічні особливості
Вулиці та дороги	Ступінь зносу, зумовлений інтенсивністю дорожнього руху та кліматичними особливостями
Забезпечення зайнятості і розвиток господарства	Безробіття
Затрати на будівництво, утримання та опалення	Індекс, який розраховується на основі зміни витрат
Додаткові витрати малозаселених районів: адміністративно-рятувальна служба тощо	Чисельність населення, його густота, ступінь наявності районів щільного заселення
Зменшення чисельності населення	Скорочення чисельності населення протягом останніх 10 років
Дефіцит населення	Чисельність населення в радіусі 30 чи 90 км
Додаткові виплати у зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
Ландстинги	
Охорона здоров'я включно з профілактикою	Вікова структура населення, середня тривалість життя, проживання самотнім, малозаселені райони
Вищі навчальні заклади	Кількість зарахованих студентів
Додаткові виплати у зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
Комуни і ландстинги	
Громадський транспорт	Густота населення, один чи кілька адміністративних центрів, розрідженість

Формула вирівнювання – це математична модель, яка зумовлює розміри доплати відповідній території чи її внесків на основі об'єктивних факторів і критеріїв.

У Швеції формула вирівнювання складається з двох частин, одна з яких давала можливість розрахувати гарантовану податкову базу комуни, а інша – розмір трансферту для забезпечення цієї бази.

Формула розрахунку гарантованої податкової бази :

$$Y_i = (A_1 + A_2 + A_3) \times Y_m, \quad (4)$$

де: Y_i – гарантована податкова база на душу населення i -ї комуни;

Y_m – середній по країні дохід, котрий підлягає оподаткуванню на душу населення;

A_1, A_2, A_3 – коефіцієнти, що коригують податкову базу у зв'язку із різним рівнем бюджетних потреб територій.

(A_1 відображає загальний рівень питомих витрат місцевої влади. Показник коливається від 1 до 1,57.

A_2 – віковий фактор, вводиться для вирахування демографічних особливостей територій. Крім того, він є показником ініціативності місцевої влади. Його величина тим більша, чим більші подушні бюджетні витрати i -ї комуни відповідно до середнього рівня по країні. Коефіцієнт може бути як додатним, так і від'ємним, що є негативною оцінкою місцевої влади за слабку активність.

A_3 – буферний коефіцієнт, компенсує скорочення податкової бази внаслідок зменшення чисельності населення i -ї території).

Розмір трансферту розраховується за формулою:

$$G_i = T_1 \times (Y_i - Y_n), \quad (5)$$

де: G_i – трансферт на душу населення i -ї комуни;

T_1 – встановлена місцевими органами влади податкова ставка;

Y_i – гарантована податкова база на душу населення i -ї комуни;

Y_n – дохід, що підлягає оподаткуванню в i -й комуні.

Право на отримання вирівнювальних трансфертів у Швеції мають комуни з податковою спроможністю на рівні менш ніж 95 % від середньокомунальної по країні. Внески роблять комуни з податкоспроможністю понад 110 % від середньокомунальної по Швеції.

Контрольні питання

1. Визначте головну мету і завдання державної регіональної бюджетної політики.
2. Яким чином можна усунути вертикальні і горизонтальні дисбаланси?
3. Назвати головні загальноекономічні причини, що зумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів.
4. Як ви розумієте поняття «фінансове вирівнювання»?
5. З якою метою проводиться стимулювання розвитку регіонів?
6. Яку територію називають депресивною? На які групи поділяють депресивні території?

7. Назвати основні форми державної підтримки регіонів з метою стимулювання розвитку депресивних територій.
8. Що таке бюджетне регулювання? Які завдання вирішуються в процесі бюджетного регулювання?
9. Які методи і напрями бюджетного регулювання використовуються у вітчизняній бюджетній практиці?
10. Які використовуються види нормативів відрахувань від регулюючих доходів?

Тести для самоперевірки

1. Створення умов для надання громадських послуг населенню за єдиними стандартами на всій території – це завдання:

- а) державної фінансової політики;
- б) місцевої фінансової політики;
- в) не передбачається фінансовою політикою взагалі.

2. Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути шляхом:

- а) зменшення кола обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- б) запровадження додаткових податків на території;
- в) надання центральною владою цільових субвенцій;
- г) дотації вирівнювання.

3. Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути шляхом:

- а) зменшення кола обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- б) запровадження додаткових податків на території;
- в) надання центральною владою цільових субвенцій;
- г) дотації вирівнювання.

4. У вітчизняній бюджетній практиці використовуються методи бюджетного регулювання:

- а) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів;
- б) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і регулюючих доходів;
- в) у вигляді бюджетних трансфертів;
- г) усі відповіді правильні.

5. Депресивними визнаються:

- а) регіони, у яких протягом останніх 5-ти років середні показники валової доданої вартості на одну особу є найнижчими;
- б) промислові райони, у яких протягом останніх 3-х років середні показники рівня безробіття є найвищими;
- в) сільські райони, у яких протягом останніх 3-х років природний приріст населення найнижчий;
- г) усі відповіді правильні.

6. До основних форм державної підтримки регіонів з метою стимулювання розвитку депресивних територій відносять:

- а) цільове спрямування державних капіталовкладень у розвиток інфраструктури;
- б) програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку;
- в) надання фінансової допомоги малим підприємствам;
- г) спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем.

7. Діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів – це:

- а) форма державної підтримки регіонів;
- б) бюджетне регулювання;
- в) фінансове вирівнювання;
- г) усі відповіді правильні.

8. До депресивних відносять міста обласного значення, у яких протягом останніх 3-х років:

- а) є найвищими середні показники рівня безробіття;
- б) найвищий рівень середньої заробітної плати;
- в) найнижчий рівень середньої заробітної плати;
- г) найнижчий природний приріст населення.

9. До депресивних відносять сільські райони, у яких протягом останніх 3-х років:

- а) найнижчий природний приріст населення;
- б) найвищі середні показники рівня безробіття;
- в) найвищий рівень середньої заробітної плати;
- г) усі відповіді правильні.

10. До депресивних відносять промислові райони, у яких протягом останніх 3-х років:

- а) найнижчий природний приріст населення;
- б) найвищі середні показники рівня безробіття;
- в) найвищий рівень середньої заробітної плати;
- г) найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу.

Література: 4; 13; 14; 21, с. 266 – 277; 27; 33, с. 109 – 124.

Тема 6. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ЇХ СКЛАДОВІ

1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації.
2. Поняття та концепції організації міжбюджетних відносин.
3. Бюджетні трансферти та їх види.
4. Алгоритм визначення дотацій вирівнювання.

Питання для самостійного вивчення:

1. Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах
2. Зарубіжний досвід використання бюджетних трансфертів.

1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації

Одними з найважливіших і найскладніших проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій.

Для бюджетної системи України Характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи – місцевих бюджетів.

У процесі організації між бюджетних відносин їх суб'єктами виступають ті органи влади й управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, АРК і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Розмежування доходів не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів певних територій, які мають об'єктивний характер і зумовлені:

- різним рівнем економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- різними природно-кліматичними умовами;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;



Рис. 6.1. *Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин*

- шляхами сполучення;
- кількістю населення та його віковим складом;
- сформованою інфраструктурою та ін.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів і видатків, досягається за допомогою **бюджетного регулювання**, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, шляхом:

- надання коштів фінансово «бідним» територіям (форми фінансової допомоги: відрахування із загальнодержавних доходів, міжбюджетні трансферти – дотації та субвенції);
- вилучення коштів у відносно фінансово «багатих» територій (форми вилучення: податки та обов'язкові платежі, передача коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Рух бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин відбувається переважно у формі міжбюджетних трансфертів, взаєморозрахунків, а також об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм (рис. 6.1).

Центральне місце в бюджетних відносинах посідають процедури бюджетного регулювання. У Бюджетному кодексі України визначена **мета регулювання міжбюджетних відносин** – це забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

2. Поняття та концепції організації міжбюджетних відносин

Організація міжбюджетних відносин і, зокрема, способи збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій значною мірою залежить від того, яким чином розмежовано доходи між

рівнями бюджетної системи згідно з розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовують такі **способи розмежування доходів**:

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розподіл надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- 3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування;
- 4) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь загальнодержавних органів влади.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни.

Міжурядові фінансові відносини виникають у процесі спільної діяльності різних рівнів влади з виконання покладених на них Конституцією та законами функцій.

В унітарних державах внутрішні міжурядові фінансові відносини виникають між двома рівнями урядів. Це уряд, який очолює центральну виконавчу владу, і уряди, що представляють місцеве самоврядування. У федеративних державах є ще один рівень таких відносин – це уряди суб'єктів федерації. В економічній літературі досліджуються **основні концепції організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин**:

1) бюджетний унітаризм – це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому, як правило, відводиться досить пасивна роль. У рамках *бюджетного унітаризму* центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси. В умовах *бюджетного унітаризму* використовуються другий і третій із зазначених вище способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або наданням місцевій владі права встановлювати надбавки до податків, але тільки у межах, визначених центральним урядом;

2) бюджетний федералізм – це форма організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин, яка має кілька ознак:

- чітке розмежування видатків різних рівнів влади і наділення цих рівнів фіскальними повноваженнями самостійно формувати власну дохідну базу (*фіскальний федералізм*);

- побудова внутрішніх міжурядових фінансових відносин на основі договірно-правових форм їхньої організації;

- організація відносин за активної ролі у визначенні їхньої моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм їхніх консультацій і переговорів.

Бюджетний федералізм, як правило, передбачає перший із зазначених вище способів розмежування доходів, тобто чіткий розподіл податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами.

Основні групи моделей бюджетного федералізму:

- *децентралізовані:* характеризуються значною фіскальною автономією регіональних і місцевих влад, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженим співробітництвом. Центральна влада фактично не займається проблемами фінансового вирівнювання, мало уваги звертає на фіскальні дисбаланси розвитку окремих територій. Таким чином, місцева влада при такій моделі має покладатися передусім на власні сили. Подібна модель бюджетного федералізму характерна для США;

- *кооперативні:* характеризуються тісною співпрацею рівнів влади, активною політикою центральної влади з подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. Центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів громадських послуг у межах усієї території країни. Кооперативні моделі бюджетного федералізму характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для ФРН, Австрії;

3) концепція субсидарності – передбачає забезпечення соціальної справедливості з погляду мобілізації та витрачання бюджетних коштів. Основні принципи побудови внутрішніх міжурядових фінансових відносин, які випливають з цієї концепції:

- влада більш високого рівня, зокрема державна, може втручатися у фінансові справи влади нижчого рівня лише тією мірою, в якій друга продемонструвала і довела свою нездатність вирішувати проблеми;

- *субсидарність (субсидіум)* означає допомогу. Цей принцип вказує на обов'язок вищої державної влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня. Причому така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній владі;

- розподіл повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, включаючи фінансову;

- принцип *співробітництва* (партнерства) різних рівнів влади.

У Конституції ФРН знайшла відображення ідея *спільного інтересу*, який реалізується через угоди федерації та земель. Конституційна реформа 1974 р. в Австрії передбачила можливість укладання угод між федерацією та землями, з одного боку, а також між самими землями, з другого. Проекти, що доручаються регіональній владі Франції, мають розвиватися в співробітництві з округами та муніципалітетами. Законодавство Франції передбачає таку форму реалізації державної інвестиційної політики, як *планові контракти*. *Планові контракти* - це угоди між різними рівнями влади щодо спільних інвестицій. Принцип співробітництва різних рівнів влади не виключає конфліктних ситуацій між ними. У більшості західноєвропейських країн створено правові механізми розв'язання таких конфліктів. Місцеві органи влади Австрії, ФРН можуть

оскаржувати рішення, у тому числі й фінансові, центральних і земельних властей у конституційних судах. Таке ж право мають місцеві власті Італії;

- принцип *делегованого управління*: центральна влада може делегувати частину своїх повноважень місцевій владі. Та, в свою чергу, може делегувати окремі свої повноваження органам влади вищого рівня на основі угоди.

В Україні прийняття цілої низки законів, а в 2001 р. Бюджетного кодексу України сприяло створенню законодавчої основи організації міжбюджетних відносин. Проте залишається багато невирішених питань практичної реалізації положень цих документів, не завжди пов'язаних між собою, а інколи і суперечливих.

Протягом багатьох років звичними були зміни механізму бюджетного регулювання, переліку регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Не виконувалися такі важливі вимоги чинного законодавства, як недопущення встановлення нових податків, внесення змін у механізм стягнення діючих податків та інших обов'язкових платежів і в цілому змін до чинного законодавства щорічними законами про державний бюджет України. Стабілізація нормативної бази міжбюджетних відносин стала одним із найважливіших завдань бюджетної політики.

3. Бюджетні трансферти та їх види

Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей [21]. Широке за своєю сутністю поняття «трансфертні платежі» у бюджетній сфері трансформуються і конкретизуються поняттями «субсидії», «дотації», «субвенції». У кожній країні є своя специфіка надання субсидій, проте всі їх різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) та умовні (або спеціальні) субсидії.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділяли на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: 1) поточні і 2) капітальні.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що перераховують у зворотному напрямі – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (2001) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів, Насамперед, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» нині використовують термін «міжбюджетні трансферти».

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший.

Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом, поділяють на чотири види:

- 1) дотації вирівнювання;

- 2) субвенції;
- 3) кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;
- 4) інші дотації.

Дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який їх отримує, тобто з проведенням фінансового вирівнювання.

Дотації вирівнювання надходять з державного бюджету, з бюджетів Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення з цільовим спрямуванням: бюджетам АРК, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення; бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Обсяг дотації визначається шляхом зіставлення *видатків* відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів і *доходів* (кошику доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснюється з використанням *індексу відносної податкоспроможності*, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з середнім показником по країні в розрахунку на одного мешканця.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Можуть надаватися як державним так і місцевими бюджетами.

З державного бюджету надаються на:

- здійснення програм соціального захисту;
- компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у

зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою.

Останніми роками з державного бюджету місцевим бюджетам надаються субвенції на:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання заходів щодо попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності;
- виконання інвестиційних проектів;
- збереження історичної забудови міст і об'єктів історико-культурної спадщини України;
- виконання різноманітних соціальних програм.

За сучасних умов розвитку економіки важливого значення набувають субвенції, пов'язані з реалізацією програм соціального захисту населення. Протягом останніх років з державного бюджету місцевим бюджетам надавалися субвенції:

- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам;
- на будівництво і придбання житла;

- компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- виплату житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення сміття;
- виплату житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та інші.

З місцевих бюджетів надаються на:

- утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

З державного бюджету і місцевих бюджетів надаються на:

- на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Третій вид трансфертів – **передача коштів** до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Так, у випадках, коли прогнозні показники доходів бюджету (АРК), обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК і міст обласного значення) бюджетів *перевищують розрахунковий обсяг видатків* відповідного бюджету (обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючи коефіцієнтів), для такого бюджету *встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі* до державного бюджету України.

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – це **інші дотації**, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

З 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам практично всіх адміністративно-територіальних одиниць. Поширення принципу субсидіарності в зарубіжних країнах не повинно механічно переноситися у вітчизняну бюджетну практику. Головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, а отже, є фінансово «бідніші».

Розширення кількості дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів.

З метою подальшого **вдосконалення міжбюджетних відносин** потрібно:

- проводити чітке розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, відповідно до якого має здійснюватися розмежування фінансових ресурсів;

- забезпечувати органи місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень державної влади;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів, як основного джерела фінансування власних повноважень;
- розробляти механізм компенсації втрат власних доходів місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з наданими державою пільгами за податками та іншими платежами;
- відновлювати механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників *загального фонду* державного бюджету, в якому слід враховувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;
- законодавчо визначати порядок коригування власної дохідної бази місцевих бюджетів і встановлювати перелік чинників, які можуть при цьому бути враховані;
- під час розрахунку бюджетних трансфертів враховувати сформовану мережу бюджетних установ, а також стан об'єктів соціально-культурної сфери;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригуючі коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки;
- законодавчо визначати на кожний бюджетний рік перелік депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- розробляти дієвий механізм стимулювання регіонів-донорів державної скарбниці;
- у процесі бюджетного регулювання поступово переходити до оцінювання податкової бази територій, як сукупності об'єктів, що підлягають оподаткуванню;
- створювати прозорий і зрозумілий механізм визначення обсягів субвенцій місцевим бюджетам із державного бюджету;
- застосовувати конкурсний відбір проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій.

4. Алгоритм визначення дотацій вирівнювання

Порядок визначення обсягів *дотацій вирівнювання* з державного бюджету місцевим бюджетам визначений ст. 97 і 98 Бюджетного кодексу України і постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 5 вересня 2001 р. № 1195 із змінами і доповненнями. Цією постановою затверджено Формулу розподілу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Дотації вирівнювання надаються з державного бюджету України:

- бюджету АРК;
- обласним бюджетам;
- бюджетам міст Києва та Севастополя;
- бюджетам міст республіканського (АРК) та обласного значення;

- бюджетам районів.

Встановлена зазначеною вище постановою Кабінету Міністрів України Формула враховує такі **параметри**:

- **фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти** до них;

- **кількість мешканців і споживачів** соціальних послуг;

- **індекс відносної податкоспроможності** відповідного міста чи району;

- **прогнозний показник кошика доходів** бюджетів місцевого

самоврядування – для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського (АРК) та обласного значення, і прогноз доходів, які враховуються при визначенні обсягів між бюджетних трансфертів – для районних бюджетів;

- **коефіцієнт вирівнювання** – коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Визначення обсягів дотацій вирівнювання.

Обсяг **дотації вирівнювання** з державного бюджету, що надається бюджету АРК, обласному бюджету, бюджету міста Києва чи Севастополя, міста республіканського (АРК) чи обласного значення, бюджету району, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, **визначається за загальним фондом** місцевого бюджету як **різниця між розрахунковим показником обсягу видатків і розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів)**, закріплених за відповідними місцевими бюджетами, розрахована у встановленому порядку із **застосуванням коефіцієнта вирівнювання** за такою формулою:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{izak}), \quad (6)$$

де T_i – обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету;

V_i – розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів;

D_{izak} – розрахунковий обсяг доходів (кошик доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами;

α_i – коефіцієнт вирівнювання.

Встановлено, що у випадках, якщо коефіцієнт вирівнювання не застосовується і обсяг коштів, які передаються з відповідного місцевого бюджету державному бюджету більший за обсяг відповідних коштів, переданих у минулому році, то вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету у звітному році здійснюється в обсягах, не більших ніж у попередньому році.

Розрахунок обсягу доходів (кошика доходів) загального фонду місцевого бюджету, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Обсяг доходів (кошика доходів) бюджету АРК, обласного бюджету, бюджетів міст Києва та Севастополя, міста республіканського (АРК) та обласного значення, району формується з надходжень загальнодержавних

податків і зборів, закріплених за місцевими бюджетами згідно зі ст. 64 і 66 Бюджетного кодексу України.

Розрахунок цих кошків закріплених доходів проводиться шляхом застосування **індексу відносної податкоспроможності** відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Цей індекс визначають на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди (базовий період), що передують року, в якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. При цьому враховуються втрати закріплених доходів відповідних місцевих бюджетів у базовому періоді внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями ВР АРК і відповідних місцевих рад.

Індекс відносної податкоспроможності – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одного мешканця.

Таким чином, цей індекс показує, наскільки рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на одну особу населення відрізняється від середнього у країні. Застосування таких індексів дає змогу здійснити перерозподіл ресурсів усередині бюджетної системи на засадах об'єктивності з використанням формульного підходу для проведення фінансового вирівнювання.

Питання для самостійного вивчення:

1. Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах

Діючі системи бюджетів у зарубіжних країнах можна згрупувати в три основні моделі:

Перша модель ґрунтується на повному розмежуванні окремих податків між різними адміністративними рівнями влади і на закріпленні їх у законодавчому порядку за відповідними рівнями системи бюджетів. Така модель частково характерна для США.

Друга модель ґрунтується на зафіксованому в законодавстві пайовому розподілі основних податків між різними адміністративними рівнями влади і на відповідному закріпленні цих часток за рівнями системи бюджетів. Ця модель частково характерна для Німеччини. У такий спосіб у цій країні розподіляється податок на додану вартість.

Третя модель характеризується застосуванням різними рівнями влади спільної бази оподаткування. При цьому кожен рівень влади встановлює власну ставку на основі однієї бази оподаткування. Загальна ставка оподаткування, таким чином, є сумою податкових ставок різних рівнів влади. У такий спосіб розподіляється прибутковий податок у Швеції.

З основних інструментів міжбюджетних взаємовідносин у зарубіжних країнах можна виділити такі:

- розподіл окремих видів податків між рівнями влади;

- пайова участь різних рівнів влади в розподілі доходів від окремих видів податків;
- використання різними рівнями влади спільної бази оподаткування й участь у розподілі окремих податків на основі власних ставок оподаткування;
- система загальних і спеціальних трансфертів.

Децентралізація бюджетних і податкових повноважень спостерігається і в процесі організації міжбюджетних взаємовідносин у багатьох унітарних та федеративних державах (Італія, Португалія, Франція, ФРН).

2. Зарубіжний досвід використання бюджетних трансфертів

Трансферти – це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називаються фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку.

За рахунок трансфертів у багатьох країнах формується домінуюча частина доходів місцевих органів влади (на Мальті – 98 % доходів муніципальних бюджетів, у Румунії – 79, у Латвії – 68, у Словенії – 67, у Великобританії – 77, у Нідерландах – 60 %).

У зарубіжних країнах сформувалася розгалужена система трансфертів. Вони є інструментом проведення державної регіональної фінансової політики. За допомогою трансфертів:

- здійснюється фінансове вирівнювання;
- фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження);
- забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів;
- компенсуються втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів.

Трансферти поділяються на чотири групи:

- 1) розподілені податки;
- 2) гранти;
- 3) субвенції;
- 4) інші.

В свою чергу гранти поділяються на дві групи:

- специфічні гранти (субвенції) – мають цільовий характер;
- генеральні гранти – не обумовлюються конкретною метою їхнього витрачання.

За сучасних умов у багатьох країнах спостерігається тенденція спрощення системи трансфертів, зменшення чисельності їхніх видів.

Йде процес заміщення спеціальних трансфертів загальними, тобто не обумовленими конкретною метою. Це стало вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування.

У Німеччині загальні субсидії надаються на фінансове вирівнювання. Обумовлені субсидії виділяються як федерацією, так і землями на поточні витрати, на допомогу з обслуговування боргів, на соціальні послуги і добробут молоді, на запобігання стихійному лиху, на вдосконалення дорожньої інфраструктури, на утримання шкіл, дитячих садків і лікарень, а також громадських культурних закладів тощо.

Інвестиційні субсидії надаються для розширення дорожньої (транспортної) інфраструктури, для спорудження шкіл і дитячих садків, муніципальних очисних підприємств, житла для студентів, державного житлового фонду.

Значних змін зазнала система трансфертів у ФРН після приєднання східних земель і утворення фонду «Німецька єдність». Ці зміни було спрямовано на переорієнтацію фінансових ресурсів з метою прискорення розвитку східних земель.

Контрольні питання

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин? Розкрийте їх роль і значення у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Що є підставою для існування міжбюджетних відносин?
3. Як вплинуло прийняття Бюджетного кодексу України на вдосконалення міжбюджетних відносин у нашій країні?
4. Які проблеми міжбюджетних відносин в Україні потребують швидкого вирішення?
5. Які субвенції переважно надаються останніми роками з державного бюджету місцевим бюджетам?
6. Розкрийте сутність основних концепцій організації міжбюджетних відносин.
7. Проаналізуйте форми руху фінансових ресурсів у процесі здійснення міжбюджетних відносин.
8. Визначити цільове спрямування субвенцій з державного бюджету.
9. Охарактеризувати основні види бюджетних трансфертів.
10. За рахунок яких доходів загального фонду державного бюджету надаються міжбюджетні трансферти в нашій державі?

Тести для самоперевірки

1. **Міжбюджетні трансферти** – це:

- а) кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший;
- б) надання коштів з державного бюджету місцевим для збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;
- в) сукупність між бюджетних трансфертів, що здійснюються протягом бюджетного року;
- г) усі відповіді правильні.

2. **Суб'єктами міжбюджетних відносин є:**

- а) місцеві осередки політичних партій;
- б) громадські утворення й організації;

в) органи державної влади й органи місцевого самоврядування, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;

г) усі відповіді правильні.

3. Субвенції на виконання інвестиційних проектів можуть надаватися:

а) з Державного бюджету;

б) з місцевих бюджетів;

в) з Державного та з місцевих бюджетів;

г) заборонені Бюджетним кодексом України.

4. Обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету, встановлюється для бюджету, у якого:

а) показники доходів перевищують розрахунковий обсяг видатків;

б) показники доходів відповідають розрахунковому обсягу видатків;

в) показники доходів менші за розрахункові обсяги видатків;

г) кошти передаються у випадках а і б.

5. Третій вид трансфертів – передача коштів до державного бюджету із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючи коефіцієнтів, стосується бюджетів:

а) АРК, обласних і районних;

б) міст обласного значення;

в) міст Києва та Севастополя;

г) усі відповіді правильні.

6. З місцевих бюджетів надаються субвенції на:

а) утримання об'єктів спільного користування;

б) будівництво і придбання житла;

в) виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

г) утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

7. Міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про їх надання – це:

а) дотації вирівнювання;

б) субвенції;

в) кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;

г) усі відповіді правильні.

8. Міжбюджетні трансферти, обсяг яких визначається шляхом зіставлення видатків місцевих бюджетів і кошику їх доходів – це:

а) дотації вирівнювання;

б) субвенції;

в) кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;

г) інші дотації.

9. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

а) визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

- б) значні відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів певних територій;
- в) гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;
- г) усі відповіді правильні.

10. Основними формами руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин є:

- а) міжбюджетні трансферти;
- б) взаєморозрахунки;
- в) об'єднання коштів бюджетів;
- г) усі відповіді правильні.

Література: 4; 6; 12; 14; 19; 21, с. 283 – 323; 22; 27; 28; 34, с. 351 – 399; 42.

Тема 7. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

1. Система управління місцевими фінансами. Бюджетний процес.
2. Місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження, функції.
3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів.
4. Фінансовий контроль на місцевому рівні.

Питання для самостійного вивчення:

1. Місцеві фінансові органи та місцеве фінансове планування в зарубіжних країнах.
2. Касове виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.

1. Система управління місцевими фінансами. Бюджетний процес

Управління місцевими фінансами – це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць. Його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів.

Управління місцевими фінансами – це процес формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств.

Система управління місцевими фінансами – це сукупність складових, які ґрунтуються на використанні знань економічних законів розвитку суспільства, закономірностей процесу формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів. **Основними елементами системи управління є:**

- *компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів* – це коло повноважень, якими місцеві органи влади наділяються законом для виконання покладених на них функцій. Основними етапами компетенції є бюджетний процес, встановлення місцевих податків і зборів, формування фондів, випуск муніципальних позик та ін.;

- *місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження, функції* – це складова системи управління місцевими фінансами, яка визначає провідну роль у функціонуванні фінансів на місцевому рівні;

- *казначейська система обслуговування місцевих бюджетів* – сукупність органів, які наділені повноваженнями щодо касового виконання бюджетів;

- *фінансовий контроль на місцевому рівні* – діяльність суб'єктів, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів.

Серед повноважень місцевих органів влади, що формують їх компетенцію, основна роль належить **бюджетному процесу**. У Бюджетному кодексі України наведено таке визначення бюджетного процесу.

Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. **Бюджетні повноваження** – права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

До складу учасників бюджетного процесу на місцевому рівні можна віднести тих, хто бере у ньому безпосередню участь, і тих, хто здійснює правову регламентацію бюджетної діяльності шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів у межах своєї компетенції. До останніх належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також інші органи, які виконують нормотворчу діяльність у бюджетній сфері відповідно до положень Бюджетного кодексу та на їх виконання.

У системі учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, залежно від ролі, місця, функцій та характеру їх діяльності, можна виділити такі **основні групи учасників**:

- 1) органи, наділені повноваженнями щодо нормативно-правового врегулювання бюджетного процесу;
- 2) органи, які визначають бюджетні пріоритети та місцеву бюджетну політику;
- 3) органи, які здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом;
- 4) розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;
- 5) органи, які здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень.

Бюджетний процес є безперервним і складається з окремих бюджетних циклів.

Бюджетний цикл – це період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням певного конкретного бюджету, а також розглядом та ухваленням рішення щодо звіту про його виконання. Бюджетний цикл триває на місцевому рівні більше двох років.

Бюджетний період – це період, протягом якого бюджет є чинним. Як правило, бюджетний період збігається в часі з процесом виконання бюджету.

Бюджетний процес складається з чотирьох стадій. На місцевому рівні такими стадіями є:

- 1) складання проекту місцевого бюджету;
- 2) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання місцевого бюджету, в т.ч. у разі необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Невід'ємними елементами бюджетного процесу є фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів, які здійснюються на всіх його стадіях. Розглянемо особливості організації *бюджетного процесу* на кожній з його стадій детальніше.

1. Складання проекту місцевого бюджету включає такі етапи:

- встановлення граничних обсягів бюджетних асигнувань;
- складання і доведення до розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- підготовка бюджетних запитів;
- аналіз і зведення бюджетних запитів;
- підготовка проекту рішення про місцевий бюджет і документів, що до нього додаються;
- подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд.

2. Розгляд і прийняття рішення про місцевий бюджет. Рішення має містити такі обов'язкові елементи:

- загальна сума доходів і видатків – визначаються окремо для загального та спеціального фондів бюджету;
- граничний обсяг річного дефіциту чи профіциту місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді й боргу АРК або місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду;
- повноваження щодо надання гарантій АРК і місцевого самоврядування, а також обсяги цих гарантій;
- доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
- бюджетні призначення для головних розпорядників коштів і кодів бюджетної класифікації;
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
- обсяги обігової касової готівки місцевого бюджету;
- додаткові положення, які регламентують процес виконання бюджету.

3. Виконання місцевого бюджету – це забезпечення повної та своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету, як загалом, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених ним програм і заходів.

Виконання місцевих бюджетів за видатками складається з таких **стадій**:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;
- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт і послуг;

5) здійснення платежів;

б) використання товарів, робіт і послуг на виконання передбачених бюджетом програм.

4. Підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього. Повноваження щодо складання звітів про виконання місцевого бюджету та їх подання на розгляд відповідної ради належать до компетенції Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради.

Звіти про виконання місцевого бюджету подаються радам у 2-місячний термін після закінчення бюджетного року та кожного його кварталу. Основою для складання звітів є складені та подані територіальними органами казначейства до місцевих фінансових органів баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти.

До 20 березня здійснюється публічне представлення звітів про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) за статтями економічної класифікації видатків. Інформація про час і місце представлення звітів публікується разом зі звітом про виконання відповідних бюджетів. До звітів додається розшифрування витрат за статтями, обсяг яких перевищує (крім заробітної плати за нарахуваннями на неї та комунальних платежів): для бюджету міста Києва – 2 млн грн.; для бюджету АРК, обласних бюджетів, бюджету міста Севастополя – 1 млн грн.; для бюджетів міст, районів – 500 тис. грн.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, наділені *бюджетними повноваженнями* тобто правами й обов'язками учасників бюджетних правовідносин.

Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Одержувачі коштів місцевого бюджету – це фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з місцевого бюджету з метою фінансової підтримки або в рамках виконання передбачених бюджетом програм виключно через розпорядників бюджетних коштів.

2. Місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження, функції

Місцеві фінансові органи є складовою системи управління місцевими фінансами, яка визначає провідну роль у функціонуванні фінансів на місцевому рівні.

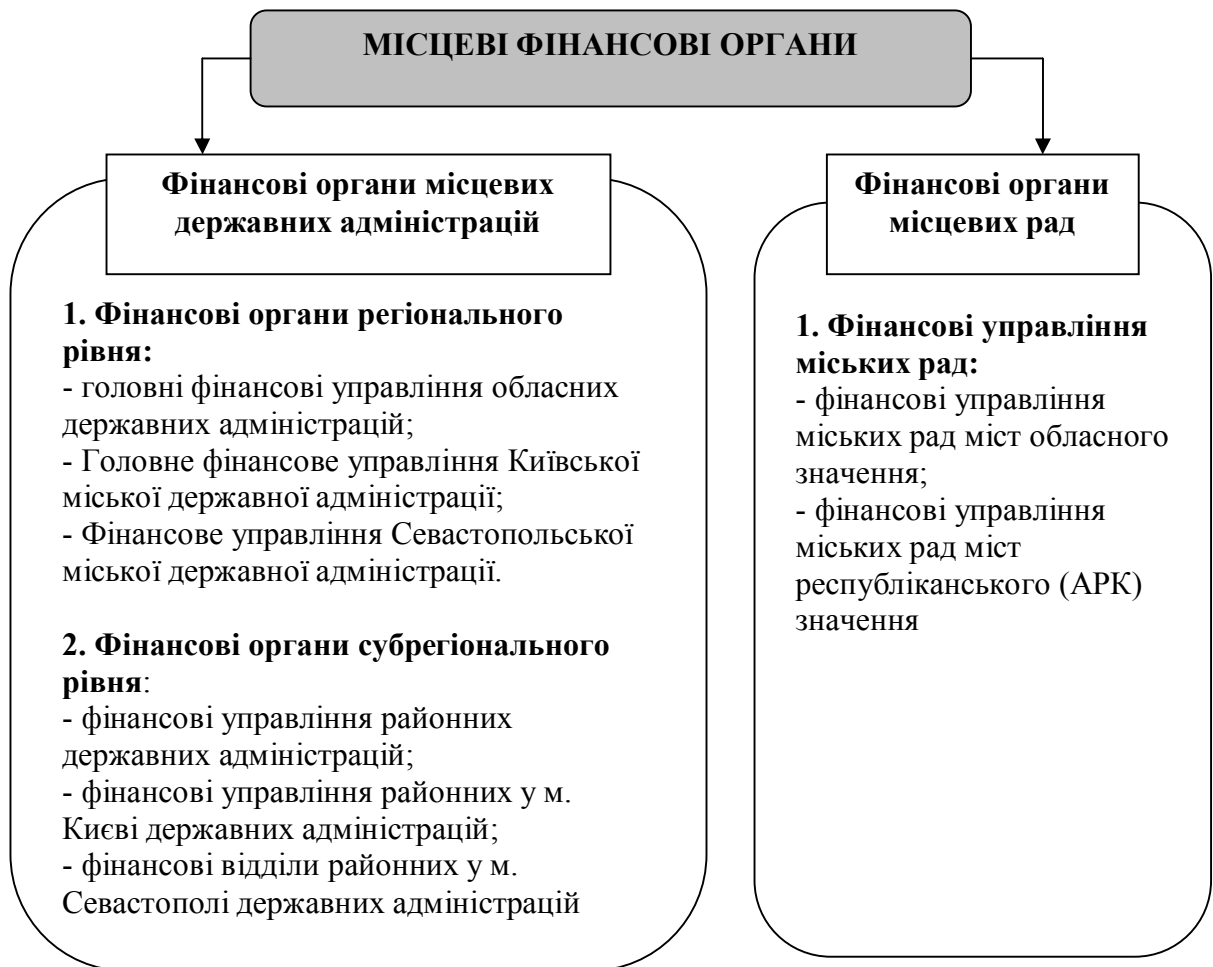


Рис. 7.1. Система управління фінансових органів в Україні

Система місцевих фінансових органів представлена на рис. 7.1.

У Бюджетному кодексі України (ст. 2) визначено, що *місцевий фінансовий орган* – це установа, яка відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, з контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов’язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, залежно від обсягу повноважень і рівня підпорядкованості, поділяються на дві підгрупи:

1) *фінансові органи регіонального рівня* – головні фінансові управління обласних і Київської міської державної адміністрації та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;

3) *фінансові органи субрегіонального рівня* – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій.

Фінансові органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування» утворюються за рішеннями місцевих рад. Сучасна вітчизняна практика передбачає функціонування таких органів

виключно у містах обласного та республіканського (АРК) значення. В селах, селищах і містах районного значення повноваження, які чинним законодавством віднесені до компетенції місцевих фінансових органів, здійснюються *виконавчими комітетами* рад.

В системі місцевого самоврядування України практика створення фінансових органів місцевих рад мало поширена, про що свідчать офіційні дані. Так, станом на 1 вересні 2005 р. в нашій країні функціонувало 12 112 місцевих рад, з них 176 міських рад міст обласного та республіканського значення. Дана інформація стверджує, що власних фінансових органів в Україні не мають більш ніж 98 % місцевих рад [21].

Фінансові органи місцевого самоврядування є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Особливість функціонування цих органів полягає в тому, що поряд із *забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики* на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань у рамках місцевої *бюджетної політики*, схваленою місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати основні потреби місцевого населення, орієнтуючись на їхні пріоритети. Фінансові органи місцевого самоврядування, як і місцеві ради в цілому, безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їхньої роботи були схвалені територіальною громадою.

В сучасних умовах забезпечити функціонування фінансових органів територіальних громад дуже складно і причиною є недостатність ресурсів. Більшість із понад 12 тис. місцевих бюджетів в Україні не володіють достатніми ресурсами для задоволення найважливіших соціальних потреб населення. Останнім часом розглядається питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, яка повинна забезпечити створення власних фінансових органів територіальних громад, що сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні.

Місцевий фінансовий орган виконує такі **основні завдання**:

- забезпечує реалізацію на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці загальнодержавної та місцевої бюджетної політики;
- здійснює бюджетне планування і прогнозування;
- складає і подає на розгляд місцевої державної адміністрації або виконавчому органу місцевої ради розрахунки до проекту місцевого бюджету;
- здійснює загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні з питань виконання бюджету;
- формує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розробляє рекомендації щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі **функції**:

- веде *реєстр* усіх розпорядників бюджетних коштів;

- розробляє і доводить до головних розпорядників коштів місцевого бюджету *інструкції* з підготовки бюджетних запитів, визначає терміни їх подання;

- проводить аналіз *бюджетних запитів* на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів, а також приймає рішення про включення бюджетних запитів до проекту місцевого бюджету;

- бере участь у *складанні балансу* фінансових ресурсів, аналізує соціально-економічні показники розвитку території та враховує їх під час складання проекту місцевого бюджету;

- складає *проект місцевого бюджету* та подає його на розгляд виконавчого органу місцевої ради;

- складає та затверджує *розпис* місцевого бюджету, контролює відповідність його встановленим бюджетним призначенням;

- проводить моніторинг *змін*, що вносяться до місцевого бюджету;

- забезпечує надходження доходів до місцевого бюджету та вживає заходів щодо їх ефективного витрачання;

- готує і подає відповідній місцевій раді *офіційні висновки* про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету з метою внесення змін до рішення про місцевий бюджет;

- здійснює у межах своєї компетенції контроль за дотриманням *бюджетного законодавства*;

- бере участь у проведенні *розрахунків* за міжбюджетними трансфертами;

- вивчає разом з установами НБУ питання грошового обігу на відповідній території та приймає участь у складанні балансів грошових доходів і витрат населення;

- аналізує діяльність фінансових управлінь і відділів нижчого рівня та *формує пропозиції* щодо їх вдосконалення;

- забезпечує *захист* фінансових інтересів держави та територіальних громад та інші.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, віднесених до їх компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної податкової служби, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, підприємствами та установами. Рівень організації такої взаємодії великою мірою визначає загальні результати діяльності місцевих фінансових органів. Особливо впливає на ефективність бюджетного процесу на локальному рівні, що, в свою чергу, впливає на загальний стан виконання місцевого бюджету.

3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів

Ключовим моментом в історії розвитку вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів стало ухвалення 21 червня 2001 року *Бюджетного кодексу України*, який передбачив її обов'язковість і визначив основні повноваження та функції органів казначейства. Згідно з Бюджетним кодексом і наказом Міністерства

фінансів України від 29.10.01 № 482 «Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 року казначейського обслуговування місцевих бюджетів» з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. Починаючи з 2004 р. всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування – як у частині доходів, так і за видатками.

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Головна мета запровадження казначейської форми виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

В Україні розроблено таку казначейську модель, яка передбачає існування внутрішньої платіжної системи Державного казначейства та консолідацію всіх бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку, відкритому в НБУ. З 2001 року Державне казначейство України стало повноправним учасником системи електронних платежів НБУ, що дало змогу скоротити терміни проходження бюджетних платежів і своєчасно складати оперативну звітність про виконання бюджетів.

Основним, проте не єдиним, завданням казначейства є здійснення касового виконання бюджетів. При цьому поняття «касове виконання бюджетів» та їх «казначейське обслуговування» не є тотожними.

Касове виконання місцевого бюджету – це діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

У світовій практиці розрізняють три моделі касового виконання місцевих бюджетів: банківську, казначейську та змішану, яка поєднує ознаки двох попередніх. Однак навіть казначейська модель, як і інші, передбачає участь банків у касовому виконанні бюджетів. Ступінь такої участі обумовлюється, головним чином, специфікою організації бюджетного механізму в тій чи іншій країні.

В Україні застосовується казначейська модель касового виконання місцевих бюджетів, яка передбачає закріплення провідної ролі в цьому процесі за органами державного казначейства. Крім казначейських органів, у діяльності з касового виконання місцевих бюджетів України беруть участь також місцеві фінансові органи, банківські установи, розпорядники й одержувачі коштів.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – це діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Функції органів Державного казначейства України як учасників бюджетного процесу на місцевому рівні поділяються на дві основні групи:

- з обслуговування місцевих бюджетів за доходами;
- з обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів.

Крім того, за характером повноважень, які органи казначейства виконують у бюджетному процесі, ці функції можна згрупувати так:

1) функції «бухгалтера», в основі яких лежить діяльність з відкриття бюджетних рахунків, їх обслуговування, ведення обліку та складання звітності у процесі виконання місцевих бюджетів;

2) *функції «касира»*, пов'язані із зарахуванням, зберіганням та витрачанням коштів місцевих бюджетів;

3) *функції «контролера»*, що полягають у здійсненні контролю в процесі виконання місцевих бюджетів, перерахування міжбюджетних трансфертів;

4) *функції «менеджера»* бюджетних ресурсів включають організацію функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства, управління ресурсами єдиного казначейського рахунку, надання позик на покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів, проведення взаємних розрахунків між бюджетами.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – це діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

Органи казначейства, на відміну від банків, не здійснюють операцій з готівкою. Бюджетні установи обслуговуються структурними підрозділами казначейства на договірній основі в межах операційного часу.

Операційний час – це частина операційного дня казначейства, протягом якої приймаються розрахунково-платіжні документи клієнтів, що мають бути взяті до виконання протягом цього самого робочого дня.

Складання органами казначейства звітності про виконання місцевих бюджетів ґрунтується на використанні даних бухгалтерського обліку, які накопичуються і зберігаються в інформаційній системі казначейства. Звітність про виконання місцевих бюджетів поділяється на операційну, місячну, квартальну та річну.

4. Фінансовий контроль на місцевому рівні

Фінансовий контроль є обов'язковим елементом управління місцевими фінансами та дієвим інструментом, що дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – це діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів; передбачає оперативне втілення управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є:

- місцеві бюджети;
- цільові фонди місцевого самоврядування;
- місцеві запозичення;
- комунальне майно та земля, а також
- фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів, фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій

комунальної власності, а також громадяни та громадські об'єднання, наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- безумовне дотримання вимог чинного законодавства при ухваленні фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізувати завдання, які стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні, можливо за умови дотримання під час його побудови певних принципів (табл. 10).

Контроль має охоплювати всі етапи руху фінансових потоків. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється на:

попередній – проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення. Важливість попереднього фінансового контролю полягає в тому, що він покликаний перш за все запобігти порушенням у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Так *попередній контроль* представницьких органів влади застосовується під час розгляду проекту місцевого бюджету;

Таблиця 10.

Принципи фінансового контролю на місцевому рівні

Назва принципу	Зміст принципу
Професійність	проведення контрольних заходів передбачає застосування специфічних прийомів і методів, які вимагають ґрунтовних знань і навиків від професійно підготовлених спеціалістів
Відповідальність перед громадою	у разі виявлення порушень у фінансовій сфері органи місцевого самоврядування несуть політичну, моральну, адміністративну чи кримінальну відповідальність
Незалежність органів контролю	органи фінансового контролю на місцевому рівні у своїй діяльності не повинні залежати від рішень органів, які підлягають контролю
Безперервність	контрольні заходи повинні здійснюватися постійно та безперервно
Повнота	фінансовим контролем повинна бути охоплена вся діяльність у сфері місцевих фінансів
Поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю	Фінансовий контроль повинен здійснюватися не тільки суб'єктами зовнішнього контролю, а й підрозділами самої організації
Підзвітність	Органи фінансового контролю повинні бути підзвітні у своїй діяльності перед суспільством, органами представницької та виконавчої влади, а також перед органами вищого державного фінансового контролю
Результативність	фінансовий контроль є складовою системи <i>управління місцевими</i>

	<i>фінансами</i> , тому повинен сприяти її поліпшенню. Витрати на забезпечення контролю не повинні перевищувати ефект, отриманий за результатами здійсненого контролю
Поєднання попереднього та наступного контролю	для досягнення високої ефективності фінансового контролю, він повинен здійснюватися як перед проведенням фінансової операції, так і після неї
Публічність і прозорість	діяльність органів контролю повинна бути відкритою для суспільства. Результати контрольних заходів мають своєчасно оприлюднюватися

поточний – здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління. Ефективність поточного контролю підвищується, якщо його здійснювати на більш ранніх етапах – ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень;

наступний (заключний) – здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням *наступного контролю* є виявлення відхилень, упущених під час здійснення попереднього та поточного контролю. Може також проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних і фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками. *Наступний контроль* місцеві ради здійснюють на етапі виконання бюджету та розгляду звіту про його виконання.

Певна роль у системі фінансового контролю відводиться **відомчому контролю**, який здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств і відомств в установах, підприємствах та організаціях, які їм підпорядковані, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилення у використанні фінансових і матеріальних ресурсів від встановлених правил.

Результативність фінансового контролю на місцевому рівні в цілому залежить як від ефективності кожного з видів контролю, так і від оптимального розмежування сфер їх застосування.

Важливим інструментом місцевого самоврядування, що сприяє вирішенню завдань ефективного використання суспільних коштів, поліпшення діяльності установ, організацій комунальної власності тощо, є *система внутрішнього контролю*. **Внутрішній контроль** – це інструмент управління, що дає змогу керівництву перевірити стан виконання покладених на нього завдань.

Система внутрішнього контролю на місцевому рівні має сприяти:

- досягненню належного рівня економії, ефективності та результативності в діяльності органу відповідно до поставлених завдань;
- складанню достовірної фінансової, статистичної й управлінської звітності;
- дотриманню встановлених законодавством і керівництвом норм і правил;
- належному захисту активів від втрат.

Функціонування фінансової системи країни в умовах демократії передбачає наявність **громадського контролю**, який здійснюється громадянами країни та їх об'єднаннями і спрямовується на попередження та виявлення фактів неврахування інтересів громади в управлінні місцевими фінансами. Суб'єктами цього контролю можуть бути самі громадяни, політичні партії, громадські організації, професійні спілки та інші громадські об'єднання.

Організація контролю та аудиту на державному рівні здійснюється:

- Міністерством фінансів України;
- Головним контрольно-ревізійним управлінням;
- Головним управлінням Державного казначейства;
- Державною податковою адміністрацією України;
- місцевими державними адміністраціями;
- іншими органами.

Загальний фінансовий контроль здійснює *Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України*.

Діють також ревізійні комісії, що створюються безпосередньо представницькими органами місцевого самоврядування для контролю використання коштів бюджету та цільових фондів. Окремі контрольні функції в цій сфері виконують самі представницькі органи місцевого самоврядування та їхні комісії.

В Україні здійснюється **загальний контроль** за використанням бюджетних коштів і **обов'язковий аудит** підприємств та організацій, включаючи й комунальний сектор.

У багатьох розвинутих зарубіжних країнах у місцевих органах влади розрізняють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль.

Внутрішній фінансовий контроль здійснюється обраними представницькими органами місцевої влади спеціальними комісіями чи комітетами.

Зовнішній фінансовий контроль діяльності місцевих органів влади здійснюється органами державної влади по лінії як виконавчої, так і законодавчої та судової влади. У *Франції* створено спеціальні органи фінансового контролю за діяльністю місцевої влади – регіональні рахункові палати. Це органи судового характеру. Певні повноваження в цій сфері надано префекту – представнику уряду в регіонах і департаментах. Саме він подає до регіональної рахункової палати матеріали про фінансову діяльність комун та інших органів місцевої влади. Регіональна рахункова палата може зобов'язати місцевий орган влади скасувати рішення, що суперечить закону.

Питання для самостійного вивчення:

1. Місцеві фінансові органи та місцеве фінансове планування в зарубіжних країнах

До фінансових органів місцевої влади зарубіжних країн належать департаменти фінансів, що самостійно створюються цією владою; їхні функції та обов'язки встановлюються законодавством, рішеннями представницьких

органів місцевої влади або статутами громад. Наприклад, департамент фінансів округу Монтгомері штату Мериленд (США):

- зберігає всі кошти округу, цінні папери та страхові полюси;
- стягує податки, спеціальні збори, муніципальні платежі та інші надходження;
- погашає заборгованість;
- інвестує окружні кошти та сплачує видатки за рахунок цих коштів;
- укладає річний фінансовий звіт, у якому докладно інформує про одержані та сплачені округом гроші;
- виконує всі інші функції, передбачені законодавством.

Фінансове планування є важливою функцією місцевих органів влади зарубіжних країн. Воно зводиться до розробки двох основних документів:

- 1) довгострокового фінансового плану і
- 2) щорічного бюджету.

Розробка цих двох документів місцевими органами влади в багатьох країнах є вимогою, встановленою в законодавчому порядку. У **Нідерландах**, наприклад, крім щорічного бюджету, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробляти фінансовий план на чотири роки. Місцеві органи влади зарубіжних країн здійснюють довгострокове планування відповідно до основних напрямків їхньої діяльності. Так, шестирічні програми комунальних послуг, капіталовкладень і фінансової політики розробляють місцеві органи **США**. Конкретні норми з довгострокового прогнозування інвестиційних програм місцевих органів влади передбачає законодавство **Франції**. У **Німеччині** в основу бюджетного господарства федерації та земель покладено п'ятирічне фінансове планування.

Довгостроковий фінансовий план має характер прогнозу, в якому передбачаються можливі джерела і обсяги надходжень фінансових ресурсів, а також довгострокові цільові програми, за якими здійснюються видатки. Такі фінансові плани мають назву *змінних п'ятирічних планів*.

На відміну від фінансового плану, бюджет на рік є нормативним актом обов'язкового характеру. Показники бюджету тісно пов'язані з фінансовим планом. Щороку після ухвалення нового бюджету здійснюється уточнення показників фінансового плану. Таким чином, відбувається поєднання поточного і перспективного фінансового планування.

Особливості фінансового планування у зарубіжних країнах:

- однією з форм фінансового планування в місцевих органах влади зарубіжних країн є також розробка й затвердження кошторисів видатків установ, що фінансуються з бюджету, доходів і видатків приєднаних і додаткових бюджетів;

- фінансовий рік місцевих органів влади і фінансовий рік центрального уряду не збігаються за часом. Це дає можливість місцевим органам влади в процесі бюджетного планування мати повну інформацію про розміри фінансової допомоги центрального уряду. Так, наприклад, у **США** фінансовий рік центрального уряду охоплює період з 1 жовтня до 30 серпня, а кожен

місцевий орган влади самостійно встановлює межі власного фінансового року. У **Франції** бюджет центрального уряду має бути обов'язково прийнятий до 31 грудня поточного року, а бюджет комуни – до 31 березня бюджетного року;

- вимога повної збалансованості доходів і видатків місцевого бюджету;
- використання програмно-цільового методу фінансового планування інвестицій з детальними розрахунками ефективності й окупності капітальних вкладень.

4. Касове виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах

У зарубіжних країнах застосовуються різні підходи до організації касової справи в органах місцевого самоврядування. В одних країнах органи місцевого самоврядування самостійно визначають умови касового виконання власних бюджетів. В інших країнах вони такого права не мають, а належить воно державній владі.

Самостійно визначають умови касового виконання місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування **США, Німеччини, Австрії, Польщі** та інших країн. У цих країнах касову справу забезпечують уповноважені органами місцевого самоврядування банківські установи.

В окремих країнах органи місцевого самоврядування призначають комунальні (муніципальні) банки фінансовими установами, на які покладається касове виконання місцевих бюджетів та інших фондів фінансових ресурсів. Там, де органи місцевого самоврядування мають автономію в питаннях організації касової справи, муніципалітети призначають власних скарбників. Вони забезпечують фінансовий баланс, спільно з банками турбуються про ліквідність, готують фінансові звіти.

У тих країнах, де касова справа в органах місцевого самоврядування перебуває під контролем державної влади, вона організується державним казначейством. Прикладом таких країн є **Франція**.

В **Італії** та **Португалії** використовуються змішані системи організації касової справи в органах місцевого самоврядування. В **Італії** у великих муніципалітетах касова справа контролюється і забезпечується державним казначейством. Муніципалітети з чисельністю населення до 5 тис. осіб та гірські муніципалітети з чисельністю населення до 10 тис. осіб мають певний рівень автономії в організації касової справи.

Контрольні питання

1. Розкрийте сутність бюджетного процесу на місцевому рівні. Яких принципів необхідно дотримуватися для успішного прийняття та виконання місцевих бюджетів?

2. Поясніть, у чому полягає відмінність між бюджетним циклом і бюджетним періодом.

3. Назвіть учасників бюджетного процесу на субнаціональному рівні та їх основні повноваження. Яку роль відіграють в бюджетному процесі представницькі органи місцевого самоврядування?

4. Які складові включає система управління місцевими фінансами? Дайте визначення кожного елемента системи.

5. Дайте визначення казначейської системи обслуговування місцевих бюджетів. Чим вона відрізняється від банківської та змішаної систем?

6. Яка різниця між *розпорядниками* та *одержувачами* коштів місцевих бюджетів? Дайте визначення названим суб'єктам.

7. Дайте визначення місцевого фінансового органу, що наведене в Бюджетному кодексі України.

8. Що таке розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства?

9. Що таке фінансовий контроль на місцевому рівні? Назвати його види і завдання.

10. Чи є поняття «*касове виконання бюджетів*» і «*казначейське обслуговування*» тотожними? Дати визначення цим поняттям.

Тести для самоперевірки

1. Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є:

- а) місцеві бюджети і місцеві запозичення;
- б) комунальне майна та земля;
- в) фінансові та бухгалтерські служби установ і підприємств;
- г) спеціалізовані структурні підрозділи галузевих відомств.

2. Органи та посадові особи, наділені правами й обов'язками учасників бюджетних правовідносин – це:

- а) розпорядники бюджетних коштів;
- б) учасники бюджетного процесу;
- в) одержувачі коштів місцевого бюджету;
- г) усі відповіді правильні.

3. Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- а) забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів;
- б) виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази;
- в) забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність;
- г) усі відповіді правильні.

4. Основними елементами системи управління місцевим фінансами є:

- а) компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів;
- б) місцеві фінансові органи та фінансовий контроль на місцевому рівні;
- в) казначейська система обслуговування місцевих бюджетів;
- г) усі відповіді правильні.

5. Фінансовий контроль на місцевому рівні передбачає:

- а) оперативне втілення управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків;
- б) компенсацію заподіяної шкоди;
- в) застосування санкцій до винних осіб;
- г) усі відповіді правильні.

6. Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – це:

- а) зарахування коштів на рахунки бюджетних установ;
- б) здійснення операцій з готівкою;
- в) надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках;
- г) здійснення на основі розрахункових документів грошових переказів.

7. Виділити функції, які виконує місцевий фінансовий орган:

- а) ведення реєстру розпорядників бюджетних коштів;
- б) здійснення бюджетного планування і прогнозування;
- в) розробка інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- г) координація діяльності учасників бюджетного процесу.

8. Виділити стадії виконання місцевих бюджетів за видатками:

- а) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- б) взяття бюджетних зобов'язань;
- в) підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету;
- г) розгляд і прийняття рішення про місцевий бюджет.

9. Регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів та їх виконанням – це:

- а) бюджетний процес;
- б) бюджетний цикл;
- в) бюджетний період;
- г) усі відповіді правильні.

10. Повноваження щодо складання звітів про виконання місцевого бюджету та їх подання на розгляд належать до компетенції:

- а) Ради міністрів АРК;
- б) місцевої державної адміністрації;
- в) виконавчого органу місцевої ради;
- г) усі відповіді правильні.

Література: 1, с. 64 – 75; 4; 6; 13; 14; 18 – 20; 21, с.414 – 432; 29; 31; 35; 41; 43.

Тема 8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

1. Поняття комунальної власності. Особливості реалізації права комунальної власності.
2. Особливості функціонування та фінансова діяльність підприємств комунальної власності.
3. Організація фінансів житлово-комунального господарства.
4. Сучасні проблеми та реформування житлово-комунального господарства в Україні.

Питання для самостійного вивчення:

1. Послуги, які надаються на місцевому рівні.

2. Вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту.
3. Фінанси муніципальних підприємств і муніципальні платежі в зарубіжних країнах.

1. Поняття комунальної власності. Особливості реалізації права комунальної власності

Інститут комунальної власності, як невід'ємний атрибут місцевих фінансів, почав формуватися в Україні у 1990 р. з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Цим законом було введено поняття **місцевого господарства**, підкреслювалось, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування.

В Законі УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. **комунальна власність** була визнана однією з форм державної власності.

5 листопада 1991 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю», в якій був затверджений перелік майна, що передавалось до комунальної власності областей, міст Києва та Севастополя і був конкретизований перелік майна, що належить до комунальної власності.

Питання передачі об'єктів державної власності у комунальну і, зокрема, фінансові аспекти цих процесів були визначені у 1998 р. разом з прийняттям Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р.

Комунальна власність – самостійна форма власності, яка, за Конституцією України, є власністю територіальної громади. У зарубіжних країнах її аналогом є муніципальна форма власності.

Муніципальна власність – одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів самоврядування.

Згідно з Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» **право комунальної власності** – право територіальної громади (жителів адміністративно-територіальних одиниць) володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (місцеві ради, їх виконавчі комітети).

16 січня 2003 р. було прийнято два важливих нормативні акти – *Цивільний та Господарський кодекси України*, в яких правові питання функціонування комунальної власності набули подальшого розвитку. Було визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, яке проводиться через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектору і здійснюють свою діяльність на основі права відання або права оперативного управління.

Суб'єкти господарювання комунального сектору економіки – це суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємною складовою економічної системи держави. Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У комунальній власності перебуває: житловий і нежитловий фонди та об'єкти зовнішнього благоустрою (парки, сквери, дороги, скульптури, трамвайні колії, тролейбусна, водопровідна і каналізаційна, електрична, газова, теплопровідна мережі).

Об'єктами права комунальної власності є:

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворених ними органів;

- кошти місцевих бюджетів;

- державний житловий фонд;

- об'єкти житлово-комунального господарства;

- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;

- майно комунальних підприємств;

- транспорт;

- системи зв'язку та інформації;

- інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території.

Доходи від об'єктів комунальної власності включають: податок на прибуток підприємств комунальної власності; надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності територіальної громади; кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває в комунальній власності; плату за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету.

У Бюджетному кодексі ці надходження віднесені до складу *власних доходів місцевих бюджетів*, які не враховуються при визначенні обсягу між бюджетних трансфертів.

Формування **комунальної власності в Україні** має свої *особливості*:

1) на відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності, а також шляхом створення за рахунок коштів органів місцевого самоврядування;

2) у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну у містах, сільську та селищну різновиди комунальної власності, у зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування;

3) у зарубіжних країнах, включаючи і Російську Федерацію, на відміну від України, до 1996 р. майно комунальної (муніципальної) власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

Прийняття нової Конституції України, якою не передбачається поділу державної власності на дві форми – загальнодержавну і комунальну, а також закріплення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування означає зміну економічної природи і правового режиму майна комунальної власності.

Формування комунальної власності в Україні ще не завершено, і воно має свої особливості:

Конституція України визначила принципово нові **правові засади функціонування комунальної власності** та її економічної природи:

- *комунальна власність* запроваджена як форма власності, якої до цього часу не було в Україні. Комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України;

- суб'єктом права *комунальної власності* за Конституцією України є територіальна громада, а від її імені – представницький орган місцевого самоврядування, що обирається жителями міста, села, селища або об'єднання сіл;

- *комунальна власність* є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна, приватна та ін;

- за своєю економічною природою *комунальна власність* є колективною формою власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителям міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності, ставлення до них як до своїх. Територіальна громада, маючи статус територіального колективу громадян, є колективним власником коштів, об'єктів і майна комунальної власності.

2. Особливості функціонування та фінансова діяльність підприємств комунальної власності

Складовою місцевих фінансів є фінанси підприємств комунальної власності. Фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність господарських структур будь-якої форми власності в Україні. Однак щодо права власності на майно, яке

перебуває в їх розпорядженні, формуванні й використанні фінансових ресурсів вони мають певні особливості.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності функціонують у формі *комунальних унітарних підприємств*.

Згідно з Господарським кодексом України **комунальне унітарне підприємство** утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Орган, до сфери управління якого входить *комунальне унітарне підприємство*, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції в межах, визначених чинним законодавством.

Згідно з чинним законодавством України можуть функціонувати два **види комунального унітарного підприємства**:

1) *комунальне комерційне підприємство* (майно закріплюється за таким підприємством з правом повного господарського відання) і

2) *комунальне некомерційне підприємство* (майно закріплюється з правом оперативного управління).

Право повного господарського відання майном належить підприємствам, які функціонують у режимі комерційного розрахунку та самоокупності. Окремі підприємства, наприклад, міський електротранспорт, володіють з правом оперативного управління.

Комунальне комерційне підприємство – є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результатами своєї діяльності усім своїм майном. Майно закріплюється за підприємством з правом повного господарського відання, обсяг повноважень якого визначається законодавчими актами України і статутом підприємства. Характерною особливістю є те, що до реєстрації таких підприємств їх статутний капітал має бути повністю оплачений власником. Якщо після закінчення фінансового року вартість чистих активів комунального комерційного підприємства буде меншою, ніж розмір статутного капіталу, передбаченого статутом підприємства, реєстрація підприємства може бути скасована господарським судом.

Комунальне комерційне підприємство зобов'язане приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення і завдання, а також враховувати їх у процесі формування виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного та соціального розвитку й виборі контрагентів. Підприємство не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом. *Комунальне комерційне підприємство* має право відчужувати, віддавати в заставу майнові об'єкти, що належать до основного капіталу, здавати в оренду цілісні майнові комплекси структурних одиниць і підрозділів, як правило, на конкурентних засадах, і лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить.

Кошти, одержані від продажу майнових об'єктів, що належать до основного капіталу *комунального комерційного підприємства*, спрямовуються на інвестування виробничої діяльності цього підприємства.

Комунальне некомерційне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

Майно комунального некомерційного підприємства становлять основний капітал та оборотні кошти, а також інші цінності, вартість яких відображається в самотійному балансі підприємства. Підприємство володіє та користується зазначеним майном, здійснюючи право *оперативного управління*.

Джерелами формування майна підприємства є: майно, передане йому органом управління; доходи, одержані від реалізації продукції, а також від інших видів господарської діяльності; доходи від цінних паперів; позичені кошти; капітальні вкладення та дотації з бюджетів; інші джерела, не заборонені законодавством України. *Комунальне некомерційне підприємство* може одержувати кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого воно належить.

Орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить *комунальне некомерційне підприємство*, здійснює контроль за використанням і збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити майно, яке не використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень.

Комунальне некомерційне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основного капіталу, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить.

Підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

Майно, що є комунальною власністю, може бути об'єктом лізингу тільки за погодженням з органом місцевого самоврядування, що здійснює управління цим майном. Земельні ділянки, інші природні об'єкти, а також цілісні майнові комплекси комунальних підприємств та їх структурних підрозділів не можуть бути об'єктами лізингу.

Незначна частина комунальних підприємств в Україні функціонує у формі *акціонерних товариств* і *товариств з обмеженою відповідальністю*.

Комунальним акціонерним товариством є товариство, що має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах належних їм акцій. Орган місцевого самоврядування може володіти 100 відсотками акцій акціонерного товариства або лише їхньою частиною. *Комунальним акціонерним товариством* вважається товариство, в якому понад 50 % акцій належить органу

місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю є товариство, котре має статутний фонд, розподілений на частини, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. У випадках, визначених статутними документами, учасники товариства з обмеженою відповідальністю, котрі не повністю вклали свої внески, відповідають за зобов'язаннями товариства в межах внесеної суми. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. *Комунальним вважається товариство з обмеженою відповідальністю, якщо орган місцевого самоврядування володіє більш ніж 50 % його статутного фонду.*

Комунальні підприємства **не можуть бути** створені у формі *командитних товариств, повних господарських товариств і товариств з додатковою відповідальністю.*

Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної форми власності:

- діяльність має комплексний міжгалузевий характер і безпосередньо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей;
- мета діяльності – якісне обслуговування замовників і населення щодо надання відповідних товарів і послуг;
- так як є складовою місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин (рис. 8.1);
- діяльність опосередковує собою систему грошових відносин, які виникають у зв'язку з формуванням і використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери.

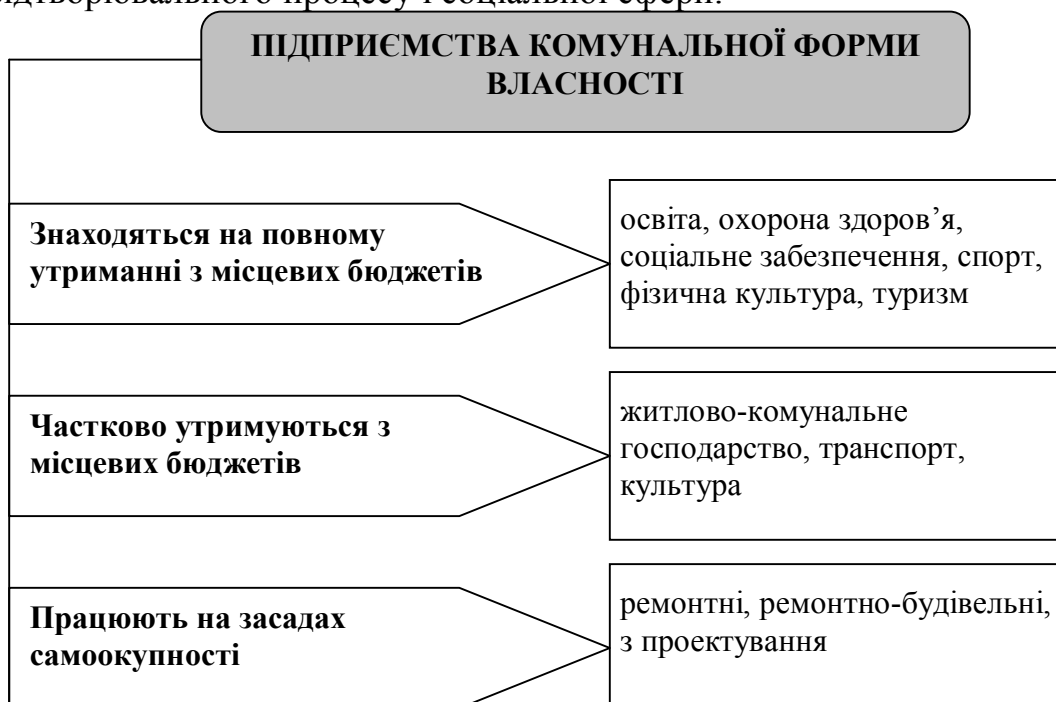


Рис. 8.1. **Класифікація підприємств комунальної власності залежно від джерел фінансування їхньої діяльності**

У процесі своєї діяльності комунальні підприємства вступають у такі **грошові відносини**:

а) з *бюджетною системою і цільовими державними фондами* з приводу сплати податкових платежів і бюджетного фінансування у вигляді асигнувань і соціальних трансфертів на капітальні вкладення, капітальний ремонт, відшкодування різниці в цінах і тарифах, фінансування поточних витрат, цільових програм тощо;

б) *із страховими організаціями* з приводу страхування та отримання відшкодування у разі настання страхових випадків (страхування відповідальності підрядників, страхування відповідальності управляючих компаній, страхування цивільної відповідальності власників і орендарів, іпотечне страхування);

в) відносини, пов'язані з *формуванням і розподілом грошових доходів*: виручки, валового та чистого доходу, прибутку, грошового капіталу підприємства;

г) *між підприємствами комунальної форми власності* при внутрішньогалузевому перерозподілі прибутку, амортизації, коштів на капітальний ремонт із розпорядження місцевих органів влади;

д) з *банківською системою* у зв'язку з отриманням і погашенням кредитів на капітальні вкладення та інші інвестиції в комунальний сектор економіки, а також з приводу сплати відсотків за банківськими позиками;

е) *комунальних підприємств зі своїми вищими за рівнем управлінськими структурами* в межах внутрішньоструктурного або внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

Основою організації фінансових відносин суб'єктів господарювання всіх форм власності, у тому числі комунальної, є наявність фінансових ресурсів в обсягах, необхідних для здійснення господарської та комерційної діяльності власника.

Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності – це сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.

Основним *джерелом формування фінансових ресурсів* підприємств комунальної форми власності є *власні кошти*: статутний капітал, амортизаційні відрахування, валовий дохід і прибуток, а також *залучені* – переважно бюджетні асигнування і кредити банків.

Більшість сучасних бюджетів вимагає певного розкриття фінансової діяльності комунальних підприємств при поданні проекту бюджету на розгляд місцевої ради. *Напрямами*, за якими оцінюються комунальні підприємства у контексті бюджету, є:

- сума прямих бюджетних дотацій або субсидій;
- напрямок використання дотацій або субсидій;
- прибуток від капіталовкладень і прибуток, що залишається у розпорядженні комунальних підприємств;

- ефективність досягнення цілей і завдань;
- ступінь фінансового ризику.

Прагнучи розширити базу надходжень, органи місцевого самоврядування стають дедалі залежними від **комунальних платежів**.

Система *комунальних платежів* в Україні одержавлена. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад отримали право на встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, транспортні та інші послуги, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади.

Плата за послуги сприяє економічній ефективності й підвищенню якості послуг. Сприяє зростанню доходів від введення плати на місцевому рівні за такі послуги як вивіз сміття, комунальні послуги, інформаційні, транспортні та охорона здоров'я.

Комунальні підприємства багато в чому впливають на якість життя населення кожної адміністративно-територіальної одиниці, тому держава приділяє особливу увагу до їх розвитку. На жаль, комунальний сектор економіки на сьогодні потребує докорінного реформування з метою забезпечення його розвитку, формування ринкових механізмів господарювання, зміцнення матеріально-технічної та фінансової бази, забезпечення прибутковості комунальних підприємств.

Основними напрямками галузі мають бути:

- підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- формування ринку послуг, створення конкурентного середовища у комунальному секторі;
- істотне підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства, розширення їхнього переліку;
- проведення економічно обґрунтованої цінової політики;
- формування соціального партнерства підприємств з органами місцевого самоврядування, активізація роботи відповідних дорадчих і консультаційних служб.

Комплексне дослідження цих проблем як теоретично, так і на практиці дасть змогу істотно поліпшити фінансовий стан та оптимізувати роботу підприємств комунального господарства, максимізувати їх внесок у наповнення місцевих бюджетів, а головне – вирішити низку важливих соціальних проблем.

3. Організація фінансів житлово-комунального господарства

Одним із ключових завдань формування соціально орієнтованої економіки є забезпечення високого рівня та якості життя населення, що, зокрема, передбачає задоволення потреб громадян у комфортному житлі, енергетичному, санітарно-технічному і гігієнічному та транспортному обслуговуванні. Належне задоволення названого комплексу потреб можливе лише за умови функціонування ефективно організованого і забезпеченого сучасними технологіями та обладнанням житлово-комунального господарства.

Житлово-комунальне господарство – це багатогалузеве об'єднання підприємств та установ, функціональним призначенням якого є задоволення

житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ та організацій, що забезпечує реалізацію відповідних прав і захист здоров'я громадян, сприяє соціально-економічному розвитку держави.

Житлово-комунальне господарство як галузь включає дві потужні підгалузі:

1) *житлове господарство* (утримання й експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством);

2) *комунальне обслуговування* (комунальне і побутове енерго- та водопостачання, каналізаційне господарство, санітарно-технічна очистка і прибирання територій населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт та ін.).

Житлове господарство – складова соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних формувань, покликана задовольняти потреби громадян у житлі.

Взагалі *житловий фонд України за формою власності* включає крім комунального фонду, ще й державний і приватний, а за *функціональним призначенням* – загального призначення (використовується громадянами на загальних підставах) і спеціального призначення (надається на певний строк на основі договору, на платній основі або безоплатно).

Функціональними завданнями роботи підприємств і служб, які здійснюють управління *житловим фондом* і виконують господарські функції з обслуговування є: утримання в належному технічному стані та збереження об'єктів житлового фонду і прилеглих територій; підвищення ступеня комфортності проживання у житлових приміщеннях шляхом проведення комплексних заходів; отримання доходів від експлуатації житлового фонду, достатніх для компенсації витрат на проведення вказаної господарської діяльності.

Головними індикаторами, які характеризують діяльність житлового господарства, є показники експлуатації житлового фонду, а саме: кількість будинків і квартир у них, кількість мешканців, розміри житлової площі за окремими видами благоустрою, площа нежитлових приміщень, зданих в оренду; доходи і витрати на експлуатацію об'єктів житлового фонду, терміни експлуатації житла, обсяг робіт з ремонту приміщень і благоустрою прилеглих територій тощо.

Комунальне господарство – складова житлово-комунального комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання.

Метою діяльності комунального господарства є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг і поліпшення якості обслуговування споживачів.

Відповідно до функціонального призначення у складі **комунального господарства** можна виокремити такі підгалузі та групи суб'єктів господарювання:

- *санітарно-технічні підприємства* (водопровідно-каналізаційне господарство (водопровідно-каналізаційне господарство, санітарна очистка і прибирання);
- *міський пасажирський транспорт* (трамвай, тролейбус, автобус, комунальний таксопарк, метрополітен);
- *підприємства комунально-побутового обслуговування* (лазні, пральні, перукарні, будинки побуту, готельне господарство);
- *підприємства комунальної енергетики* (електростанції й електромережі, газове господарство, опалювальні котельні з мережами теплопостачання);
- *зовнішній благоустрій* (дорожнє і мостове господарство, вуличне освітлення, озеленення, прибирання кладовищ, парків і скверів, очищення водоймищ і архітектури малих форм – фонтанів і пам'ятників);
- *підсобні промислові та ремонтні підприємства*, які обслуговують потреби комунального господарства.

Нині у житлово-комунальному господарстві діють державні, державно-комунальні, акціонерні, корпоративні, приватні підприємства.

Важливою специфічною рисою організації фінансів підприємств житлово-комунального господарства є те, що органи місцевого самоврядування мають значні можливості для впливу на їх фінансово-господарську діяльність і, зокрема, на формування їх доходів і прибутків через відповідну тарифну політику, надання бюджетних дотацій, субвенцій та пільг зі сплати податків і зборів.

Значне місце у формуванні доходів займає тарифна політика, яка передбачає *формування тарифів* на житлово-комунальні послуги.

***Тариф на житлово-комунальні послуги** – це офіційно встановлена органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальної послуги населенню і суб'єктам господарювання, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат і фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.*

4. Сучасні проблеми та реформування житлово-комунального господарства в Україні

В сучасних умовах стан житлово-комунального господарства в Україні є вкрай незадовільним і вимагає оперативного втручання. Так, підлягає ремонту кожний третій житловий будинок; на межі повної зупинки перебуває ліфтове господарство, де 20 тис. ліфтів потребують заміни; аварійними є майже третина водопровідно-каналізаційних мереж, понад 15 % мостів і шляхопроводів, кожна п'ята насосна станція; оновити треба більше 80 % рухомого складу міського електротранспорту, значну частину автотранспорту, трамвайних колій та іншої інфраструктури.

Житлово-комунальне господарство – галузь з найнижчим рівнем сучасного оснащення. Найгірша ситуація із станом житлово-комунальних

підприємств спостерігається у сільській місцевості, де проживає значна частина населення.

Вітчизняне комунальне господарство є високоенергозатратним. На обслуговування одного квадратного метра житла у нашій країні витрачається в 3 – 7 разів більше енергоресурсів, ніж у середньому в Західній Європі, а витрати електроенергії на виробництво та реалізацію одного кубічного метра води вищі на третину. У процесі транспортування у нашій країні втрачається марно 30 % води та 25 % електричної енергії [21].

Найсуттєвішими **недоліками** господарського механізму житлово-комунального господарства, які зумовлюють необхідність проведення докорінних *реформ*, є:

- відсутність конкурентного середовища;
- великі втрати ресурсів у мережах внаслідок незадовільного їх технічного стану;
- значна регіональна диференціація тарифів;
- наявність практики надання дотацій збитковим підприємствам, що унеможливорює вихід їх із фінансової кризи;
- низька продуктивність праці та велика кількість працюючих у житлово-комунальному господарстві;
- відсутність кваліфікованих менеджерів, здатних ефективно управляти комунальними підприємствами;
- низька якість послуг і зменшення обсягів їх надання, що призводить до зменшення доходів житлово-комунальних підприємств;
- заборгованість населення за надані послуги, велика кількість комунальних пільговиків;
- обмеженість фінансових ресурсів об'єктів комунальної власності, хронічна нестача коштів, необхідних не тільки для потреб розвитку підприємств, а й для поточного їх утримання.

Для подолання зазначених реформ слід провести **комплексне реформування** сфери житлово-комунального господарства за такими **напрямами**:

1) *забезпечення фінансової стабілізації галузі* (проведення комплексної державної тарифної політики, стимулювання скорочення енерговитрат, ефективна дотаційна підтримка підприємств, перегляд пільг і чітке визначення джерел їх фінансування);

2) *формування нормативно-правової бази* функціонування житлово-комунального господарства (стандартизація послуг житлово-комунальних підприємств; перегляд нормативної бази, яка регламентує склад витрат підприємств; включення до складу тарифів на послуги інвестиційної складової);

3) *інституційні перетворення в галузі* (створення конкурентного середовища, створення товариств власників житла, перехід на енергозберігальні технології, встановлення дієвого контролю за тарифами та їх прозорістю та ін.).

24 червня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на

2004 – 2010 роки». У Програмі конкретизовано мету, визначено напрями, завдання та заходи щодо її проведення.

Механізм реалізації реформи житлово-комунального господарства передбачає:

- упорядкування наданих пільг з оплати послуг та джерел їх фінансування;
- впровадження ресурсозберігальних технологій;
- сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій з обслуговування та ремонту об'єктів житлово-комунального господарства;
- реструктуризація заборгованості бюджетів усіх рівнів підприємств з дотацій, пільг і субсидій за попередні роки;
- розвиток лізингу;
- запровадження диференційованої плати за утримання житла.

Виконання заходів *Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки* дасть можливість:

- 1) забезпечити реалізацію державної політики щодо регіонального розвитку, передусім у сфері житлово-комунального господарства;
- 2) зменшити до рівня експлуатаційної безпеки знос основних фондів;
- 3) забезпечити ефективну роботу підприємств житлово-комунального господарства;
- 4) поліпшити якість житлово-комунального обслуговування населення;
- 5) досягти оптимального співвідношення у рівні доходів населення і його витратах на оплату житлово-комунальних послуг;
- 6) створити прозорий механізм взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств і громадськості, спрямований на вирішення проблемних питань у сфері житлово-комунального господарства.

Питання для самостійного вивчення:

1. Послуги, які надаються на місцевому рівні

Основною проблемою формування інституту місцевого самоврядування є розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням та виділення функцій і завдань, які покладаються на місцеву владу. При вирішенні цих питань беруться до уваги суспільно корисні послуги, що надаються державою та органами місцевого самоврядування.

За змістом послуги, які надаються на місцевому рівні, можна систематизувати так:

- *економічні* – пов'язані зі створенням сприятливих умов для бізнесу, контролю за процесом відтворення, управління місцевим господарством;
- *соціальні* – соціальний захист, соціальне забезпечення населення, сприяння зайнятості, утримання соціально-культурних закладів і установ, забезпечення житлом;
- *безпека та охорона правопорядку (охоронні, захисні функції)* - місцева пожежна охорона, місцева міліція, охорона природних ресурсів комунальної власності, захист споживачів;

- *комунальні послуги* – забезпечення електрикою, газом, водопостачання й каналізація, вивіз сміття тощо;
- *послуги по розвитку навколишнього природного середовища* – розвиток транспортної мережі, шляхів і громадського транспорту, планування землекористання, створення зон відпочинку;
- *послуги з дозвілля* – забезпечення жителів територіальних громад спортивними спорудами, бібліотеками, зонами відпочинку, дитячими майданчиками, розвиток туризму.

Серед визначених груп послуг значна роль належить **житлово-комунальним послугам**, які поділяють на три групи:

1) *особисті* – надаються лише населенню, мають споживчий характер і сплачуються за рахунок особистих доходів домогосподарств (послуги пасажирського транспорту, житлового господарства, лазень тощо);

2) *виробничі* – можуть надаватися як населенню (прання білизни громадян, вивезення сміття, видалення нечистот і т. ін.), так і суб'єктам господарювання (перевезення вантажів, газо-, водо-, тепlopостачання тощо), які оплачують їх за рахунок своїх грошових коштів;

3) *громадського призначення* – це локальні суспільно корисні житлово-комунальні послуги, призначені для створення сприятливих умов проживання громадян та нормальної діяльності підприємств, установ, організацій у населеному пункті (утримання зелених насаджень, прибирання, миття та освітлення вулиць і доріг, благоустрій територій та ін.). Для них характерними є широкий контингент споживачів і відсутність оплати з їх боку за отримані послуги.

2. Вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту

Вітчизняний досвід розвитку комунального кредиту.

Царська Росія хоч і мала практику розвитку комунального кредиту, але в цілому відставала в цих питаннях від Західної Європи. У Росії набули розвитку в основному муніципальні облігаційні позики. Станом на 1 січня 1913 р. в обігу були облігації позик 65 міст Росії. У той же час Німеччина мала в обігу облігації 522 міських і сільських общин. Облігаційні позики випускалися лише великими містами. Росія вирізнялася слабкістю внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів. 80 – 90 % їхніх випусків розміщувалися на ринках цінних паперів західноєвропейських країн. Особливо велику роль у цьому плані відіграв ринок Франції. Залежність від зовнішнього фондового ринку була характерною ознакою бідності Росії на капітали. Одні з перших міських позик розміщено Києвом у 1876 р. загальним обсягом 500 тис. крб. на поліпшення доріг і благоустрій та Одесою в 1879 р. на суму 3 млн. 750 тис. крб. Випуск муніципальних цінних паперів у Росії тривав до 1917 року. Радянський уряд скасував усі борги міст, як і їхнє право на розміщення муніципальних позик.

Досить широкого розмаху в дореволюційній Росії набула діяльність міських громадських банків, які здійснювали кредитування органів місцевого самоврядування та інші операції.

Довгий час у Росії дискутувалося питання про створення спеціального державного банку муніципального кредиту. У 1912 р. було створено *Державну касу міської та земської позики*, яка стала центральною державною установою з кредитування місцевого самоврядування. Цю касу 1 листопада 1917 р. перетворили на Державний банк земського й міського кредиту, який незабаром було ліквідовано.

У колишньому СРСР інститут комунального кредиту було відроджено в 20-х роках за політики НЕП. Місцеві ради могли отримувати короткострокові позики (на строк 6 – 12 місяців) для поповнення наявних коштів місцевих бюджетів, за умови касових розривів, на закупівлю медикаментів, підручників, палива для бюджетних установ. Обсяг таких позик не міг перевищувати 1 % доходів річного бюджету місцевого органу влади. Довгострокові позики передбачалися терміном на 5 років. У період НЕП так і не вдалося відродити інститут муніципальних облігаційних позик. Фактично жодної з них не було розміщено.

Згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18 січня 1923 р. почалося *відродження комунальних банків*. Вони засновувалися тільки губвиконками як акціонерні товариства з обов'язковою часткою в акціонерному капіталі самого губвиконкому в обсязі не менше 51 відсотка. Банкам було надане право, крім інших операцій, випускати муніципальні позики, які, як уже зазначалося, відродити не вдалося. У 1927 р. функціонувало 49 комунальних банків.

У січні 1924 р. утворено *Центральний банк комунального господарства і житлового будівництва СРСР*, серед акціонерів якого була й Українська РСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство. Основна маса кредитів надавалася з розрахунку 3,5 відсотка річних. 97 відсотків кредитів банку мали довгостроковий характер. На будівництво дерев'яного будинку строк кредиту становив 40 років, кам'яного – 60 років.

Банк не міг задовольнити потреб у кредиті, і його роль була незначною. У 30-х роках система комунального кредиту в СРСР згортається. Змінюється і призначення Центрального банку комунального господарства та житлового будівництва, який було ліквідовано в 1959 році.

Поняття комунальної власності у законодавстві України виникає в грудні 1990 р. з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування».

Зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту.

Практично в усіх розвинутих зарубіжних країнах місцеві органи влади можуть брати участь у кредитних відносинах. У частині країн доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не обмежується державою. Це Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Швейцарія. У Франції цей доступ майже вільний. У деяких країнах він здійснюється на основі дозволів держави – це Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Ірландія, Норвегія, Іспанія.

У законодавстві практично всіх зарубіжних країн є вимога спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції. За рахунок позичок в

європейських країнах формується, як правило, 10 – 15 % доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино, де він становить 69 %, у Нідерландах – 19, у Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, у Чехії – 11, в Іспанії, Франції – 10 % муніципальних доходів.

Система комунального кредиту пов'язана з різноманітними формами запозичення ресурсів. Найбільш поширеним є *облігаційний комунальний кредит*. Міста та інші органи місцевого самоврядування зарубіжних країн мають право випускати облігації муніципальної позики. **Муніципальні облігації** умовно можна поділити на три групи:

1) *генеральні боргові зобов'язання* (або бездохідні облігації), які гарантуються бюджетними доходами та майном органу місцевого самоврядування;

2) *дохідні облігації*, що випускаються з метою фінансування будівництва об'єктів інфраструктури. Погашення їх здійснюється за рахунок доходів побудованих підприємств;

3) *облігації змішаного характеру*, що не приносять доходів, але погашення яких здійснюється за кошти, отримані від діяльності підприємств, створених за спілки. Діє також Західнонімецька спілка ощадних кас і жироцентралей. рахунок запозичених ресурсів.

Є значна кількість *безоблігаційних форм муніципальних позик*. Ще з ХІХ ст. відомо про так звані *міські боргові книги*, в яких робився запис позичених містом коштів. До *безоблігаційних позик* належать:

- угоди оренди, лізингу обладнання та майна;
- податкові позики;
- іпотечні позики під заставу землі і майна та ін.

Різновидом комунального кредиту є *комунальний банківський кредит*. У зарубіжних країнах сформувалося кілька форм комунального банківського кредиту. Це *кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жирооборот і кредити жиробанків*.

Особливою формою комунальних закладів банківського типу є *жироцентраль*. Перша жироцентрально виникла в Німеччині в 1908 р.

Жиробанки є ефективною формою спрощення взаємних розрахунків між органами місцевого самоврядування, особливо в умовах платіжної кризи. Розрахунки через жиробанки відбуваються без посередництва грошей, у формі спеціальних поточних рахунків. Передумовою появи жиробанків було те, що комуни, общини, громади виступали контрагентами, користувалися послугами і продукцією одна одної і відповідно оплачували ці послуги та продукцію. Якщо ці комуни, общини та громади триматимуть свої рахунки в одному жиробанку, то з'являється можливість покриття взаємних зобов'язань без грошей, у формі взаємозаліків на спеціальних поточних рахунках. Завдяки такій системі розрахунків у жироцентралі можуть виявитися вільні кошти на кредитування цих комун, общин чи громад. Тому жиробанк є, крім усього, ще й банком комунального кредиту.

Цю ідею ефективно використали в **Німеччині**. У 1916р. тут утворилася єдина німецька *жироцентрально* для всіх місцевих жироцентрально. У 1917-1918 рр. до неї приєдналися Німецька спілка міст, Спілка прусських земських округів, Спілка великих Німецьких сільських общин. У 1918 р. ця жироцентрально стала банком німецьких комунальних жироспілок. Усього в Німеччині на початку 80-х рр. функціонувало 12 жироцентрально. Вони були об'єднані в регіональні

Жироцентрально, крім організації жиророзрахунків, надають кредити муніципальним банкам, регіональним та місцевим органам влади у формі комунальних та іпотечних позик. Жиробанки надають лише короткострокові кредити.

Успішно функціонують комунальні банки взаємного кредиту в **Швеції**, які виникли ще в ХІХ ст. Це банки-посередники, за допомогою яких одні органи місцевого самоврядування можуть кредитувати інші. *Банки взаємного комунального кредиту* утворено у Швеції у формі банків із солідарною відповідальністю їхніх засновників – комун без гарантій держави. Шведські комуни утворюють спілки для взаємного кредитування по округах. Кожна така спілка є *банком взаємного кредитування*. За борги цих банків комуни несуть солідарну відповідальність. У сучасних умовах тема вказаних банків функціонує під назвою «Комунінвест».

З початку ХІХ ст. взаємний комунальний кредит набув широкого розвитку і в Німеччині. Банк взаємного кредитування, який надає кредити комунам, функціонує у **Франції**.

Ще один вид комунальних банків – це *акціонерні комунальні банки*, їхні засновники несуть відповідальність у межах власної частки акціонерного капіталу. Перший такий банк створено ще в 1860 р. у **Бельгії** як товариство комунального кредиту. Його акціонерами могли бути тільки общини.

Важливе місце посідають і спеціальні *державні банки комунального кредиту*, що спеціалізуються у сфері кредитування місцевих органів влади. Вони, як правило, тісно пов'язані із системою ощадних кас. Такі банки є в Німеччині, Франції, Італії, Великобританії, Бельгії. У Франції головним банківським інститутом комунального кредиту є *Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит*. До 1987 р. у Франції функціонувала Каса допомоги об'єднанню адміністративно-територіальних одиниць, яку було замінено місцевим французьким кредитом – банком акціонерного типу. У цьому банку державі належить 47,5 % акцій, Депозитно-ощадній касі – 25, Ощадній касі – 7, Пенсійному фонду – 6,5, банкам і фінансовим закладам – 5, будівельним підприємствам – 2,8, іноземним фінансовим закладам – 6,2 % акцій. Банк надає довгострокові інвестиційні позики органам місцевого самоврядування. Група «*Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит*» є провідним банком комунального кредиту в Європі.

У Франції функціонують також *регіональні товариства фінансування інвестицій*, утворені, відповідно до закону 1983 р., як акціонерні товариства з рівною пайовою участю депозитно-ощадних кас і ощадних кас.

В Італії такою державною установою комунального кредиту є *Центральна депозитно-ощадна каса*, у Великобританії – *Національний фонд позик*.

Є ряд комерційних банків, які спеціалізуються на кредитуванні органів місцевого самоврядування. У Франції це, наприклад, система банків *Банку сільськогосподарської кредиту*. Вони надають кредити в основному невеликим сільським комунам. Крім того, філіал цього банку «Французькі провінції» надає допомогу адміністративно-територіальним одиницям з випуску облігацій.

У США, наприклад, комунальних банків немає. Проте в Європі частина країн підтримує існування їх уже протягом більш ніж 130 років. Сьогодні такі установи в різних формах функціонують в Австрії, Франції, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Іспанії, Швейцарії та в деяких інших країнах. Створюються муніципальні банки в Польщі, Російській Федерації та в інших колишніх соціалістичних країнах.

3. Фінанси муніципальних підприємств і муніципальні платежі у зарубіжних країнах

Фінанси муніципальних підприємств є інститутом і складовою частиною місцевих фінансових систем зарубіжних країн. У багатьох країнах фінансові ресурси муніципальних підприємств за своїми обсягами прирівнюються до ресурсів місцевих бюджетів, а в деяких з них навіть перевищують бюджетні кошти. *Муніципальними підприємствами* в зарубіжних країнах вважаються підприємства, які повністю належать органам місцевого самоврядування, і господарські товариства, якщо частка в капіталі органів місцевого самоврядування перевищує 50 %.

У **США** муніципальні послуги в основному забезпечуються приватними фірмами і компаніями. В **Австрії** муніципальні підприємства, котрі повністю перебувають у власності общин, функціонують у системі громадського транспорту, постачання води й електроенергії, каналізації та прибирання сміття, освоєння території та в інших галузях. У **Данії**, крім названих галузей, комунальні підприємства займаються продажем деревини з муніципальних лісів.

Основними *формами комунальних підприємств* у зарубіжних країнах є:

- товариства з обмеженою відповідальністю;
- акціонерні товариства;
- асоціації;
- фонди.

Фонди, у свого чергу, поділяються на два види. Одні з них безпосередньо засновані муніципалітетами, інші є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами і компаніями.

Є дві основні *форми організації фінансів комунальних підприємств*:

- *перша група* підприємств веде власні фінансові баланси, має відокремлені від місцевого бюджету рахунки;

- *друга група* підприємств не веде самотійних балансів, її рахунки об'єднано з рахунками місцевих бюджетів. Фінансове господарство таких підприємств виділене в так звані приєднані бюджети.

У сучасних умовах для більшості зарубіжних країн характерні такі **рис** **муниципальних фінансів**:

- відміна останнім часом усіх протекціоністських заходів щодо діяльності муніципальних підприємств, їхні фінанси формуються на загальних умовах, визначених для всіх бізнесових структур;
- значним джерелом доходів у розвинутих зарубіжних країнах є муніципальні платежі за послуги, що надаються місцевими органами влади;
- місцеві органи влади цих країн, як правило, самостійно встановлюють ціни й тарифи на послуги, котрі вони надають членам територіальних колективів;
- у кожній країні сформувалися власні підходи до плати за послуги, що надаються місцевою владою. У багатьох країнах плата за ці послуги не покриває видатків на їх здійснення.

Контрольні питання

1. Порівняйте визначення комунальної та муніципальної власності.
2. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектору економіки.
3. Що є об'єктами права комунальної власності?
4. У чому полягають особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
5. Проаналізуйте зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту.
6. Обґрунтуйте основні напрями реформування інституту комунальної власності в нашій державі.
7. Які форми комунальних підприємств існують у зарубіжних країнах? Порівняйте з нашими формами.
8. Які послуги надаються на місцевому рівні?
9. Які заходи передбачені механізмом реалізації реформи житлово-комунального господарства в Україні?
10. Охарактеризуйте стан житлово-комунального господарства у місті Києві. Які проблемні аспекти найчастіше виникають у цій сфері?
11. Назвіть напрями реформування житлово-комунального господарства в Україні.

Тести для самоперевірки

1. **Комунальна власність в Україні запроваджена:**

- а) Господарським кодексом України;
- б) Конституцією України;
- в) Законом України «Про власність»
- г) Законом України «Про місцеве самоврядування».

2. **Комунальна форма власності є:**

- а) різновидом колективної форми власності;
- б) самостійною формою власності;
- в) власністю територіальної громади;

г) усі відповіді правильні.

3. Об'єктами комунальної форми власності є:

- а) майно приватних підприємств, що розташовані на території міста;
- б) міський електротранспорт;
- в) об'єкти житлово-комунального господарства;
- г) майно закладів народної освіти, охорони здоров'я, культури.

4. Організаційними формами комунальних підприємств є:

- а) унітарне;
- б) акціонерне;
- в) державне;
- г) комунальне товариство з додатковою відповідальністю.

5. Виділити ознаки житлово-комунального господарства:

- а) є багатогалузевим господарським комплексом;
- б) забезпечує захист здоров'я громадян;
- в) сприяє зміцненню безпеки держави;
- г) усі відповіді правильні.

6. Комунальне комерційне підприємство є видом:

- а) комунального унітарного підприємства;
- б) комунального акціонерного підприємства;
- в) державного комунального підприємства.

7. Комунальні підприємства не можуть бути створені у формі:

- а) командитних товариств;
- б) унітарних підприємств;
- в) товариств з додатковою відповідальністю;
- г) повних господарських товариств;
- г) комунальних некомерційних підприємств.

8. Доходи від об'єктів комунальної власності включають:

- а) надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств територіальної громади;
- б) кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- в) плата за оренду майнових комплексів;
- г) усі відповіді правильні.

9. Визначити відносини, в які вступають комунальні підприємства у процесі своєї діяльності:

- а) з бюджетною системою і цільовими державними фондами;
- б) із страховими організаціями;
- в) з банківською системою;
- г) усі відповіді правильні.

10. Комунальне господарство включає:

- а) водопостачання та водовідведення;
- б) житлове будівництво;
- в) утримання гуртожитків;
- г) електро-, газо-, теплопостачання.

Література: 1, с. 76 – 85; 4; 13; 21, с.434 – 544; 26; 28; 30; 33, с. 167 – 179.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Автономія місцевого самоврядування (фінансова) – можливість територіальних одиниць та їх органів забезпечувати здійснення покладених на них законом функцій за рахунок власних фінансових джерел.

Анулювання – скасування бюджетного фінансування впродовж поточного року. Анулювання є законодавчим актом, який може ухвалюватися з ініціативи виконавчої або законодавчої гілки влади.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку – складова частина спеціального фонду бюджетів, що створюється з метою фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інноваційної та інвестиційної діяльності.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків і фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою й іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетний період – період, протягом якого бюджет є чинним. В Україні він збігається з календарним роком.

Бюджетні повноваження – права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Бюджетне призначення – повноваження, яке надає головному розпоряднику коштів право надавати бюджетні асигнування, має кількісні й часові обмеження.

Бюджетні права – сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі.

Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиних мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система – сукупність бюджетів країни, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне регулювання – діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів.

Бюджетний дефіцит – перевищення видатків над доходами бюджету.

Бюджетний унітаризм – форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою, місцевій та регіональній владі відводиться пасивна роль.

Бюджетний устрій – організація та принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи.

Бюджетний федералізм – форма організації міжбюджетних відносин, заснована на розподілі повноважень між органами державної влади різних рівнів і місцевим самоврядуванням.

Бюджетний цикл – період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням певного конкретного бюджету, а також розглядом і ухваленням рішення щодо звіту про його виконання.

Валовий національний продукт – сумарна вартість товарів і послуг, які надходять у розпорядження країни за певний період часу, як правило, за рік.

Видатки розвитку – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, таких як фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Виконанням місцевого бюджету – здійснення комплексу дій, спрямованих на реалізацію передбачених місцевим бюджетом заходів і досягнення визначених цілей у межах запланованих ресурсів.

Власні доходи місцевих бюджетів – доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішенням і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Громадські слухання – загальні збори значної частини членів територіальної громади, що скликаються для розгляду найбільш важливих та актуальних питань, які стосуються інтересів усієї громади або її переважної частини.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку яких за показниками, визначеними в законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу.

Державна регіональна фінансова політика – система заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Державний борг – загальна сума заборгованості держави (АРК чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань, включаючи боргові зобов'язання, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні обсяги оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, обсяги інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами.

Дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який їх отримує, тобто з проведенням фінансового вирівнювання.

Житлове господарство – складова соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних формувань, покликана задовольняти потреби громадян у житлі.

Житловий фонд – сукупність усіх видів і категорій житла – житлових будинків, квартир (частин житлових будинків чи квартир), інших приміщень, призначених і придатних для постійного проживання в них, а також для використання у встановленому порядку як службових житлових приміщень і гуртожитків.

Житлово-комунальне господарство – багатогалузеве об'єднання підприємств та установ, функціональним призначенням якого є задоволення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ та організацій, що забезпечує реалізацію відповідних прав і захист здоров'я громадян, сприяє соціально-економічному розвитку та зміцненню безпеки держави.

Загальний фонд бюджету – складова бюджету, в якій акумулюються кошти, що не мають конкретного цільового призначення та підлягають подальшому перерозподілу.

Закріплені доходи – доходи, що на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині (загальнодержавні податки, збори тощо) і які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Запозичення – операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, у результаті яких виникають зобов'язання держави, АРК або місцевого самоврядування перед кредиторами.

Зведений (консолідований) бюджет України – це сукупність усіх бюджетів, які входять до складу державного та місцевих бюджетів і їх показники, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного та соціального розвитку держави.

Індекс відносної податкоспроможності – коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одного мешканця.

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджетів.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Касове виконання місцевого бюджету – діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

Коефіцієнт вирівнювання – коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Комунальне господарство – складова житлово-комунального комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання.

Комунальний кредит – сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого боку, за яких органи місцевого самоврядування виступають позичальниками чи кредиторами.

Комунальне унітарне підприємство – підприємство, що утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Комунальне комерційне підприємство – вид комунального унітарного підприємства, є суб'єктом підприємницької діяльності, що діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результатами своєї діяльності усім своїм майном.

Комунальне некомерційне підприємство – вид унітарного комунального підприємства, що здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

Кошторис доходів і видатків – фінансовий план бюджетної установи, організації; основний документ, який визначає загальний обсяг, цільове надходження і поквартальний розподіл коштів установи.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування – документ, в якому описані затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством мають бути визначені на основі нормативів.

Методи бюджетного регулювання – конкретні прийоми та механізми збалансування доходів і видатків бюджетів.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, АРК і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший.

Місцевий борг – загальна сума заборгованості АРК або територіальної громади міста, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань АРК або територіальної громади міста, з урахуванням боргових

зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами чи зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору.

Місцевий бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Місцеве самоврядування в Україні – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Місцеві податки і збори – податки та збори, що встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до переліку та в межах граничної величини ставок, визначених податковим законодавством, і сплачуються винятково до місцевих бюджетів.

Місцеві фінанси – система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій.

Місцевий фінансовий орган – установа, яка відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, з контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Облігація місцевої позики – цінний папір, що випускається місцевими органами влади та засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного папера в передбаченій умовами випуску строк з виплатою фіксованого процента (якщо інше не передбачено умовами випуску).

Одержувачі коштів місцевого бюджету – фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з місцевого бюджету з метою фінансової підтримки або в рамках виконання передбачених бюджетом програм виключно через розпорядників бюджетних коштів.

Операційний час – частина операційного дня казначейства, протягом якої приймаються розрахунково-платіжні документи клієнтів, що мають бути взяті до виконання протягом цього самого робочого дня.

Офіційні трансферти – кошти, передані до державного чи місцевих бюджетів органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, урядовими органами зарубіжних країн або міжнародними організаціями на безоплатній і безповоротній основі.

Позабюджетні фонди – специфічна форма перерозподілу та використання фінансових ресурсів, залучених для фінансування деяких суспільних потреб; головне призначення полягає у фінансуванні цільових заходів за рахунок спеціальних цільових відрахувань та інших джерел.

Поточний бюджет – місцевий бюджет, кошти якого використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень; спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що

утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів стосовно соціального захисту населення.

Поточні видатки – витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Розпис видаткової частини бюджету – документ, в якому визначається розподіл бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів за певними періодами року та кодами бюджетної класифікації відповідно до бюджетних призначень.

Розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

Самостійність місцевих бюджетів – принцип організації місцевих бюджетів у бюджетній системі; гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Система управління місцевими фінансами – сукупність складових, які ґрунтуються на використанні знань економічних законів розвитку суспільства, закономірностей процесу формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів: компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів, бюджетний процес, фінансовий контроль тощо.

Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Спеціальний фонд бюджету – складова бюджету, в якій зосереджуються кошти, що не підлягають подальшому перерозподілу та мають конкретне цільове призначення.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Суб'єкти господарювання комунального сектору економіки – суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить

величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Тариф на житлово-комунальні послуги – офіційно встановлена органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальної послуги населенню і суб'єктам господарювання, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат і фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.

Територіальна громада – сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

Управління місцевими фінансами – складова управління економікою; діяльність, пов'язана із впливом на процеси формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними фінансовими ресурсами.

Фінансове вирівнювання – приведення відповідно до витрат місцевих бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів; передбачає оперативне втілення управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Фінансові органи регіонального рівня – головні фінансові управління обласних і Київської міської державної адміністрації та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації.

Фінансові органи субрегіонального рівня – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування – сукупність фондів грошових коштів, які згідно з чинним законодавством надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування для виконання покладених на ці органи завдань і функцій.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси. Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
2. Буряченко А.Є. Самооподаткування як резерв зростання доходів бюджетів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2009. – а№ 2. – С. 44 – 50.
3. Бюджетна система: Навч. посібник. / Керів. авт. кол. і наук. ред. проф. Л.О. Омелянович. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. – 256 с.
4. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37.
5. Бюджетний менеджмент; Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посібник. / С.І. Мельник, В. Серек, С.Б. Ільїних та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.
7. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
8. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1 – 2. – С. 95 – 97.
9. Декларація о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества от 29 октября 1994 г. //Зібрання законодавства України. – 2006. – № 11. – 15 червня.
10. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 30. – С. 783 – 788.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування / Пер. з англ. Є.М. Вишневського // Комп'ютерна правова система «Зібрання законодавства України». – К.: Укр. інформ. -прав. центр, 2004.
12. Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01.07.2004 № 1953-IV // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 141.
13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379 – 429.
14. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV // Урядовий кур'єр. Орієнтир. – 2005. – № 37. – С. 1 – 3.
15. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Навч. посібник – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
16. Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. Вплив рівня міжрегіональної диференціації видатків місцевих бюджетів і заробітної плати на внутрішню міграцію населення України // Фінанси України. – 2008. – № 1.
17. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
18. Лазепко І.М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С. 27 – 35.

19. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31.
20. Лучка А. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів: теоретичні основи та вітчизняна практика // Світ фінансів. – 2006. – № 1. – С. 19 – 31.
21. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання. 2006. – 677 с.
22. Місцеві фінанси: метод. вказівки до вивч. дисципліни та викон. контрол. роботи студ. спец. 7.050104 та 8.050104 «Фінанси» напряму 0501 «Економіка і підприємництво» ден. та заоч. форм навчання / Уклад.: С.М. Еш, О.М. Петухова. – К.: НУХТ, 2005. – 37 с.
23. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. – К.: Атака. 2004. – 344 с.
24. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. - № 4. – С. 24 – 37.
25. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
26. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, ухвалене рішенням ДКЦПФР від 07.10.2003 р.
27. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 № 490 «Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами».
28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24.02.2003 р.
29. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості ВРУ. – 1999. – № 20-21. – С. 190.
30. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки: Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості ВРУ. – 2004. – № 14.
31. Про порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: Наказ Державного казначейства від 04.11.2002, № 205.
32. Про систему оподаткування: Закон України // Відомості ВРУ. – 1997. – № 16 (із змінами і доповненнями).
33. Рева Т.М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В. Місцеві фінанси: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2007. – 208 с.
34. Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
35. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: Навч. посібник / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін. – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.
36. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навч. посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.

37. Туманская Ю.В. Анализ зарубежной практики формирования местных бюджетов // Дайджест-финансы. – 2004. - № 3. – С. 48 – 51.
38. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Навч. посіб. / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – К.: RTI International, 2005. – 56 с.
39. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник: Пер. с нем. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с.
40. Чечетов М.В., Чечетова Н.Ф., Бережна А.Ю. Бюджетный менеджмент: Навч. посібник: У 2 ч. – Ч. 1. – 560 с.; Ч. 2. – 448 с. – Харків: ВД «ІНЖЕК», 2004.
41. Чугунов І.Я., Федосов В.М. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку // Фінанси України. – 2009. – № 4.
42. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // Фінанси України. – 2008. – № 5.
43. Юрій С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. Казначейська система: Підручник. – 2-ге вид., змін. і доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2006. – 818 с.
44. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // Фінанси України. – 2009. – № 1. С. 86 – 97.

ЗМІСТ

Тема 1. Місцеві фінанси в економічній системі держави.....	4
Тема 2. Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів	18
Тема 3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування	47
Тема 4. Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів.....	66
Тема 5. Державна регіональна фінансова політика та фінансове вирівнювання	97
Тема 6. Міжбюджетні відносини, їх складові	112
Тема 7. Управління місцевими фінансами	126
Тема 8. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності	141
Термінологічний словник.....	161
Список літератури.....	168

Навчальне видання

**Т.А. ГОВОРУШКО
С.М. ЕШ**

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

**КУРС ЛЕКЦІЙ
для студентів спеціальності
7.050104, 8.050104 «Фінанси»
денної та заочної форм навчання**

Видання подається в авторській редакції

Підп. до друку 25.06.09. Ум. друк. арк. 10,69. Наклад 150 пр.
Зам. № 089-09А

РВЦ НУХТ. 01033 Київ-33, вул. Володимирська, 68
www.book.nuht.edu.ua

Свідоцтво про реєстрацію серія ДК № 1786 від 18.05.04 р.