

Міністерство аграрної політики та продовольства України
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

М.О. Євдокімова

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник

Харків – 2014

УДК 336.1
ББК У9(2)26 я 7
Є 13

Рекомендовано до видання рішенням ради факультету обліку і фінансів
Харківського національного аграрного університету ім. В.В.Докучаєва
(протокол № 7 від 24 квітня 2014 р.)

Р е ц е н з е н т и: професор кафедри економіки підприємств та
менеджменту Харківського національного економічного
університету, д-р екон. наук *Д.В. Шиян*

доцент кафедри статистики і економічного аналізу
Харківського національного аграрного університету
ім. В.В.Докучаєва *Ю.С. Пеняк*

Євдокімова М.О.

Є 13 Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О.Євдокімова; ХНАУ
ім. В.В. Докучаєва. – Х., 2014. – 343 с.

У посібнику висвітлено теоретичні й організаційно-правові основи функціонування місцевих фінансів, розглянуто чинну законодавчу базу, проаналізовано сучасну практику формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, розкрито організаційні основи фінансової діяльності суб'єктів комунальної форми власності.

Розраховано для студентів ВНЗ напряму підготовки «Фінанси і кредит».

УДК 336.1
ББК У9(2)26 я 7

© Євдокімова М.О., 2014
© Харківський національний
аграрний університет
ім. В.В. Докучаєва, 2014

Передмова

Із здобуттям незалежності перед українською державою постало важливе завдання – створення власних фінансової та бюджетної систем, а в цей час – їхнє даліше вдосконалення. Виконання цього завдання вимагає переосмислення природи місцевих фінансів і місцевих бюджетів, визначення їхнього місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування доходної бази і напрямків витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин.

В сьогоденних умовах зростає роль місцевих фінансів у реалізації економічної політики держави, розв'язанні соціальних проблем, підтримці незахищених та малозабезпечених верств населення. Все це вимагає належного рівня теоретичного обґрунтування та практичного вивчення дисципліни.

Як наслідок, значно підвищуються вимоги до фахівців економічного профілю, які повинні володіти необхідними теоретичними знаннями та практичними навичками у сфері місцевих фінансів, бути обізнаними з особливостями їхнього застосування в умовах ринкової економіки, вміти використовувати у практичній діяльності здобуті знання.

За своєю структурою навчальний посібник містить 3 змістових модулі: «Місцеві фінанси та їхній устрій»; «Механізм управління місцевими фінансами»; «Фінанси житлово-комунального господарства», 12 тем, зміст яких визначено відповідно до типової та робочої програми.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1.

Місцеві фінанси та їхній устрій

Тема 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДНИКИ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 1.1. Формування науки про місцеві фінанси.
- 1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їхнього виникнення.
- 1.3. Функції та роль місцевих фінансів.
- 1.4. Склад і структура місцевих фінансів.

1.1. Формування науки про місцеві фінанси

Розвиток науки про місцеві фінанси нерозривно пов'язаний з вивченням сутності і природи місцевого самоврядування. Як показує світовий досвід, на формування теорій місцевого самоврядування значний вплив справляють історичні особливості розвитку країни, процеси становлення держави, вдосконалення форм функціонування місцевого самоврядування. Крім того, вирішальний вплив мають визначні події у сфері демократизації суспільства (революції, визвольні рухи тощо).

Первинною формою соціальної організації людей була община, яка сформувалась на основі спільного ведення господарства, землекористування, родинних зв'язків. На початкових етапах суспільного розвитку община набула значного поширення і стала універсальним інститутом, що включав різноманітні відносини (виробничі, охоронні, самоврядні, сімейно-побутові, культурні). Найбільшого поширення набула поземельна община, яка в Україні називалась громадою, а в поселеннях козаків товариством.

До складу громади входили домогосподарі, які володіли спільно всіма або лише деякими угіддями. Найважливіші питання розв'язували на загальному зібранні, яке мало назву велика громада, гурт, коло, віче. Із членів громади щорічно вибирали голову – старець, головним завданням якого було збирання податків. Він також представляв інтереси громади перед центральним урядом. Громада мала право обкладати податками

своїх членів для задоволення власних потреб. Для общини були характерні такі риси, як примусова сівозміна, переділ земельних ділянок, володіння неподільними лісами і пасовищами, неможливість купівлі-продажу землі.

Общинний устрій був вигідним для царського уряду, бо сприяв посиленню кріпацького гноблення.

Возвеличування російської общини було притаманне такому суспільному руху Росії 40–50-х років XIX ст., як слов'янофільство. Поштовхом до його розвитку стала Вітчизняна війна 1812 р., яка загострила почуття патріотизму і національної гордості у росіян. Прихильники ідей слов'янофільства були противниками революційних перетворень і закликали повернутися до старої російської общини. Головним аргументом на користь общинного устрою було те, що всі рішення в общині приймають колективно.

Значний поштовх розвитку ідей слов'янофільства дали праці барона Гакстгаузена, опубліковані у 1847 р. Барон вважав общину дуже зручною для внутрішнього суспільного устрою Росії. В основу проектів реформування слов'янофіли поклали думку про те, що Росія піде іншим, ніж західні держави шляхом. Проте земська реформа 1864 р., що ознаменувала початок капіталістичного етапу розвитку Росії, спростувала їхні погляди.

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності зумовили виникнення інших, більш розвинених форм організації людей – місцевих спілок, які об'єднували населення певних територій. В кожній країні вони мали свою національну специфіку: в Англії – приходи, округи, міста, графства; у Франції – общини, департаменти; в Росії – земства, волості, міста; в Німеччині – провінційні округи. Місцеві спілки мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси на його утримання. Вони були підпорядковані державі.

У 30-х роках XIX ст. в Європі виникають перші цільові спілки, метою яких було задоволення потреб населення або виконання спільних проектів. Уперше цільові спілки з'явилися в Англії (1834 р.), їхньою метою був догляд за бідними. У другій половині XIX ст. цільові спілки створювали у Франції для налагоджування освітлення в містах, впорядкування течії річок; в Бельгії – для

проведення каналів; в Голландії – для будівництва доріг, шкіл, потреб взаємного кредитування.

Передумовою існування місцевих фінансів є функціонування інституту місцевого самоврядування, яке властиве лише тим країнам, де держава визнає право на автономію місцевих органів влади. У таких країнах обов'язково виникає необхідність розмежування функцій і завдань, які покладають на державні та місцеві органи влади.

Проблематику місцевих фінансів все ще не можна вважати розробленою, хоча в літературі її досліджують майже 200 років.

Першим про доцільність розмежування державних і місцевих фінансів писав ще Адам Сміт у роботі «Багатство народів». Місцеві фінанси стали самостійною наукою в першій половині XIX ст. в США, Англії, Німеччині і Франції. У другій половині XIX ст. з'явилися перші роботи з місцевих фінансів у Росії. Найбільш інтенсивно розвиток місцевих фінансів відбувався у Німеччині.

Значний внесок у розвиток місцевих фінансів зробили такі науковці, як Лоренц Штейн та Рудольф Гнейст. Під впливом ідей Гнейстау в 70-х роках XIX ст. було проведено реформу місцевого самоврядування в Пруссії. У 1832 р. Карл Рау опублікував перший підручник з фінансової науки.

Необхідність становлення місцевих фінансів обстоювали німецькі фрітредери, бо місцеві податки значною мірою впливали на розвиток підприємництва.

Вагомий внесок у розвиток місцевих фінансів зробив Адольф Вагнер (1835-1917). Він довів, що місцеві фінанси, разом з державними фінансами, є публічними фінансами. На початку XIX ст. професор Мюнхенського університету Ріхард фон Крауфман написав і опублікував у Лейпцигу роботу у двох томах «Фінансове господарство органів місцевого самоврядування Англії, Франції та Пруссії». Він вперше поряд із терміном «місцеві фінанси» вжив термін «комунальні фінанси».

Окремим напрямком досліджень цих та багатьох інших вчених XIX ст. було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідності критеріям ефективності.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язано з розвитком земського господарства та зем-

ських повинностей. Земством називали місцеве самоврядування під керівництвом дворянства. До функцій земств належало справляння земських повинностей і управління майном. У Положенні про земства, ухваленому в 1864 р., була здійснена спроба виділити господарські справи, які передавали у повне відання земств. Одночасно земствам забороняли втручатись у державні справи. Оскільки на практиці було дуже важко розмежувати справи державні і місцеві, то це призводило до загострення суперечностей між земствами та царським урядом. Поступово земства перейшли в опозицію до уряду, стали державою в державі. Тому, починаючи з 90-х р. XIX ст., в Росії ухвалюють низку законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств.

У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке передбачало звуження виборчого права, контроль державної влади за ухваленням земствами рішень з багатьох питань, їхнє опротестування та призупинення.

У російській спеціалізованій літературі проблеми місцевих фінансів почали досліджувати після земської реформи 1864 р. Серед авторів, що зробили найбільший внесок – А. Васильчиков, А. Лебедєв, Б. Веселовський, Х. Озеров, П. Гензель.

У 1898 р. професор Київського університету А. Цитович опублікував працю «Місцеві витрати Пруссії у зв'язку з теорією місцевих витрат». Ця робота – одна з перших в Україні. Професор В.М. Твердохлебов у 1917 р. в Одесі опублікував книжку «Місцеві фінанси».

Радянська влада не визнавала інституту місцевого самоврядування. Ленін називав його «п'ятим колесом до воза». Сформовані місцеві ради вважали органами державної влади. У 1920 р. був скасований поділ на державний і місцевий бюджети. Їх об'єднали в єдиний державний бюджет. У 1922 р. бюджети знову були розділені, хоча реальної автономії місцеві фінанси так і не набули.

Першим нормативним документом, яким були встановлені основи організації місцевих фінансів радянської Росії, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. У Положенні визначали такі питання, як склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих

бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

На початку 30-х років відбулось посилення централізованих засад у керівництві економікою, посилювалась залежність місцевих бюджетів від державного, звужувалась сфера функціонування місцевих фінансів, зменшувалась частка місцевих доходів.

У 1938 р. було затверджено єдиний державний бюджет, до якого були включені і місцеві бюджети. Це стало логічним наслідком централізації бюджетної системи. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів.

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до проблематики місцевих фінансів зріс у зв'язку з відновленням місцевого самоврядування. Багато вчених досліджували практику організації та теоретичні засади місцевих фінансів. До них слід віднести Н. Бельковича, Є. Гловінського, С. Котляревського, Б. Кринську, С. Лепського, М. Соболева та ін. У 1930–1940 рр. було написано підручники, присвячені обґрунтуванню суті і ролі місцевих фінансів, вивченню практики їхнього функціонування за роки радянської влади, їхніми авторами стали Н. Ровінський, В. Шаврин, І. Смірнов.

У 1960–1980 рр. особливо актуальними стали проблеми складання місцевих бюджетів, використання бюджетних коштів та вдосконалення бюджетного регулювання.

Проте на початку 1930-х рр. відбувалося посилення централізованих засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, посилювалась залежність місцевих бюджетів (як головного місцевого фінансового інституту) від державного, зменшувалася частка місцевих доходів, незначними за розмірами залишалися місцеві податки і збори, які, власне, не відігравали істотно фіскальної ролі. Ухвалення в 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Це рішення заперечувало весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований в роки нової економічної політики 1920-х років.

Таким чином, протягом 1930–1980-х років категорія місцевих фінансів поступово втратила своє значення, її фактично не використовували ні в економічній літературі, ні в законодавчих документах; у багатьох випадках місцеві фінанси ототожнювали з місцевими бюджетами.

Відхід у 1980-х рр. від командно-адміністративних методів керівництва та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили низку змін в економічному житті країни.

Дев'ятого квітня 1990 р. був ухвалений союзний Закон "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР", який створив необхідне підґрунтя для ухвалення 5 грудня 1990 р. в Україні Закону "Про бюджетну систему Української РСР" і 7 грудня 1990 р. Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Ухвалення цих законів ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування, а отже, і місцевих фінансів.

Після здобуття Україною незалежності окремі аспекти становлення місцевих фінансів у 90-х роках ХХ ст. висвітлювали в наукових працях В. Федосов, І. Луніна, О. Василик, С. Огородник, В. Суторміна. Вітчизняні вчені визнали необхідність наявності місцевих фінансів в умовах формування в Україні основ ринкового господарювання. Все частішими і впевненішими ставали думки щодо об'єктивності функціонування цієї категорії і її вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування.

Нині наука про місцеві фінанси – окрема, самостійна галузь фінансової науки.

У сучасній науковій літературі України місцеві фінанси досліджують у контексті ролі, завдань і функцій органів місцевого самоврядування. Важливими у зв'язку із цим є питання про:

- розмежування повноважень органів державної і місцевої влади;
- обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їхнього виконання;
- визначення складу і обсягів фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевих органів влади;

- забезпечення самостійності й ефективності використання коштів;
- державну фінансову підтримку місцевої влади.

1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їхнього виникнення

Становлення місцевого самоврядування у XVIII–XIX ст. відбувалося з розвитком буржуазної держави. Централізована державна влада була неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частину з них доцільно було передати у компетенцію місцевої влади. У другій половині XVIII ст. в Європі вперше з'явилося поняття «самоврядування».

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

Нині місцеві фінанси функціонують у різних формах залежно від державного і територіального устрою тієї чи іншої країни.

У середньовічних державах міста (общини) мали повну автономію і не входили до загальної системи організації державної влади. У сучасних правових державах місцеві органи влади входять до загальної системи організації державної влади і їхню компетенцію визначає центральна влада.

Функції місцевих фінансів визначають їхню роль та значення у фінансовій системі держави. Головне завдання під час формування місцевих фінансів – це розмежування завдань, які має вирішувати центральна влада, і тих, що покладають на місцеві органи.

Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави та товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, а також

відокремлення функцій і завдань, які покладають на їхні органи влади.

Виділяють три основні теорії, що пояснюють суть і природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Теорії виникнення місцевого самоврядування

Перша теорія – *теорія природних прав общини*, яка сформувалась у роки великої французької революції (1789 р.) як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. За цією теорією зміст органів місцевого самоврядування ототожнюється з поняттям общини. Оскільки община як колектив людей, що проживають на спільній території, виникла раніше, ніж держава, то вона має природні, невід'ємні права. Ці права общині держава не надавала, тому не може їх відняти. Тобто органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію, не підпорядковані державній владі і перебувають поза нею. Держава може впливати законодавчо на діяльність територіального колективу, але не може позбавити його природних прав.

Природне право – це сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктує природа людині і що забезпечує їхню незалежність від конкретних соціальних умов і держави. Природне право використовується як своєрідну оцінну категорію стосовно наявних у суспільстві порядків: чи відповідають вони природному праву і природній справедливості.

Ідея природного права зародилась в давні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції. У середньовіччі вона стала складовою частиною релігійних учень. Пік розвитку цієї теорії

припадає на XVIII ст., коли її використовували як ідеологічну зброю в боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природного права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Основні постулати теорії природних прав общини полягали в такому:

1. Община старша від держави, тобто історично виникла раніше;
2. Общини не створені державою, а визнані нею;
3. Община є інституцією, рівною державі;
4. Держава існує для общин, а не общини для держави.

Державна теорія місцевого самоврядування, сформована в середині XIX ст. завдяки німецькій школі юристів, має діаметрально протилежні позиції. В її основі – положення про те, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, створеними державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Таким чином, вони перебувають у сфері державної влади та їй підпорядковані. Органи місцевого самоврядування не мають природних прав і виступають агентами держави на місцях. Функції і завдання органів місцевого самоврядування повністю визначає державна влада.

Третя теорія – *теорія громадсько-господарського самоврядування*, яка виникла в Німеччині у другій половині XIX ст. Її ще називають теорією муніципального дуалізму, оскільки вона синтезує ідеї двох попередніх теорій. Ця теорія заснована на тому, що органи місцевого самоврядування мають власну природну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин (у сфері місцевих справ). У місцеві справи державна влада не втручається, їх вирішують самостійно органи місцевого самоврядування. Але є й інша сфера відносин – політична, яка перебуває в компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування – агенти держави на місцевому рівні.

Всі три теорії мали підтримку та визнання в тих чи інших країнах. Так, в Англії та США переважала теорія природних прав общини, у Франції – державна теорія, а в Німеччині та Росії – теорія громадсько-господарського місцевого самоврядування.

Розглянуті вище теорії стали основою для визначення категорії «місцевих фінансів».

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

Особливості місцевих фінансів полягають у такому:

- в основі місцевих фінансів лежить система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;
- процес реалізації цих відносин супроводжується формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів;
- цільова підпорядкованість цієї системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

В Україні відомі декілька форм місцевих фінансів (рис. 1.2).

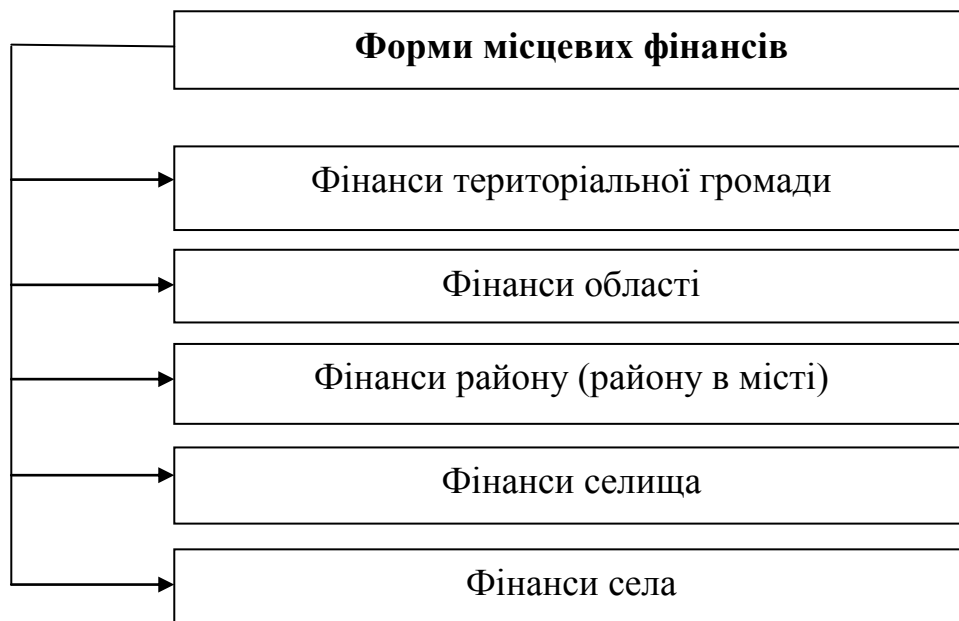


Рис. 1.2. Форми місцевих фінансів в Україні

На сьогодні фінанси місцевих органів влади України лише формують. Система місцевого самоврядування в Україні включає (рис. 1.3):

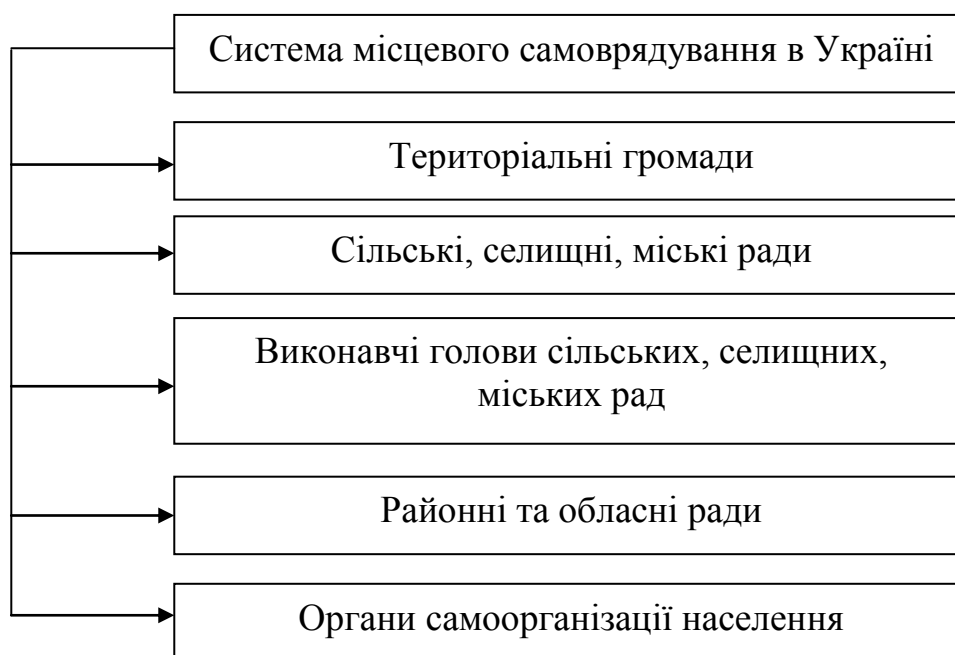


Рис. 1.3. Система місцевого самоврядування в Україні

Процес формування місцевих фінансів в Україні пов'язаний з певними труднощами:

- необхідність ліквідації деформацій у фінансовій системі, що сформовані у попередній період;
- відсутність сучасного управлінського досвіду організації фінансової системи;
- недостатня сформованість правового поля;
- відсутність політичної культури і традицій.

Завдання та функції місцевих органів влади можна поділити на дві основні групи:

1) завдання та функції, які передані місцевим органам влади з урахуванням місцевих інтересів і вони є їхньою компетенцією (власні повноваження);

2) завдання та функції, доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані повноваження). Для виконання делегованих повноважень орган, який їх визначає, передає місцевим органам влади фінансові ресурси для компенсації витрат.

Особливо великі труднощі виникають з визначенням першої групи завдань. Поділ функцій між державою та органами місцевого самоврядування слід здійснювати на основі принципів доцільності

й ефективності. Проблема визначення функцій місцевих органів самоврядування у сучасній Європі є дискусійною.

Останнім часом там дискутують про концепцію субсидіарності: повноваження між органами влади розподіляють таким чином, що поточні проблеми вирішує той орган влади, який є найближчим до місця подій. За однакових умов пріоритет надають нижчим, а не вищим рівням влади, оскільки вони найбільш близькі до громадян і можуть ефективніше контролювати процес розв'язання проблем.

Визначено сфери, що входять у більшості країн до компетенції місцевих органів самоврядування (табл. 1.1).

1.1. Сфери компетенції органів місцевого самоврядування

Сфери, що входять до компетенції органів місцевого самоврядування	
- соціальне обслуговування	- житлове господарство
- початкова і середня освіта	- міські електричні мережі
- охорона здоров'я	- економічна інфраструктура
- дороги місцевого значення	- працевлаштування безробітних
- ветеринарна допомога	- перепідготовка кадрів для працевлаштування
- благоустрій	- ритуальні послуги
- догляд за бідними та сиротами	- збирання та утилізація сміття
- житлово-комунальне господарство	- екологічні проблеми
- водозабезпечення	- організація землекористування
	- житлове будівництво

У ХХ ст. сталися зміни в організації місцевого самоврядування, в більшості європейських країн у 1985 р. підписано Європейську хартію про місцеве самоврядування, в якій закладено загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналася й Україна.

Наявність завдань і функцій, що покладають на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для цих органів влади. Як було зазначено раніше, причиною функціонування фінансів є поява держави і товарно-грошових відносин, а причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, відокремлення функцій, які покладають на їхні органи влади.

1.3. Функції і роль місцевих фінансів

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, детальніше виявляється у функціях, які вони виконують. Як відомо, функції – це прояв сутності кожної економічної категорії, що розкриває призначення і роль тієї чи іншої категорії.

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси – це складова частина фінансової системи країни, то функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, а призначення останніх зумовлено сутністю, функціями і роллю фінансів як однієї з найважливіших економічних категорій ринкового господарства. Функції місцевих фінансів відображені на рис. 1.4.

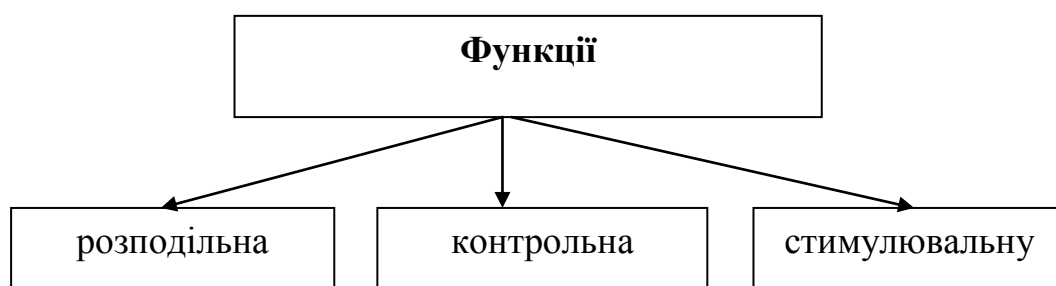


Рис. 1.4. Функції місцевих фінансів

Розподільна функція місцевих фінансів проявляється у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких відбувається складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюють в місцевих бюджетах і цільових фондах, розподіляють і використовують на задоволення різноманітних місцевих потреб. Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівні,

перерозподіляють між окремими адміністративно-територіальними одиницями для забезпечення фінансового вирівнювання.

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування під час складання проектів місцевих бюджетів, їхнього розгляду і затвердження, а також виконання місцевих бюджетів й складання звіту про їхнє виконання. Сфера контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які перебувають в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їхнє цільове й економне використання.

Стимулювальна функція місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження. Реальним втіленням стимулювальної функції є чинний порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та ін.

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

Протягом останніх років близько 10 % вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляють через систему місцевих фінансів; закономірно, що основну частину цих коштів акумулюють у місцевих бюджетах. Зосередження доволі значних грошових засобів у місцевих бюджетах відповідає новим більш широким і складним завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовують на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств

житлово-комунального господарства, спрямовують на виплати різних видів допомоги, на соціальних захист і соціальне забезпечення. Таким чином, через місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети, відбувається перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності і соціальними групами населення.

В умовах ринкових трансформацій місцеві фінанси й місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами наявності й розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, задовольняти які за рахунок державного бюджету недоцільно і неефективно. Місцеві бюджети стали основним джерелом фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями й гілками влади. У зв'язку із цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, які б відповідали новим завданням, що стоять перед ними.

Місцеві фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової безпеки держави, що є одним з найважливіших складників економічної безпеки країни. Фінансова безпека має вирішальне значення у функціонуванні економічної системи загалом, впливає на усі сфери суспільного життя; без її забезпечення неможливе досягнення як поточних, так і перспективних загальнонаціональних цілей розвитку.

Фінансова безпека – порівняно нова і надзвичайно широка за своїм змістом категорія, яку протягом останніх років активно досліджують у вітчизняній економічній літературі. До основних індикаторів фінансової безпеки відносять, перш за все, ступінь виконання зведеного і державного бюджету, дефіцит державного бюджету та його фінансування, формування і використання позабюджетних фондів, рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет тощо. Дослідження цих показників дає змогу зробити висновок про безпосередній вплив на них загального стану місцевих фінансів і місцевих бюджетів, їх збалансованості, забезпечення власними дохідними джерелами, механізму надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною зведеного бюджету України і впливають на його

характеристики, то параметри, які характеризують їхнє функціонування, слід віднести до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

Центральним інститутом системи місцевих фінансів є місцеві бюджети, до складу яких належать обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад міст, селищ, сіл та їхніх об'єднань). Місцеві бюджети мають вирішальне значення у фінансуванні державних видатків, головним чином тих, які безпосередньо пов'язані з розв'язанням проблем економічного та соціального розвитку територій.

З місцевих бюджетів здійснюють переважну частину державних видатків на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мистецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

Майже три чверті всіх коштів місцевих бюджетів спрямовують на соціальні цілі, а саме: соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання закладів і об'єктів, які належать до соціально-культурної сфери. На місцеві бюджети лягає достатньо відчутний тягар соціальних видатків, спрямованих на розв'язання в складних умовах перехідного періоду соціальних конфліктів і проблем, що виникають внаслідок різкого розшарування суспільства, зростання кількості безробітних, необхідності захисту найбільш вразливих верств населення – дітей, одиноких матерів, пенсіонерів, малозабезпечених громадян та ін.

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок їхніх коштів здійснюють оплату праці працівникам бюджетної сфери, додаткові виплати населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг, допомог і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, одиноким громадянам похилого віку, які потребують догляду та ін. За допомогою місцевих бюджетів забезпечують надання таких суспільних послуг населенню, гарантованих Конституцією України, як освіта, охорона здоров'я, медична допомога, со-

ціальний захист тощо. З коштів місцевих бюджетів утримують заклади культури, фізичної культури і спорту, фінансують молодіжні програми.

Приблизно чверть коштів місцевих бюджетів України використовують на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць, сприяючи забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, благоустрій міст, сприяння науково-технічному прогресу.

За рахунок бюджетних коштів забезпечують розвиток стратегічно важливих регіонів, здійснюють структурну перебудову народного господарства, фінансують капітальне будівництво. Як показує досвід, фінансова підтримка конкретних підприємств найбільш ефективна саме на місцевому рівні, що створює можливості для обґрунтованого підходу, контролю за витрачанням виділених коштів.

Місцевим бюджетам відведена важлива роль у розв'язанні екологічних проблем. Починаючи з 1998 р., в дохідну частину місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення навколишнього природного середовища.

Через місцеві бюджети реалізують загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, в першу чергу, сільського господарства, здійснюють підтримку вітчизняних виробників, фінансують програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачують допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям; фінансують проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

Місцеві бюджети стали головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої є: децентралізація влади і делегування додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення

державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей територій та ін.

Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності в розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці цю функцію місцевих бюджетів реалізують шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з державного бюджету України. У процесі бюджетного регулювання здійснюють вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей.

Докорінно змінюються погляди на сутність однієї з основних категорій державних фінансів – бюджету, формування якого в умовах ринку має відбуватися на основі концепції суспільних благ. Держава й органи місцевого самоврядування надають своїм громадянам різноманітні суспільні блага, пов'язані з організацією освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту, оборони країни, управління, охорони правопорядку тощо. Потреба в суспільних благах визначає обсяги головного фінансового фонду держави, адміністративно-територіальних формувань і територіальних громад – бюджету, основним джерелом якого стають податки. Система оподаткування, механізм справляння податків і загальний рівень оподаткування здебільшого визначаються сукупною потребою в суспільних благах, для надання яких держава мобілізує необхідні кошти за допомогою податків.

Ринковий механізм господарювання змінює акценти у витрачанні державних коштів. Соціальна орієнтація ринкової економіки передбачає направлення більшої частини бюджетних ресурсів на задоволення потреб населення – утримання об'єктів соціально-культурної сфери й соціальної інфраструктури, надання допомоги незахищеним верствам громадян. Відповідно спостерігають зменшення як абсолютних, так і відносних обсягів коштів, що спрямовують на розвиток народного господарства, утримання підприємств державного сектора, дотування збиткових структур.

Нові завдання у сфері державних і місцевих фінансів, що постають у зв'язку з ринковими перетвореннями, потребують реформування бюджетної системи, яке передбачає чітке

розмежування завдань і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, відокремлення державного бюджету від місцевих бюджетів, забезпечення реальної самостійності бюджетів всіх рівнів і видів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму і фіскальної автономії місцевого самоврядування. Під час цих процесів істотно зростає роль місцевих бюджетів як центрального інституту місцевих фінансів. Поряд із державним місцеві бюджети стають найважливішим важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту і дієвим інструментом макроекономічного регулювання.

Наявність місцевого самоврядування в Україні закріплена Конституцією України. Первинним об'єктом органів місцевого самоврядування визнана територіальна громада.

Територіальна громада – це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

До початку ХХ ст. в Україні громада була основною територіальною одиницею, яка формувала свої органи управління; була власником частини землі; відповідала перед державою за сплату податків; обкладала податками членів громади.

У радянській Україні громади було ліквідовано і замінено місцевими радами. Нині територіальні громади в Україні наділені правами юридичної особи, виступають суб'єктами підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг та суб'єктами фінансово-кредитних відносин.

Основне право територіальної громади – право на самоврядування. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Ради обирають голів.

Функції територіальної громади відображені у Конституції України (ст. 143). 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 їхнє виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;

- забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів;
- утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю;
- розв'язують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальна громада має такі правові ознаки:

- наділена 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 у 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 й 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.

Перетворення місцевих бюджетів у важливий стимул розвитку територіальної економіки потребує розробки нових підходів до побудови місцевих бюджетів, а саме – розмежування фінансових потоків між державою і самоврядуванням, яке ґрунтується на розподілі повноважень і функцій відповідно до принципу субсидіарності. Тобто стоїть завдання вдосконалити систему відносин у

сфері утворення дохідної і видаткової частин в системі місцевих бюджетів, у межах яких на вищому рівні управління прийматимуть рішення лише з тих питань, які не здатні самостійно вирішити на нижчому рівні, а на нижчому рівні приймають рішення тільки в тих межах, наскільки це допускає вищий рівень влади. Реалізація цього принципу потребує розширення бюджетних прав місцевих органів влади.

Конституція дала змогу територіальним громадам об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів.

Функціонування місцевих фінансів забезпечується чинною законодавчою базою. До базових нормативних актів необхідно віднести Конституцію України (1996 р.), закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.), Бюджетний кодекс України (2001 р.), щорічні закони України "Про Державний бюджет України".

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке в Україні визнається і гарантується. В Основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, в ст. 142 вказано, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Конституцією територіальним громадам надана можливість об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ. Важливим є положення Основного закону про те, що держава підтримує у фінансовому плані місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, відзначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

В Конституції України також вказано, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження

органів виконавчої влади (ст. 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ухвалений 21 травня 1997 р. конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їхніх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

У Законі (ст. 1) міститься низка таких вихідних понять місцевого самоврядування та місцевих фінансів, як бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджети, поточний бюджет та бюджет розвитку, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб, самооподаткування.

Окремим розділом Закону визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, центральне місце в якій займають об'єкти комунальної власності та місцеві бюджети. Вказано, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, а також кошти, отримані від їхнього відчуження (ст. 60).

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 61) зазначено, що органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно із чинними законами. Особливо підкреслено, що втручання державних органів у ці процеси не допускається. Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих

бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (ст. 62).

У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний обсяг місцевого бюджету, держава вилучає із цього бюджету до державного частину надлишку у встановленому порядку. Законом передбачено визначення мінімальних обсягів місцевих бюджетів на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які мають враховувати економічний, соціальний, природний та екологічний стан територій, а також з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб (ст. 62).

Закон закріплює один з визначальних принципів функціонування місцевих бюджетів – самостійність, тобто невключення місцевих бюджетів до бюджетів інших рівнів та видів. Крім того, зазначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства (ст. 1 і 61).

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" визначив концептуальні підходи до формування доходів і збалансування місцевих бюджетів, а також витрачання бюджетних коштів (ст. 63, 64 і 65). Передбачено поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку; виділення в дохідній і видатковій частинах коштів, пов'язаних з виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Кошти поточного бюджету спрямовують на фінансування бюджетних закладів і установ. З бюджету розвитку здійснюють фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

У Законі (ст. 65) закладено основи механізму стимулювання органів місцевого самоврядування до додаткового одержання доходів у процесі виконання місцевих бюджетів. Так, вказано, що такі доходи і суми перевищення доходів над видатками, які

утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають і використовують за рішеннями відповідної ради (крім випадків, передбачених законодавством).

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні, не нижчому за мінімальні соціальні потреби. Якщо дохідні джерела виявляються недостатніми, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій.

Важливе значення мають норми Закону, які стосуються фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади (ст. 67). Вказано, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, необхідні для цього кошти щороку передбачають в Законі України про Державний бюджет України. А рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, мають обов'язково супроводжуватися передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними коштами, компенсуються державою.

Стаття 68 Закону надає право органам місцевого самоврядування мати позабюджетні (у тому числі валютні) кошти, які зберігаються на спеціальних рахунках в установах банків.

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" підтверджено право органів місцевого самоврядування запроваджувати місцеві податки і збори і зараховувати їх до місцевих бюджетів (ст. 69), випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати кредити в банківських установах, позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів (ст. 70). Вказано також, що органи місцевого самоврядування можуть у межах чинного законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємствам, установам та організаціям, що належать до кому-

нальної власності територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їхніх доходів із зарахуванням їх до дохідної частини місцевих бюджетів.

Двадцять другого червня 2001 р. був ухвалений Бюджетний кодекс України, який визначив засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. До основних новацій Бюджетного кодексу слід віднести таке:

- по-новому представлено склад бюджетної системи України з виділенням державного і місцевих бюджетів, запроваджено нову дефініцію – бюджети місцевого самоврядування;
- визначено принципи вітчизняної бюджетної системи;
- запроваджено єдину бюджетну термінологію;
- здійснено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів;
- застосовано принципово новий підхід до класифікації доходів і видатків місцевих бюджетів;
- визначено внутрішню будову місцевих бюджетів;
- встановлено джерела формування та напрями використання бюджету розвитку;
- зміцнено фінансову базу органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку власних доходів;
- встановлено заінтересованість органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- визначено основні підходи до здійснення місцевих запозичень;
- запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин;
- систематизовано види бюджетних трансфертів та засади їхнього надання;
- встановлено формульний порядок розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету);
- заборонено здійснення міжбюджетних позичок і створення органами місцевого самоврядування позабюджетних фондів;
- регламентовано процедури бюджетного процесу;

– визначено відповідальність усіх учасників бюджетного процесу, а також контрольні повноваження владних органів.

У щорічних законах України про Державний бюджет України конкретизується механізм реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, в цих законах визначають вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, особливості здійснення взаємовідносини між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, встановлюють обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюють додаткові положення, які регламентують бюджетний процес.

Крім перерахованих документів, в Україні прийнято і діє ціла низка нормативних актів, які регламентують окремі аспекти функціонування місцевих фінансів; до них ми будемо звертатися в процесі викладення кожної теми.

Основні положення чинної нормативної бази щодо регулювання місцевих фінансів в Україні викладені наступне в табл. 1.3.

Європейська хартія місцевого самоврядування

У 1985 р. країни учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого етапу становлення і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань. Сьогодні до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося понад 30 країн, у 1996 р. - Україна. Формування правової бази місцевого самоврядування в Україні відбувається під впливом цього важливого документа.

Можна виділити такі концептуальні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначають організацію місцевих фінансів:

- місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконують органи місцевої влади;

1.3. Чинна нормативна база регулювання місцевих фінансів

Нормативний акт	Основні положення
Конституція України (28.06.96 р.)	<ul style="list-style-type: none"> - закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні - визначення повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової основи самоврядування - основних засад функціонування місцевих бюджетів - гарантування фінансування державою делегованих повноважень
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.97 р.)	<ul style="list-style-type: none"> - визначення принципів місцевого самоврядування - закріплення повноважень органів місцевого самоврядування (рад, їхніх голів, виконавчих органів) - забезпечення матеріальної та фінансової бази, в тому числі засад функціонування місцевих бюджетів
Бюджетний кодекс України (22.06.01 р.)	<ul style="list-style-type: none"> - визначення складу місцевих бюджетів - запровадження прозора й об'єктивна процедура міжбюджетних відносин - розподіл доходів і видатків між бюджетами - визначення порядку розрахунку дотацій вирівнювання - зміцнена фінансова база органів місцевого самоврядування, за мету ставлять заінтересованість у збільшенні доходів державного і місцевого бюджетів - визначення порядку організації місцевих запозичень - встановлення відповідальності і контрольних повноважень всіх учасників бюджетного процесу - заборона створення позабюджетних фондів та здійснення міжбюджетних позичок
Щорічні закони України «Про Державний бюджет України»	<ul style="list-style-type: none"> - визначення складу загального і спеціального фондів місцевих бюджетів - формування взаємозв'язку між Державним бюджетом та місцевими бюджетами - визначення обсягів та особливостей перерахування міжбюджетних трансфертів - визначення додаткових положень, що регламентують бюджетний процес

- частину фінансових ресурсів місцевої влади слід формувати за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вона має повноваження встановлювати в межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів;
- зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;
- захист слабкої з фінансового погляду місцевої влади здійснюють за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій; такі процедури не повинні завдавати шкоди повноваженням місцевої влади;
- місцеву владу інформують про порядок виділення їй перерозподілених ресурсів;
- перевагу у виборі форм фінансової допомоги надають дотаціям, які не призначені для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободи місцевої влади;
- місцева влада повинна мати доступ до національного ринку капіталу.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлені принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні (табл.1.4)

1.4. Принципи функціонування інституту місцевого самоврядування

Принципи функціонування інституту місцевого самоврядування	
<ul style="list-style-type: none"> • народовладдя • законність • гласність • колегіальність • виборність • судовий захист прав місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> • правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність • підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб • державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування

Основними цілями місцевих фінансів є:

- 1) забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- 2) формування самодостатніх територіальних утворень;

- 3) реалізація завдань державної регіональної політики;
- 4) стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- 5) розв'язання соціальних, демографічних, економічних та інших проблем регіонів.

1.4. Склад і структура місцевих фінансів

Процес становлення місцевих фінансів України, що розпочався в 90-х роках, зумовлює значні інституціональні зміни в усій фінансовій системі держави. Із цим пов'язана необхідність становлення інституціональних підходів та методів дослідження місцевих фінансів.

Слід зазначити, що система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного характеру і перебуває в стадії становлення. Ця система ще не набула такої найважливішої ознаки, як цілісність. Не повністю сформована структура системи місцевих фінансових інститутів. Як наслідок, місцеві фінанси України поки що не забезпечують реалізації функцій і завдань, які покладають на місцеві органи влади.

Фінанси місцевої влади як система включають декілька взаємопов'язаних елементів:

- витрати,
- доходи;
- методи формування доходів;
- інститути системи;
- суб'єкти й об'єкти системи,
- відношення між підсистемами системи та іншими ланками державної системи.

Головним елементом місцевих фінансів є витрати, оскільки вони відображають функції і завдання, які покладають на місцеву владу. Витрати місцевих органів влади залежно від їхніх завдань у більшості країн поділяють на кілька функціональних видів. Насамперед, законодавство виділяє так звані обов'язкові витрати. Це витрати, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладають на всі органи місцевої влади для забезпечення певних стандартів послуг у масштабах всієї країни. До обов'язкових належать також витрати місцевих органів влади, пов'язані з їхніми

борговими зобов'язаннями за кредитами і позиками. У структурі витрат місцевих органів влади виділяють також витрати для реалізації делегованих центральною владою завдань.

Крім функціонального розподілу, є розподіл витрат відповідно до їхнього економічного призначення. У зв'язку із цим законодавство більшості країн виділяє дві великі групи витрат. Це так звані поточні, або адміністративні витрати, й капітальні, або інвестиційні витрати.

Доходи місцевих органів влади можуть бути класифіковані за джерелами й економічною природою.

За джерелами доходи місцевих органів влади поділяють на:

- податкові доходи;
- неподаткові доходи (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, і від господарської діяльності підприємств комунальної форми власності, залучені місцевими органами влади на ринку позичкового капіталу);
- доходи за рахунок кредитів і позик;
- трансферти від центральної влади й органів влади вищого територіального рівня.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяють на власні доходи й доходи, передані місцевій владі. Власні доходи – це доходи, які мобілізує місцева влада самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, що належать місцевим органам влади. До власних доходів належать місцеві податки й збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, від господарської діяльності комунальних підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик.

До переданих доходів належать доходи, що передають місцевій владі центральна влада або органи влади вищого територіального рівня.

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

- закріплені доходи – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі;
- регульовані доходи – це також одна з форм доходів, що центральна влада передає місцевим органам влади або передають з

бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.

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, звичаїв, традицій, культурних зразків. З другого боку, 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.

У структурі системи місцевих фінансових ресурсів України формують такі інститути: самостійні місцеві бюджети, місцеві податки і збори, комунальна форма власності, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, інститут громадських послуг (у зародковому стані).

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їхніх функцій розкриваються у складі місцевих фінансових інститутів (рис. 1.5).

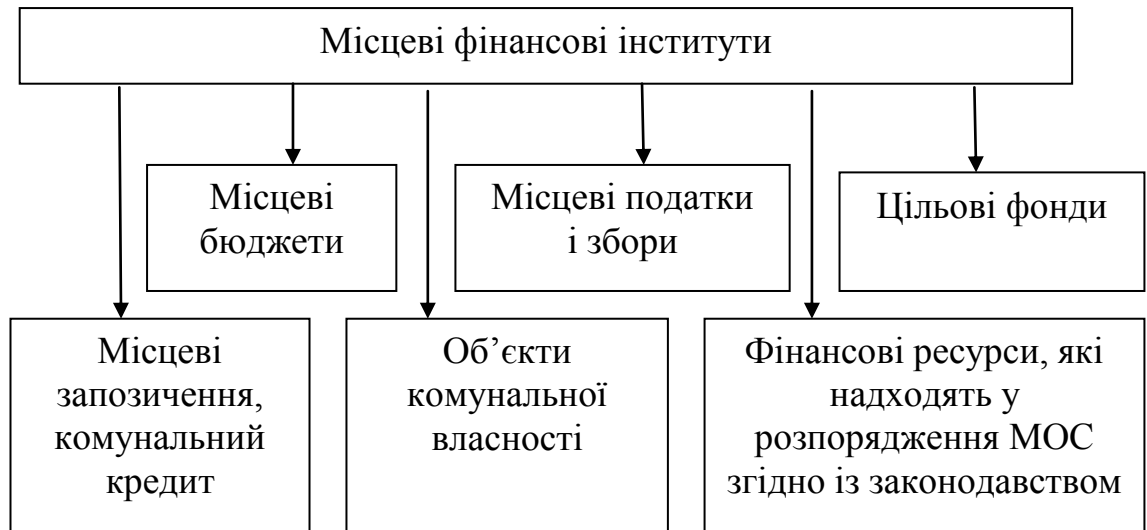


Рис. 1.5. Склад місцевих фінансових інститутів

Головним суб'єктом фінансових відносин в Україні є територіальна спільнота й органи місцевого самоуправління, правовий статус яких визначається Конституцією України (територіальна громада села чи громада жителів; територіальна громада міста (селища), сільські, міські ради, їхні голови та виконавчі органи, обласні й районні ради; держава в особі її органів).

Об'єктом місцевих фінансів є фінансові ресурси, які мобілізують, поділяють і використовують місцеві органи самоврядування для виконання їхніх завдань і функцій.

Фінансові ресурси місцевих органів влади формують як у фондovій, так і нефондовій формі.

Головні фінансові фонди: місцеві бюджети, резерви, позабюджетні, валютні і цільові фонди та грошові фонди комунальних суб'єктів господарювання.

Нефондову форму мають ресурси, які залучають місцеві органи влади у вигляді банківських кредитів, розміщення місцевих позик та ін.

Інститути місцевих фінансів

1. Найважливіша роль в ієрархії місцевих фінансових інститутів належить *самостійним* місцевим бюджетам. Саме місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізують основну частину

фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг. Особливе значення для становлення системи місцевих бюджетів мають такі їхні складові частини, як поточні бюджети, бюджети розвитку, видатки, власні та закріплені доходи.

2. З інститутом самостійних місцевих бюджетів тісно пов'язаний *інститут місцевих податків і зборів*. Саме місцеві податки і збори мають забезпечити фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів.

За рахунок місцевих податків у США в середині 90-х років минулого століття забезпечували 65 % доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60 %, ФРН – 45 %, Великобританії – 36 %, Японії – 33 %. Характерною рисою є значна кількість місцевих податків. Зокрема, в Бельгії на той час було близько 100 місцевих податків і зборів, в Італії – 70, у Франції – понад 50. Країни, в яких місцеві податки мали лише один або декілька видів, є винятками. Зокрема, Великобританія мала один (майновий подушний) місцевий податок. З погляду фахівців, велика кількість місцевих податків забезпечує універсальність можливостей їхнього використання в різних за потенціалом та економічними умовами адміністративних утвореннях.

3. Винятково важлива роль у структурі місцевих фінансових інститутів належить *місцевим запозиченням*. Завершення формування цього місцевого фінансового інституту створить передумови для відновлення інвестиційної активності місцевих органів влади, яку в останній період майже повністю згорнуто.

Муніципальні позики є одним з можливих напрямів розширення фінансової бази територіальних громад та залучення інвестицій у місцеву інфраструктуру. У європейських країнах за рахунок таких позик формують 10–15 % доходів бюджетів органів місцевого самоврядування.

Перевагами боргового фінансування є можливість залучення ресурсів, обсяг яких значно перевищує поточні доходи бюджету; можливість рівномірного розподілу витрат між поколіннями, які користуватимуться вигодами від місцевих інвестиційних проектів. Для здійснення запозичень субнаціональні органи влади можуть використовувати одне з перелічених джерел: прямі позики з державного бюджету, запозичення через фінансових посередників,

діяльність яких фінансує або контролює держава (муніципальні фонди розвитку або Державні банки комунального кредиту), внутрішні й зовнішні – ринки капіталу (випуск муніципальних облігацій, комерційний банківський кредит).

За законом органи місцевого самоврядування можуть також у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їхніх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

4. Зазначимо, що ключову роль у системі місцевих фінансових інститутів відіграє інститут *комунальної форми власності*. Комунальна форма власності на фінансові ресурси та майно місцевих органів влади є необхідною передумовою автономного існування місцевих фінансів.

5. Важливу роль у системі місцевих фінансових інститутів відіграють *фінанси комунальних підприємств*. За обсягами ресурсів фінанси комунальних підприємств у багатьох зарубіжних країнах можна порівняти з місцевими бюджетами. В Україні реальний процес становлення фінансів комунальних підприємств розпочався лише після ухвалення Конституції 1996 р., коли комунальні підприємства було роздержавлено.

Процес формування комунальної власності був започаткованим постановою Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю та власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)", ухваленою ще в жовтні 1991 р. Ця постанова визначала типи об'єктів і порядок їхньої передачі до комунальної власності областей, міст Києва та Севастополя. У період з 1992 р. по 1994 р. у комунальну власність було передано в основному збиткові й нерентабельні житлово-експлуатаційні, житлово-комунальні, ремонтно-будівельні та інші організації, міський електротранспорт, а також об'єкти соціальної інфраструктури.

Ухвалення Конституції України змінило правовий статус комунальної власності: з різновиду державної власності вона стала

власністю територіальних громад села, селища, міста. З ухваленням Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" було визначено склад комунального майна, а також органи управління ним – відповідні місцеві ради. Згодом, у 1998 р., було ухвалено Закон "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності", яким було врегульоване питання про підпорядкування об'єктів комунальної власності обласному рівню.

Згідно із Законом України „Про місцеве самоврядування”, територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їхнього відчуження.

5. Водночас чимало питань у сфері комунальної власності й досі залишаються неврегульованими. Відсутність окремого закону про комунальну власність призводить до виникнення постійних конфліктів щодо приналежності комунальних підприємств. Слід зазначити, що в розвинених країнах світу за рахунок прибутку комунальних підприємств, а також *платежів за комунальні послуги* формують значну частину доходів місцевих бюджетів. Так, для невеликих комун у Франції основним доходом є надходження від підприємств, що експлуатують комунальні ліси. Муніципальні платежі становлять 22% доходів місцевих бюджетів у Греції, 16 % – Іспанії й Німеччині, 13% – Нідерландах тощо.

В Україні процес передачі об'єктів державної власності у комунальну одночасно призвів як до розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування, так і до посилення навантаження на місцеві бюджети. З огляду на збільшувані борги фізичних і юридичних осіб за надані житлово-комунальні послуги, а також борги місцевих бюджетів за відшкодування різниці у тарифах, більшість підприємств житлово-комунального господарства є збитковими. Відтак додаткові витрати місцевих бюджетів виникають через необхідність відшкодувати

комунальним підприємствам різницю між фактичним і 100 %-м тарифом (за різними оцінками, величина бюджетного відшкодування дорівнює близько 1 млрд грн), а також через додаткові виплати населенню на покриття витрат щодо сплати житлово-комунальних послуг (субсидії). Починаючи 2001 р., пільги з оплати житлово-комунальних послуг для спеціальних категорій населення (ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби) покривають за рахунок окремої субвенції з державного бюджету.

6. У системі місцевих фінансових інститутів виділяють *позабюджетні валютні й цільові фонди* органів місцевого самоврядування та комунальні платежі. Позабюджетні валютні й цільові фонди та комунальні платежі надають локальним фінансовим системам більшої гнучкості, що сприяє стабілізації місцевих фінансів. Ст. 13 (пункт 8) Бюджетного кодексу України забороняє створювати позабюджетні фонди на будь-якому рівні державної влади.

Позабюджетні фонди є особливою формою перерозподілу та використання фінансових ресурсів, які виконавчі органи державної влади залучають з господарського обігу. Переважна більшість цих фондів має виключно цільове призначення і їх використовують для забезпечення додатковими коштами економічних і соціальних потреб відповідних територій.

7. Зарубіжний досвід показує: ключовим інститутом у системі місцевих фінансів є *інститут громадських послуг*. Він визначає модель системи місцевих фінансів. Це пов'язано з тим, що обсяги й форма місцевих фінансів зумовлені розподілом відповідальності держави та місцевої влади щодо надання громадських послуг. Модель системи місцевих фінансів також визначається кількісними характеристиками громадських послуг, їхнім переліком, структурою, обсягом, якістю.

Запитання для самоконтролю знань

1. Чи входять місцеві фінанси до системи загальнодержавних фінансів?
2. Як розвивалася наука про місцеві фінанси?
3. Внесок учених у розвиток місцевих фінансів.
4. Які об'єктивні передумови розвитку місцевих фінансів?
5. Визначте зміст місцевих фінансів.

6. Охарактеризуйте роль місцевих органів влади в реалізації фінансової політики.

7. Назвіть основні теорії, що пояснюють природу місцевого самоврядування.

8. Вкажіть форми місцевих фінансів в Україні.

9. Назвіть функції місцевих фінансів та схарактеризуйте їх.

10. Які основні закони становлять правову базу місцевих фінансів?

11. Правовий статус територіальної громади.

12. Які сфери діяльності обслуговують місцеві фінанси?

13. Порівняйте ключові положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" у сфері місцевих фінансів. У чому проявляється відмінність цих нормативно-правових документів?

Тема 2. ФІНАНSOVA ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Державна регіональна політика та її роль у забезпеченні фінансової стабільності регіонів.

2.2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування.

2.3. Зміст і значення фінансової політики органів місцевого самоврядування.

2.4. Бюджетна політика на місцевому рівні.

2.1. Державна регіональна політика та її роль у забезпеченні фінансової стабільності регіонів

Державна регіональна політика – сукупність заходів, механізмів, інструментів і взаємоузгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення високого рівня якості життя людини на всій території України й сталого розвитку її регіонів за умов забезпечення просторової єдності держави.

Соціальні послуги в різних регіонах слід надавати приблизно на однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Дотації

вирівнювання не прив'язують до фінансування конкретних видатків.

Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є систематичне надання центральною владою допомоги владним органам тих територій, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

Цілі державної регіональної політики:

1. Зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

2. Надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;

3. Створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;

4. Подолання відставання у розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;

5. Забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;

6. Зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей, усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;

7. Реструктуризація економічної та соціальної сфери депресивних територій і регіонів першої хвилі індустріалізації;

8. Створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;

9. Розширення можливостей використання територіальних факторів економічного розвитку на основі фінансової автономії місцевої влади, її ініціативи та підприємливості, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування як інституту суспільного розвитку і саморегуляції;

10. Створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Регіональний розвиток забезпечує позитивну динаміку процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та

інших змін у відповідних регіонах і є частиною загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей.

Державну регіональну політику здійснюють на основі таких принципів:

1) *Конституційності й законності* – відповідність з Конституції України, законам України, нормативним актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюють на основі законів, та їхнє дотримання;

2) *єдності* – забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної цілісності території України шляхом збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів;

3) *децентралізації* – розподіл владних повноважень з управління розвитком територій між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування згідно з покладеними на них функціями із закріпленням відповідних ресурсів;

4) *деконцентрації* – перерозподіл владних повноважень між органами державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня;

5) *субсидіарності* – надання суспільних послуг має відбуватись на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передавати на вищий рівень управління лише у разі їхньої більш ефективної й економічної реалізації;

6) *партнерства* – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають максимально узгоджувати цілі і пріоритети, кооперувати свої дії в процесі формування та реалізації державної регіональної політики для забезпечення сталого розвитку всієї країни;

7) *відкритості* – усі заходи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань проведення державної регіональної політики мають бути прозорими і прогнозованими;

8) *відповідальності* органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики;

9) *прогресованого розвитку* – розвиток регіону має задовольняти збільшувані потреби суспільства, не завдаючи при

цьому шкоди природно-ресурсному потенціалу і можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх потреб;

10) *історичної спадкоємності* – врахування досягнутого рівня соціально-економічного розвитку регіону під час реалізації державної регіональної політики.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, її регіони, макро- і мікрорегіони відповідно до визначеного законодавством адміністративно-територіальним устроєм.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування й інші органи, що створюють відповідно до законодавства України. У розробленні та реалізації державної регіональної політики можуть брати участь інші суб'єкти регіонального розвитку.

Проведення державної регіональної політики базується на законах України: "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про планування та забудову територій", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України", "Про Генеральну схему планування території України", актах Президента України і Кабінету Міністрів України.

Державна регіональна політика має бути спрямована на ефективне використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища; зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку (перш за все, між містом Києвом та іншими регіонами України); стимулювання міжрегіональної інтеграції, а також злиття регіональних економічних, соціальних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір.

Інтеграція зв'язків між регіонами країни спрямована на поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння виконанню завдань органами місцевого самоврядування.

Одним з *першочергових завдань* державної регіональної політики є визначення проблемних територій у регіонах і розробка

та впровадження програм і проектів підвищення їхньої конкурентоспроможності.

Визначають такі основні завдання державної регіональної фінансової політики:

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики. Обов'язком центральної влади є забезпечення єдиних стандартів якості життя на всій території країни.

2. Визначення на основі об'єктивних критеріїв переліку та класифікації регіонів і територій України. Вищі органи державної влади встановлюють перелік регіонів і територій, які потребують фінансової підтримки центральної влади.

3. Використання набутого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики. Сюди включають:

- територіальне планування;
- програми соціально-економічного розвитку регіонів;
- надання територіям особливого економічного статусу (вільних, спеціальних, офшорних, торгових зон, зон прикордонного співробітництва);
- організація міжкомунальних і міжрегіональних горизонтальних об'єднань та їхніх різноманітних асоціацій, підготовка кадрів для місцевої влади.

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики:

- спеціальні бюджетні режими для місцевої влади;
- преференції;
- кредити;
- податкові пільги й повне звільнення від оподаткування підприємств, які сприяють розширенню зайнятості в депресивних регіонах;
- зменшення відсоткових ставок за позиками;
- зниження орендної плати за користування приміщеннями та земельними ділянками;
- надання земельних ділянок під нове будівництво безкоштовно;

– створення сприятливих умов для розвитку дрібного бізнесу.

В Україні пріоритетні програми зі значними обсягами фінансування найчастіше реалізують на найбільш економічно розвинутих територіях. Тому є необхідним створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а територіальних громад – на регіональному для забезпечення більш широкого врахування їхніх інтересів і конкурентних переваг під час формування та реалізації державної регіональної політики.

Погодження загальнодержавних та регіональних інтересів під час формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється через:

1) чіткий розподіл компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;

3) обов'язковість консультацій центральних органів виконавчої влади з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством, для врахування їхніх інтересів під час підготовки прогнозів та реалізації програм економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, інших важливих рішень у сфері державної регіональної політики;

4) проведення державного контролю за конституційністю й законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В Україні успішна реалізація державної регіональної політики ускладнена недостатньою регламентованістю її проведення у законодавчій базі, нечітким розподілом повноважень між усіма гілками влади.

2.2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування

Матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування виступають:

1) рухоме і нерухоме майно, яке перебуває в комунальній власності;

- доходи місцевих бюджетів;
- 2) позабюджетні (в тому числі валютні) фонди;
- 3) інші кошти;
- 4) землю та інші природні ресурси, що перебувають у комунальній власності;
- 5) об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Отже, *фінансова незалежність* органів місцевого самоврядування – це їхня незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо функціонування певної адміністративно-територіальної одиниці, що забезпечується відповідною доходною базою.

Головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладені на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації цілей і програм соціально-економічного розвитку території відповідно до обраних пріоритетів.

Складником фінансової незалежності є самостійність, яка гарантована місцевим органам влади згідно з Бюджетним кодексом України. Вона забезпечується такими правовими нормами:

- держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування;
- органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання інших місцевих бюджетів, а також держави;
- за місцевими бюджетами закріплюють відповідні джерела доходів;
- органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;
- органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно один від одного розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Домінантами (ознаками) фінансової незалежності, згідно із чинним законодавством, є:

- самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- можливість внесення змін до місцевих бюджетів;
- право встановлення місцевих податків і зборів та їхніх ставок у межах, визначених законодавством;
- надання пільг з місцевих податків і зборів;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позичок у фінансово-кредитних установах;
- передача коштів для виконання спільних проектів і програм та утримання об'єктів спільного користування з одного місцевого бюджету до інших;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надають підприємства та організації комунальної власності;
- створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Таким чином, фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є гарантованим з боку держави правом самостійно розв'язувати проблеми місцевого значення за рахунок власних і закріплених джерел доходів.

2.3. Зміст і значення фінансової політики органів місцевого самоврядування

Фінансову політику органів місцевого самоврядування реалізують за всіма напрямками діяльності виконавчих та законодавчих органів місцевої влади. Залежно від сфери суспільних відносин, яка є об'єктом політичного впливу, розрізняють економічну, соціальну, культурну, технічну, фінансову і кредитну політику.

Фінансова політика органів місцевого самоврядування – це сукупність заходів регіональної влади, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їхній розподіл та використання для виконання функцій і завдань, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

Головне завдання місцевої фінансової політики – забезпечення відповідними фінансовими ресурсам реалізації тієї або іншої регіональної програми економічного чи соціального розвитку.

Фінансова політика "на місцях" є найважливішим засобом реалізації загальної стратегії розвитку регіону в будь-якій сфері суспільної діяльності: економічній, соціальній, інвестиційній тощо.

Отже, *регіональна фінансова політика* – це самостійний вид загальної політики органів місцевого самоврядування у сфері фінансових відносин, який не можна здійснювати лише як напрям економічної політики.

Зміст регіональної фінансової політики визначається єдністю трьох основних ланок:

1) розробка науково обґрунтованих концепцій розвитку місцевих фінансів. Їх формують шляхом попереднього розгляду вимог економічних законів, всебічного аналізу стану місцевого господарства, перспектив розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, врахування потреб населення.

2) розкриття основних напрямів використання місцевих фінансів, відповідно до економічної політики, на перспективний і поточний період з урахуванням загальнодержавних чинників, можливостей збільшення обсягів фінансових ресурсів.

3) спрямування практичних дій, на досягнення запланованих цілей.

Залежно від тривалості періоду і характеру виконуваних завдань регіональну фінансову політику поділяють на фінансову стратегію і фінансову тактику.

Фінансова стратегія – розрахований на перспективу довготерміновий курс регіональної фінансової політики, який передбачає виконання завдань, визначених економічною і соціальною стратегією.

Зазначимо, що в процесі розробки фінансової стратегії визначають основні тенденції розвитку місцевих фінансів, формують концепції їхнього використання, визначають принципи організації фінансових відносин. Вибір довгострокових цілей і складання регіональних цільових програм в межах реалізації фінансової політики потрібні для концентрації фінансових ресурсів на основних напрямках економічного і соціального розвитку території.

Фінансова тактика спрямована на виконання завдань конкретного етапу розвитку території шляхом своєчасної зміни способів організації фінансових зв'язків і перегрупування місцевих фінансових ресурсів.

З огляду на відносну стабільність фінансової стратегії фінансова тактика повинна відрізнятися гнучкістю, чого досягають завдяки рухливості економічних умов, соціальних чинників тощо.

Стратегія створює сприятливі можливості для виконання тактичних завдань. Тактика, виявляючи ключові проблеми розвитку економічної і соціальної сфер, дозволяє в більш стислі терміни і з найменшими витратами виконувати поточні завдання в межах наявної фінансової стратегії.

Фінансова політика має прямий вплив на економічне і соціальне життя населення. У зв'язку із цим вона повинна відповідати таким **вимогам**:

1) ґрунтуватись на глибокому науковому підході, оскільки порушення цієї вимоги веде до серйозних економічних прорахунків і неефективного використання регіональних фінансових ресурсів;

2) базою для розробки ефективної регіональної фінансової політики мають бути висновки економічної і фінансової науки, а також достовірна інформація про особливості економічних і соціальних процесів на окремій території;

3) відповідати меті реалізації регіональної фінансової політики – підвищенню обсягів і ефективності використання місцевих фінансових ресурсів;

4) ґрунтуватись на конкретних історичних умовах, враховувати специфіку кожного етапу регіонального розвитку, реальні економічні і фінансові можливості території;

5) дотримуватись комплексного підходу, тобто узгодження заходів у всіх ланках фінансової системи, установлення взаємозв'язку фінансової, кредитної політики, ціноутворення, політики щодо заробітної плати тощо;

6) створювати сприятливі умови для активізації підприємницької діяльності шляхом раціоналізації форм вилучення доходів підприємств на користь держави та регіону, а також встановлення меж участі населення у формуванні місцевих фінансових ресурсів.

Результатом науково обґрунтованої регіональної фінансової політики за умови правильної її реалізації є:

- підвищення добробуту населення;
- зростання ефективності виробництва;
- зміцнення і розвиток економічних зв'язків як між адміністративно-територіальними одиницями, так і з іншими країнами світу.

2.4. Бюджетна політика на місцевому рівні

У широкому розумінні бюджетна політика – це офіційна позиція органів місцевого самоврядування щодо комплексу заходів для досягнення фінансових цілей. Політика створює межі для фінансового управління і спрямовує діяльність фінансистів у питаннях організації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Важливим документом, що визначає напрями бюджетної політики на місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У такій програмі на наступний рік мають бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки і характеристика головних проблем економічної та соціальної сфер;
- оцінка використання природного, виробничого, науково-технічного і трудового потенціалу регіону, екологічної ситуації;
- можливі шляхи розв'язання головних соціально-економічних проблем розвитку;
- цілі та пріоритети соціально-економічної політики в наступному році;
- система заходів органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних і тактичних цілей із зазначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці (за кожним напрямом);
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами комунальної власності, оцінка ефективності їхнього використання, показники фінансового стану

підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності;

– місцеві програми соціально-економічного розвитку.

Поточна бюджетна політика визначає обсяг бюджету, балансові показники доходів і видатків, обсяг резервного фонду і розподіл повноважень між різними гілками місцевої влади.

Запитання для самоконтролю знань

1. У чому полягає суть державної регіональної політики?
2. Назвіть цілі державної регіональної політики.
3. Вкажіть завдання державної регіональної політики.
4. Охарактеризуйте об'єкти й суб'єкти управління місцевими фінансами.
5. Напрями вдосконалення державної регіональної політики.
6. Яку роль відіграють місцеві фінанси у реалізації регіональної соціальної політики, а також зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?

Тема 3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

- 3.1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування.
- 3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхні функції.
- 3.3. Роль місцевих бюджетів у бюджетній системі України.
- 3.4. Види та структура місцевих бюджетів.
- 3.5. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування.

3.1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Місцеві фінансові ресурси – це сукупність фондів коштів, що формують у процесі розподілу ВВП і направляють на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Головним напрямом використання місцевих фінансових ресурсів є фінансове забезпечення соціальної сфери і місцевих господарств.

Відповідно до бюджетного кодексу, органам місцевого самоврядування заборонено створювати позабюджетні цільові та валютні фонди. Це пов'язано з певними зловживаннями під час їхнього формування та відсутністю належного контролю за використанням коштів цих фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного розповсюдження через неврегульованість правових та організаційних процедур їхнього розповсюдження та обігу, слабку розвиненість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у суб'єктів господарської діяльності та довіри населення до державних цінних паперів, а також системи гарантій.

На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато **чинників**, головні серед яких такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до владних повноважень і функцій;
- чинна система оподаткування: перелік податків і внесків, їхні ставки, пільги;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з 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.

Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування:

- 1) доходи місцевих бюджетів;
- 2) кошти цільових фондів;
- 3) фінансові ресурси підприємств комунальної власності;
- 4) благодійні, спонсорські внески, пожертвування;
- 5) інші ресурси.

Залежно від місця формування фінансових ресурсів їх можна поділити на:

- 1) власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування;

2) фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів спрямовують органам місцевого самоврядування через брак власних коштів.

Для виконання власних завдань органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів.

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

Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Податковими надходженнями вважають передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Неподатковими надходженнями визнають:

- доходи від власності і підприємницької діяльності;
- адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного і побічного продажу;
- надходження від штрафів і фінансових санкцій;
- інші неподаткові надходження.

3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхні функції

Місцеві бюджети посідають одне із центральних місць в економічній системі кожної держави, де зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів. Місцеві бюджети є також найчисельнішою ланкою бюджетної системи країни, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних видатків, насамперед соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети безпосередньо впливають на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найбільш яскраво

віддзеркалюють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні довкілля.

Виникнення місцевих бюджетів на теренах сучасної України пов'язано із становленням інституту місцевого самоврядування, яке остаточно організаційно сформувалося наприкінці ХІХ ст. У процесі еволюції місцевих бюджетів України від другої половини ХІХ до початку ХХІ ст. можна виділити п'ять етапів (табл. 3.1).

На *першому* етапі (від земської реформи 1864 р. до 1917 р.) відбувалося становлення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств – і відповідно організаційне оформлення земських бюджетів.

3.1. Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Період	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
1	2	3
1864–1917 рр.	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування - земств, окреслення кола їхніх повноважень	Визначення напрямків втрачання коштів земських бюджетів, дохідних джерел, формування та вдосконалення місцевого оподаткування
1918–1930 рр.	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 їхньої бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання

1	2	3
1930–1959 рр.	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 у дохідній базі після податкової реформи, переважне використання у бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960–1990 рр.	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, вдосконалення їхньої взаємодії з підприємствами, що діяли на їхній території	Вдосконалення Бюджетного права, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, зміни в бюджетному процесі, бюджетних, взаємовідносинах, використання госпрозрахунку та нормативних методів у бюджетному плануванні
З 1990 року і до сьогодні	Здобуття Україною незалежності, 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

Другий етап розпочався у 1918 р. і тривав до 1930 р. У цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих під час соціалістичного перевороту.

Третій етап (1930–1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно позначилося і на бюджетних відносинах.

Четвертий етап охоплює 1960–1990 рр., які характеризувалися деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався у 1990 р. і триває до сьогодні.

Як відомо, в економічній літературі немає єдиного погляду стосовно визначення категорії «місцеві бюджети».

Автор	Визначення
Положення про фінанси СРСР від 1926 р.	„Місцеві фінанси становлять частину єдиної системи фінансів СРСР і перебувають у безпосередньому віданні місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів."
Н.А. Ширкевич	„Це частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету, крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих рад, яким вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку."
І.Н. Ходорович	„...сукупність економічних відносин, що забезпечують фінансову базу місцевих рад щодо розвитку й утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення."
Н.В. Васильєва	„Економічні відносини, обумовлені адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частини економічних відносин у суспільстві, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб"

Узагальнюючи наведені визначення поняття місцевих бюджетів, можна охарактеризувати їх як сукупність економічних

відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад.

Згідно із ст. 1 Бюджетного кодексу України, **бюджети місцевого самоврядування** – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань.

Згідно з п. 26 ст. 1 Бюджетного кодексу України, **до місцевих бюджетів** відносять обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування.

Організаційними формами функціонування бюджетних відносин є конкретні види бюджетів (державний бюджет і місцеві бюджети).

За організаційною формою мобілізації доходів і здійсненням витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну й витратну частини, в їхню основу покладено принципи збалансування. Тому можна вважати, що **місцеві бюджети** – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізують і витрачають на відповідній території.

Фінансовою базою органів місцевого самоврядування та значним фактором регіонального розвитку є місцеві бюджети. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 27.05.97 р., активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. Все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Крім цього, місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовують на суспільне споживання, а також одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування", органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їхнього створення) самостійно розробляють,

затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, згідно із законодавством, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їхнім обліком. Вона має гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного частину (надлишок) в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

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

Особливості місцевих бюджетів:

- 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.

На основі нормативів бюджетної забезпеченості визначають мінімальні розміри місцевих бюджетів на одного мешканця з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій на підставі мінімального рівня соціальних потреб, встановленого законом.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їхньому призначенні, а саме:

- у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- у розподілі і використанні цих фондів між підприємствами різних видів економічної діяльності;
- у контролі за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади.

Економічна сутність місцевих бюджетів розкривається через їхні функції.

Місцеві бюджети виконують ряд функцій, серед яких доцільно визначити найбільш істотні. Серед них: розподільна, контрольна і функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Сутністю розподільної функції є те, що суб'єктами бюджетних відносин виступають майже всі учасники суспільного виробництва. Основним об'єктом бюджетного розподілу і перерозподілу є чистий дохід, що створюють у суспільстві. Через розподільну функцію бюджету відбувається зосередження грошових коштів в руках держави і їхнє даліше використання з метою задоволення суспільних потреб.

Контрольна функція бюджету полягає в реалізації заходів фінансового контролю, який здійснюють під час формування доходів, стягнення різних видів податків, мобілізації інших джерел доходів, дотримання встановлених пропорцій між ними, визначення податкової бази. Під час використання бюджетних коштів контролюють ефективність їхнього використання за цільовим призначенням.

Функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування ставить своєю ціллю створення матеріально-фінансової бази функціонування органів місцевого самоврядування, утримання апарату управління країною, законодавчої, виконавчої влади, правоохоронних органів.

3.3. Роль місцевих бюджетів у бюджетній системі України

На сьогодні, відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України, бюджетна система нашої держави складається з державного бюджету та місцевих бюджетів.

Суспільна роль місцевих бюджетів визначається їх місцем та функціями, які вони виконують в процесі функціонування державних фінансів, місцевих фінансів та економічної системи держави в цілому.

Як складовий елемент державних фінансів місцеві бюджети виступають в ролі інструментарію реалізації загальнодержавних програм. Крім цього, місцеві бюджети є джерелом наповнення державного бюджету та фінансування державних видатків.

Перш ніж визначити роль місцевих бюджетів в системі місцевих фінансів, слід підкреслити, що поняття «місцеві фінанси» та «місцеві бюджети» не є тотожними.

Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, які є матеріальною основою, фінансовою базою органів місцевого самоврядування. Саме цей фонд грошових коштів виступає джерелом фінансування діяльності підприємств міського господарства. Наявність місцевих бюджетів як фонду фінансових ресурсів дозволяє здійснювати фінансове планування діяльності органів місцевого самоврядування.

Якщо розглядати місцеві бюджети як інструмент практичної реалізації економічної та фінансової політики держави, то можна зазначити, що саме завдяки їм перерозподіляють ВВП, регулюють доходи держави.

Роль місцевих бюджетів полягає в тому, що вони виступають важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільних процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем. З їхньої допомогою реалізують перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, фінансують державні видатки; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення.

За останні роки до 60 % видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансували саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримують об'єкти житлово-комунального господарства; приблизно п'ята частина бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, а також на державне управління фінансують з місцевих бюджетів.

Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст. За кошти місцевих бюджетів проводять превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи.

Місцеві бюджети займають одне із центральних місць в економічному механізмі кожної держави, їхня роль і значення зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку (рис. 3.1).

Ринковий механізм господарювання зміщує акценти у витрачання державних коштів. Соціальна орієнтація ринкової економіки передбачає спрямування більшої частини бюджетних коштів на задоволення потреб населення – утримання об'єктів соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури, надання допомоги незахищеним верствам населення. Відповідно спостерігають зменшення розмірів коштів, що спрямовують на утримання державних підприємств, надання дотацій збитковим структурам.

Нові завдання у сфері державних фінансів, що надходять на ринкові перетворення, потребують реформування бюджетної системи, яке передбачає:

- 1) відокремлення Державного бюджету від місцевих;
- 2) встановлення реальної самостійності бюджетів усіх рівнів і видів;
- 3) використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі фіскальної автономії бюджетних властей.

У процесі реформування бюджетної системи істотно зростає роль її найчисленнішої і найголовнішої ланки – місцевих бюджетів.



Рис. 3.1. Роль місцевих бюджетів в економічній системі держави

Місцеві бюджети стають головним джерелом перерозподілу ВВП та національного доходу. Останніми роками від 12 до 16 % ВВП в Україні акумулювалося в доходах місцевих бюджетів.

Майже 70 % усіх видатків місцевих бюджетів спрямовано на соціальні потреби населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери; четверть усіх коштів місцевих бюджетів використовують на розвиток економіки територій, забезпечення нормального функціонування промисловості, транспорту, дорожнього, комунального і житлового господарства.

Місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації економічної регіональної політики.

Найважливіші аспекти ролі місцевих бюджетів полягають в тому, що:

1) місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання (перерозподіляють шосту частину ВВП України).

Через місцеві бюджети відбувається перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності та соціальними групами населення. Вони характеризуються широкою сферою впливу, високою дієвістю та гнучкістю;

2) місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку територій. Цього досягають за допомогою диверсифікації нормативів відрахувань від регулювальних доходів, що надходять до бюджетів різних утворень в Україні, а також за допомогою надання бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій із Державного бюджету України). У процесі бюджетного регулювання вирівнюється бюджетна забезпеченість територій і поступово усуваються відмінності соціально-економічного розвитку;

3) майже половина видатків зведеного бюджету України фінансується через місцевий бюджет;

4) місцевий бюджет виступає фактично єдиним джерелом коштів для вирішення місцевих проблем;

5) за допомогою місцевого бюджету виконують загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюють підтримку вітчизняних виробників;

б) місцевий бюджет – основний фінансовий план розвитку територіальних громад. Доходи місцевих бюджетів характеризують результати роботи підприємств, організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють на певній території. Видатки місцевого бюджету відображають стан місцевого, житлового, комунального господарства, визначають основні напрями витрачання мобілізованих коштів.

Досвід формування місцевих бюджетів свідчить, що сьогодні вони майже повністю залежать від центрального уряду, який визначає склад доходів місцевих бюджетів, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, обсяги дотацій і субвенцій з державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їхня

залежність від загальнодержавних доходів, але й нестабільність практики державного регулювання. Щорічні зміни переліку доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання не тільки унеможливили здійснення місцевою владою перспективної фінансової політики, але й не можуть їй гарантувати протягом року нормальних умов для функціонування.

3.4. Види та структура місцевих бюджетів

Місцеві бюджети в Україні є найчисленнішою ланкою її бюджетної системи, їхня кількість становить 11949, у тому числі:

- 24 обласні бюджети, міські бюджети міст Києва і Севастополя,
- 165 бюджетів міст обласного підпорядкування,
- 488 районних бюджетів,
- 277 бюджетів міст районного підпорядкування,
- 104 бюджети районів у містах,
- 787 селищних бюджетів,
- 10101 сільський бюджет.

Сільські та селищні бюджети, а також бюджети міст районного підпорядкування і бюджети районів у містах є базовими бюджетами; обласні та районні бюджети, а також міські бюджети з районним поділом належать до централізованих місцевих бюджетів.

Структура місцевих бюджетів складається відповідно до чинного Бюджетного кодексу України, згідно з яким до місцевих бюджетів входять: обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети.

Усі бюджети, що входять до складу бюджетної системи України, є **зведеним** (або консолідованим) бюджетом України. Його використовують для аналізу і визначення економічного і соціального розвитку України.

Бюджети вищого рівня об'єднують з нижчими певної території з метою аналізу економічного розвитку і називають зведеними бюджетами; так само державний бюджет об'єднують з бюджетами областей та бюджетами міст Києва.

Бюджет області – це обласний бюджет, бюджети районів і міст обласного підпорядкування.

Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. Ці бюджети створюють за рішеннями районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази.

У бюджетній системі України доходи між основними ланками розподіляють відповідно до загальнодержавного законодавства, всередині ланки – відповідно до рішення місцевих органів влади.

Місцеві бюджети України забезпечують фінансування заходів соціального й економічного розвитку відповідних територій або населених пунктів, які здійснюють органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Бюджетів місцевого самоврядування до Державного бюджету України та до інших бюджетів не включають.

Мінімальні розміри бюджетів місцевого самоврядування визначають на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця, які встановлює Верховна Рада України.

В сучасних умовах місцеві бюджети містять у собі два фонди: *загальний і спеціальний*.

Загальний фонд місцевого бюджету – це фонд, грошові кошти якого призначені для фінансування власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування

Спеціальний фонд слід формувати з коштів конкретно визначених джерел надходжень і використовувати на фінансування у конкретно визначених цілях. Отже, спеціальний фонд – це класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якою певні види доходів призначають на фінансування певних видів видатків.

Відповідно до діючого порядку, місцевий бюджет поділяють на поточний бюджет і бюджет розвитку.

Бюджетним кодексом України встановлено, що *поточний бюджет* використовують для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Кошти поточного бюджету спрямовують на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, які утримують за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Розробка бюджету розвитку (інвестиційного бюджету) має важливе значення для забезпечення фінансування процесу

розширеного відтворення на відповідній території у складі місцевих бюджетів. У бюджеті розвитку є як доходи так і видатки місцевого бюджету, які утворюють і використовують для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

До доходів бюджету розвитку, що входять до складу місцевих бюджетів (ст. 71 Бюджетного кодексу), відносять:

- кошти від відчуження майна, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, або в спільній власності територіальних громад;

- надходження частини прибутку, дивідендів, відсотків тощо від часток, паїв у статутних фондах суб'єктів господарювання, які є у комунальній власності територіальних громад або у їхній спільній власності;

- надходження від оренди майна, яке перебуває в комунальній власності територіальних громад чи у їхній спільній власності;

- цільові субвенції з Державного бюджету України та інших бюджетів на інвестиційні цілі;

- кошти від повернення бюджетних позичок, які надавали з бюджету розвитку, а також відсотки за використання бюджетних позичок;

- запозичення органів місцевого самоврядування на інвестиційні цілі;

- частину коштів від власних надходжень бюджетних установ і організацій, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, що визначають під час затвердження відповідного місцевого бюджету на наступний фінансовий рік;

- надходження коштів до позабюджетних фондів місцевого самоврядування;

- кошти, які передають з поточних бюджетів за рішенням ради відповідного рівня.

Бюджет розвитку має кошти, які спрямовують на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

До бюджету розвитку місцевих бюджетів законодавством віднесені такі витрати:

- погашення основної суми боргу місцевого самоврядування;
- капітальні вкладення;
- внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

3.5. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування

Інститут комунального кредиту відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади.

Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого боку, коли місцеве самоврядування, як правило, виступає в ролі позичальника. Ці відносини базуються на умовах поворотності, платності і строковості.

Комунальний кредит не слід ототожнювати з державним кредитом, коли суб'єктом відносин виступає держава. Державні позики випускають, як правило, з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві – для фінансування інвестиційних проектів.

У більшості розвинутих країн останніми роками відбулося стрімке зростання обсягів як державних, так і місцевих запозичень. На це впливали 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.

Основною причиною наявності комунального кредиту є невідповідність між потребами органів місцевого самоврядування і реальними можливостями їхнього задоволення.

Основними формами місцевих запозичень в Україні є: випуск облігацій внутрішніх місцевих позик; отримання позик, кредитних ліній у фінансових установах.

Найчастіше місцеві запозичення здійснюють у вигляді облігацій внутрішніх місцевих позик (рис. 3.2).

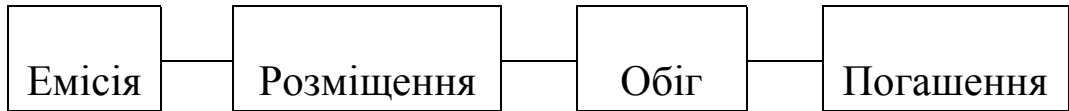


Рис. 3.2. Життєвий цикл облігацій місцевих позик

Місцеві позики класифікують за низкою ознак (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Класифікація місцевих позик

Надання короткострокових позик може здійснювати управління Державного казначейства. Позички надають на безвідсотковій основі.

Для оформлення та отримання позички органи місцевого самоврядування подають такі документи:

- 1) лист-звернення за підписом голови про необхідність покриття касового розриву та напрями спрямування коштів;
- 2) рішення відповідної ради та затверджений розпис;
- 3) економічне обґрунтування здійснення запозичення;

4) прогноз надходжень на період запозичення та графік погашення.

Надання позичок оформлюють відповідною угодою сторін, а погашення здійснюють в автоматичному режимі шляхом щоденних відрахувань від надходжень загального фонду відповідного бюджету до повного відшкодування. Обсяг щоденних відрахувань визначають шляхом розподілу обсягу позички на кількість робочих днів періоду запозичення.

Основні **види** місцевих позик: загальні місцеві, прибуткові, проектні.

Загальні місцеві позики випускають для обслуговування загальних та 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 позики випускають під конкретний прибутковий проект, реалізація якого матиме відповідну грошову винагороду – прибуток.

Проектні місцеві позики використовують для фінансування капіталомістких проектів, їхнє погашення проводять за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету.

Умови випуску та обігу місцевих позик визначено Положенням про порядок випуску та обігу місцевих позик, затвердженому рішенням Державної комісії із цінних паперів та фондового ринку від 13 жовтня 1997 р. Аналіз нормативно-правової бази місцевих позик свідчить про те, що вона є недостатньо відпрацьованою, фрагментарною та не дає змоги сформувати цілісну систему регулювання місцевих запозичень. Розвиток місцевих запозичень в Україні істотно гальмує також система наявних обмежень, не всі з яких обґрунтовані. Інший стримувальний фактор – слаборозвинута інфраструктура вітчизняного ринку муніципальних цінних паперів.

Комунальний (муніципальний) кредит відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади. У розвинутих місцевих фінансових системах комунальний кредит – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм. У деяких країнах – Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Нідерландах,

Португалії, Швеції, Швейцарії – доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не має державних обмежень. В інших країнах цей доступ можливий за умови дозволів держави (в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії, Іспанії).

У законодавстві фактично всіх зарубіжних країн міститься вимога про спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції. За рахунок позик в європейських країнах формують, як правило, 10–15 % доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино – він становить 69 %, у Нідерландах – 19, у Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, у Чехії – 11, в Іспанії, Франції – 10 % муніципальних доходів.

Законодавчі засади здійснення місцевих запозичень в Україні закріплені Бюджетним кодексом України. Відповідно до Кодексу, запозичення до місцевих бюджетів здійснюються з визначеною метою та підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадків, коли для подолання тимчасових касових розривів дозволено отримувати короткотермінові позики у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців. Використання запозичень для фінансування поточних витрат заборонено і не може бути джерелом погашення основної суми боргу відповідного бюджету.

Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями та запозиченнями місцевих бюджетів. *Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.* Рішення про запозичення ухвалює відповідна місцева влада, зазначаючи, яким чином відбуватиметься запозичення - зовнішнє чи внутрішнє, кредит чи у формі випуску облігацій, гранична відсоткова ставка, інші істотні умови.

Згідно з Постановою Кабміну від 24 лютого 2003 року № 207 «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів», запроваджено *два обмеження:*

1. Потрібен висновок Міністерства фінансів про відповідність такого запозичення вимогам бюджетного законодавства. Міська рада повинна направити до Мінфіну такий перелік документів:

- проект рішення про здійснення запозичення; обґрунтування відповідності запозичення вимогам, встановленим

бюджетним законодавством щодо здатності виконати свої боргові зобов'язання;

- копії звіту про виконання відповідного місцевого бюджету за рік, що передує рокові, в якому ухвалено рішення про здійснення запозичення;
- інформацію про поточний стан виконання зобов'язань щодо погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом протягом попередніх п'яти років;
- обґрунтування доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, які будуть спрямовані на погашення основної суми боргу протягом всього періоду його погашення;
- висновок рейтингового агентства про здатність міської ради вчасно і в повному обсязі здійснювати розрахунки за борговими зобов'язаннями.

2. Необхідна довідка Держкомстату про чисельність населення міста, а також орган місцевого самоврядування повинен мати кредитний рейтинг рейтингової агенції.

Серед причин відносно низької поширеності муніципальних запозичень в Україні – високі ризики їхнього здійснення. Найбільш поширеними називають: ризики неплатежу; макроекономічні ризики; правові ризики.

Ризик неплатежу під час здійснення муніципального запозичення виникає у разі перевищення витрат з обслуговування боргу бюджетної спроможності місцевої влади або у разі посилення інфляційних процесів, коли знецінення запозичених ресурсів унеможлиблює вчасне та якісне виконання запланованих інвестиційних проектів. Значну загрозу становить зміна доходів місцевого бюджету, що призводить до скорочення обсягів фінансових ресурсів, призначених на обслуговування боргу.

Найбільш прийнятними з економічного погляду напрямами використання залучених ресурсів є перспективні інвестиційні проекти, здатні дати істотний мультиплікаційний ефект і забезпечити у майбутніх періодах розширення виробничих потужностей, створення нових якісних робочих місць, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надходжень всіх рівнів, зокрема місцевих бюджетів.

Основні умови здійснення запозичень, згідно з Бюджетним кодексом України наведені в табл. 3.2.

Причинами недостатнього розвитку місцевих позик в Україні є такі: нестабільність умов господарювання та законодавчої бази, неузгодженість окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку; нерозвиненість вітчизняного фондового ринку; слабе інформаційне забезпечення; прорахунки в практиці випуску вітчизняних місцевих позик; недостатність досвіду у питанні фінансування місцевих видатків за рахунок випуску облігацій, слабе кадрове і матеріально-технічне забезпечення; нечітко визначені гарантії забезпечення позики, відсутність пільг для покупців облігацій; відсутність механізму дострокового погашення позики.

3.2. Умови здійснення запозичень місцевими органами влади

Міські ради можуть здійснювати внутрішні запозичення
Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення понад 800 тис. осіб
Надходження від запозичень надходять у бюджет розвитку місцевих бюджетів
Запозичення здійснюють лише з визначеною метою; вони підлягають обов'язковому поверненню
Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями за запозиченнями до місцевих бюджетів
Видатки на обслуговування боргу здійснюють за рахунок коштів загального фонду бюджету
Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планують обслуговування боргу
Під час порушення графіка погашення боргу з вини позичальника відповідну раду позбавляють права здійснювати нові запозичення протягом наступних п'яти років

Щоб врегулювати місцеві запозичень для мінімізації можливості неефективного використання запозичених коштів, необхідно здійснити низку заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Так, пропонувано:

- посилити державний контроль над здійсненням місцевих запозичень через забезпечення відповідального планування витрат, фінансованих позиками;

- запровадити обов'язковий супровід місцевих позик деталізованими програмами використання запозичених коштів та планами погашення боргів;
- здійснювати широке інформування суспільства про умови та цілі запозичення;
- дати змогу здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного вдосконалення 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 їхньої реєстрації;
- 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.

Метод нарахувань дає повну інформацію про обсяг не тільки фінансових, але і нефінансових ресурсів, загальний обсяг зобов'язань як перед місцевим бюджетом, так і місцевого бюджету. Ці дані мають вирішальне значення для оцінювання ризику місцевих запозичень. Касовий метод обліку, який тепер застосовують в Україні для ведення обліку виконання бюджетів, не дає змоги мати повну та об'єктивну інформацію про фінансовий стан органів місцевого самоврядування. Дістана за допомогою цього методу інформація відображає лише рух грошових потоків бюджету. При цьому немає даних про обсяг активів органу місцевого самоврядування, величину його зобов'язань, які відіграють принципову роль в ухваленні рішень у сфері запозичень.

Таким чином, місцеві запозичення в Україні є досить перспективним інструментом фінансування місцевого економічного розвитку, хоча потребують поліпшення організаційних засад.

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.

Проблеми випуску місцевих позик тісно пов'язані з проблемами погашення боргу органів місцевого самоврядування.

Борг місцевого самоврядування – це загальна сума заборгованості місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань органів місцевої влади, в тому числі гарантій за кредитами.

Граничний обсяг боргу встановлюють на бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Нормативні обмеження обсягу місцевого боргу сприяють ефективному використанню коштів та запобігають нагромадженню боргів.

Управління боргом, яке спрямоване на зменшення ризику і мінімізацію довгострокових видатків органів влади, зображене на рис. 3.3.

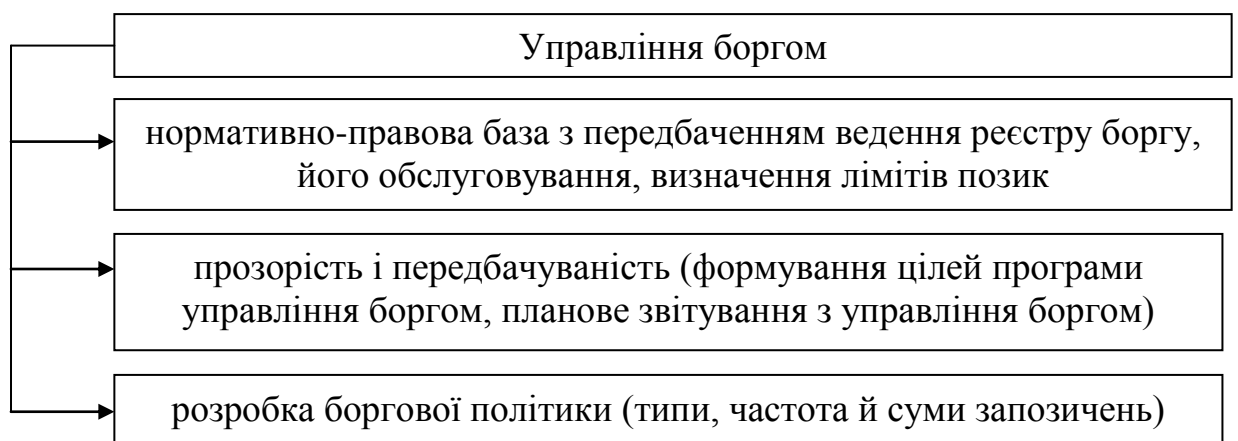


Рис. 3.3. Управління боргом місцевих органів влади

Інформація про стан управління боргом має бути оприлюднена.

Запитання для самоконтролю знань

1. Що включають місцеві фінансові ресурси?
2. Назвіть соціально-економічні передумови виникнення та функціонування інституту місцевих бюджетів в Україні.
3. Чому місцеві бюджети є основною складовою частиною місцевих фінансів?
4. Охарактеризуйте види місцевих бюджетів України.
5. Проаналізуйте склад і структуру бюджетної системи України. Яку роль відіграють її нижчі ланки у забезпеченні суспільного добробуту населення?
6. Розкрийте сутність і значення місцевих бюджетів як одного з головних інститутів економічного та соціального розвитку регіонів України.
7. Як ви розумієте поняття "бюджет розвитку"? Назвіть джерела його формування і використання.
8. Розкрийте особливості програмно-цільового методу планування бюджету.
9. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.
10. Що є фінансовою та матеріальною основою місцевого самоврядування?
11. Охарактеризуйте суть і значення комунального кредиту.
12. Способи мобілізації коштів у місцеві бюджети.
13. Роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку територій.
14. Склад і структура регіональних фінансових ресурсів у зарубіжних країнах.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2.

Механізм управління місцевими фінансами

Тема 4. ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

- 4.1. Характеристика доходів місцевого бюджету.
- 4.2. Характеристика місцевих податків і зборів як джерела доходної бази місцевих бюджетів.

4.3. Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

4.4. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів.

4.5. Програмно-цільовий метод планування бюджету.

4.6. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів.

4.1. Характеристика доходів місцевого бюджету

Законодавчими актами, що першими визначили склад доходів місцевих бюджетів, були закони "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р. та "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. В цих документах була відображена створена правова та матеріально-фінансова основа для впровадження, функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування. Спроба чіткого розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи була вперше зроблена в Законі "Про бюджетну систему Української РСР".

У 1992 р. був ухвалений Закон України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", згідно з яким виділялись поняття "місцеве самоврядування" і "регіональне самоврядування", "бюджети місцевого самоврядування" і "місцеві бюджети", визначався базовий рівень місцевого самоврядування (місто, селище, село). У цьому законі були визначені доходи бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів.

Схема розподілу доходних джерел між бюджетами, яка була передбачена Законом України "Про бюджетну систему України", на практиці була впроваджена лише частково. Із часу прийняття цього Закону неодноразово змінювався перелік доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У 1996 р. була ухвалена Конституція України, а в 1997 р. – Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", які і визначили місце і роль обласних та районних бюджетів. Порядок формування доходів місцевих бюджетів України зазнав певних змін у зв'язку із запровадженням з 2000 р. у бюджетах усіх рівнів та видів загального та спеціального фондів. Поділ бюджету на два фонди передбачений також і Бюджетним кодексом України.

Кошти, які мають загальнодержавний характер і є об'єктом загальнодержавного перерозподілу, надходять до загального фонду бюджету. У спеціальному фонді зосереджуються доходи державних цільових фондів, а також спеціальні кошти бюджетних організацій, які використовують у спеціальних цілях та мають головним чином компенсаційний характер. Зазначені вище концептуальні підходи до поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди знаходять відображення у складі їхніх доходів. Крім цього, складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом України, є бюджети розвитку місцевих бюджетів.

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає їхній аналіз за такими характерними ознаками, як: економічна природа, територіальна локалізація, зв'язок із до чинною системою оподаткування тощо.

За бюджетною класифікацією 1996 р., запроваджувався такий розподіл всіх доходів місцевих бюджетів за економічною природою:

➤ *податкові надходження* (податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари та послуги, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, тощо);

➤ *неподаткові надходження* (доходи від власності й підприємницької діяльності, від некомерційного та побічного продажу, адміністративні збори та платежі, надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження);

➤ *доходи від операцій з капіталом* (надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів і нематеріальних активів, податки на фінансові операції та операції з капіталом);

➤ *державні цільові фонди* (перелік фондів та їх включення до бюджетів визначаються чинним законодавством);

➤ *офіційні трансферти* (від органів державного управління інших рівнів, з-за кордону, з недержавних джерел).

Зміни у класифікації бюджетних доходів були внесені Бюджетним кодексом України, згідно з яким доходи місцевих бюджетів поділяють на чотири розділи:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;

- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Зарахування цільових надходжень до спеціального фонду бюджету, а також позбавлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування і бюджетних установ права створювати позабюджетні фонди, пов'язано з виключенням державних цільових фондів з переліку доходів бюджетів.

Останніми роками приблизно 60–70 % бюджетних ресурсів акумулюється у Державному бюджеті України, а в місцевих відповідно від 30 до 40 %.

Доходами бюджету є кошти, які надходять у постійне користування на безповоротній основі. Вони забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові і неподаткові надходження, а також трансферти. Доходи від операцій із капіталом для місцевих бюджетів неістотні.

Податкові надходження – передбачені податковим законодавством України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші платежі.

Неподаткові надходження включають:

- 1) доходи від власності і підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори та платежі;
- 3) надходження від штрафів та фінансових санкцій;
- 4) доходи від продажу майна.

Трансферти – кошти, одержані від органу державної влади чи місцевого самоврядування, міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження, і насамперед податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий дохід, плата за воду тощо). Незважаючи на досить значний перелік місцевих податків та зборів, вони поки що не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів України. Для дохідної частини місцевих бюджетів характерною є висока частка бюджетних трансфертів, які надходять з Державного бюджету України.

Бюджетний кодекс чітко визначив власні і закріплені доходи місцевого самоврядування на тривалу перспективу, що відкрило нові можливості для здійснення перспективного планування:

1) *власні доходи* – доходи, що формуються на цій території за рішенням місцевих органів влади;

2) *закріплені доходи* – доходи, які на постійній основі закріплені за певними місцевими бюджетами.

Доходна частина місцевого бюджету складається з доходів:

1) які враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

2) які не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Доходи, що враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів – доходи, що закріплені за місцевими бюджетами для забезпечення рівня видатків, які розраховують за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості (I кошик доходів).

Якщо сума цих доходів менша за суму видатків, передбачених державою, то на різницю цьому місцевому бюджету надають трансферт (дотація вирівнювання).

Доходи, що не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів – власні доходи бюджетів місцевого самоврядування (II кошик доходів).

Закріплені доходи місцевих бюджетів є основою для визначення податкового потенціалу території, їхні обсяги впливають на розміри бюджетних трансфертів, які надають місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Надходження власних доходів не враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а це сприяє безпосередній зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходної бази.

За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формують внаслідок дій і рішень, що ухвалили місцеві органи самоврядування. Власними можна вважати лише доходи місцевих бюджетів, які можуть одночасно задовольняти такі вимоги: бути територіально локалізованими та безпосередньо залежними від діяльності органів місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Найбільш

характерними прикладами власних доходів є: місцеві податки і збори; платежі, які запроваджують органи місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані із формуванням власних доходів.

Власні доходи місцевих бюджетів України:

✓ місцеві податки і збори, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;

✓ 100 % плати за землю для бюджетів міста Києва; 75 % плати за землю – для бюджетів міст обласного значення; 60 % плати за землю для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань;

✓ податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховують до відповідного бюджету;

✓ надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

✓ податок на промисел, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;

✓ надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

✓ плата за забруднення довкілля у частині, що зараховують до відповідного бюджету;

✓ кошти від відчуження комунального майна, яке перебуває в комунальній власності, зокрема від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

✓ фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;

✓ надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

✓ плата за гранти, що надали органи місцевого самоврядування;

✓ гранти й дарунки у вартісному обчисленні;

✓ власні надходження бюджетних установ, що утримують за рахунок коштів відповідного бюджету;

✓ податок на прибуток підприємств комунальної власності;

✓ платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

✓ інші надходження, передбачені законом.

Закріпленими доходами є такі, що на довготерміновій основі передають до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для всіх бюджетів частині. У своїй суті це загальнодержавні податки, збори або доходи, які формують доходну частину місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії і торгові патенти тощо). Податок з доходів фізичних осіб, відповідно до чинної бюджетної практики, становить найбільш вагому частку закріплених доходів, надходження від якого поділяють певним чином місцевими бюджетами окремих видів.

Закріплені доходи бюджетів місцевого самоврядування:

✓ податок з доходів фізичних осіб: до бюджетів міст Києва – 100 %, бюджетів міст обласного значення – 75 %, до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань – 25 % від загального обсягу податку, що справляють на їхній території;

✓ державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

✓ плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності і сертифікати, що видають виконавчі органи відповідних рад;

✓ плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляють виконавчі органи відповідних рад;

✓ плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляють виконавчі органи відповідних рад;

✓ надходження адміністративних штрафів, які накладають виконавчі органи відповідних рад або утворені завдяки ним в установленому порядку адміністративні комісії;

✓ єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Бюджетний кодекс закріпив на стабільній основі перелік доходів місцевого бюджету і постійні відсотки їхнього розмежування між різними видами бюджетів.

Власні й закріплені доходи здебільшого виявляються недостатніми для фінансування витрат органів місцевого

самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовують офіційні трансферти. Трансферти надають відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке, згідно з вимогами законодавства, має супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Фінансове вирівнювання є також метою надання трансфертів місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Згідно з Бюджетним кодексом України, застосовують такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Бюджетні дотації – це трансферні ресурси, що передають з державного бюджету України місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня місцевим бюджетам нижчого адміністративного рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат. Дотація не може мати цільового призначення. Її може вважати одним з дохідних джерел місцевих бюджетів, що використовують на цілі, визначені органами місцевого самоврядування.

Під **бюджетною субвенцією** розуміють трансферні ресурси, що передають з державного бюджету місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання. Бюджетні субвенції необхідно спрямовувати в місцеві бюджети розвитку, тому що вони мають стати основною формою державної фінансової підтримки інвестиційної діяльності місцевих органів влади.

До місцевих бюджетів надходять кошти від стягнення закріплених загальнодержавних податків, а також місцеві податки та збори. Найбільше фіскальне значення серед податкових надходжень має податок з доходів фізичних осіб, його частка в податкових надходженнях місцевих бюджетів протягом останніх років перевищувала 70 %.

Серед платежів, пов'язаних з використанням природних ресурсів, найбільшу роль відіграє плата за землю. Незначними залишаються кошти від стягнення місцевих податків і зборів.

Основними неподатковими надходженнями до місцевих бюджетів є кошти від приватизації комунального майна, державне мито, адміністративні штрафи та фінансові санкції, відсотки банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за оренду майна, яке перебуває в розпорядженні місцевого самоврядування та ін. Обсяги неподаткових надходжень певною мірою відображають активність органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку та ринку праці, діяльність у сфері місцевого господарства і, зокрема, щодо розпорядження належним їм майном, дієвість контрольної роботи місцевих фіскальних органів тощо.

Власні надходження бюджетних установ – це основна частина неподаткових надходжень, за останні три роки їхня частка становила понад 10 % сукупних доходів місцевих бюджетів.

Доходи від власності і підприємницької діяльності, що здійснюють органи місцевого самоврядування останніми роками, не досягали і 0,5 % від загальної суми адміністративних зборів та платежів, доходи від некомерційного та побічного продажу становили близько 1 % сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Враховуючи те, що частка власних доходів у місцевих бюджетах України незначна, особливого значення набуває вирішення проблем зміцнення доходної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

4.2. Характеристика місцевих податків і зборів як джерела доходної бази місцевих бюджетів

Місцеві податки мають не таку тривалу історію, як державні. Першим місцевим податком став податок на користь бідних, який був запроваджений в Англії у XVII ст. у зв'язку із значним збільшенням злидарів, жебраків, бідних. Центральний уряд вимагав від міст і приходів підтримувати бідних за рахунок добровільних пожертвувань заможних громадян. Поступово ця добровільність перетворилась на обов'язок. Головною підставою для сплати цього податку була наявність у платників землі, будинків та іншого нерухомого майна. Це був цільовий податок – отримувані кошти спрямовувались на допомогу бідним. В міру виникнення інших потреб в Англії поступово з'явилися такі місцеві податки:

дорожній, шкільний, податки для утримання лікарень, місцевої поліції та охорони, на роботи з благоустрою міст.

У Франції місцеві податки з'явилися у формі надбавок до загальнодержавних податків (поземельного, подомового, промислового). Місцевим органам самоврядування було надано право встановлювати до названих податків надбавки – «додаткові сантими», які поділялись на:

- звичайні (спрямовували на загальні потреби общини);
- спекулятивні (із цільовим спрямуванням коштів на задоволення місцевих потреб);
- надзвичайні (використовували для фінансування необов'язкових видатків і вимагали дозволу уряду для їхнього запровадження).

Крім того, у Франції був особливий податок, який справляли на території общин – октруа. Це був непрямий податок, який стягували під час увезення продуктів споживання на територію спілки. Пізніше цей податок поширився на Бельгію, Голландію, США.

Місцеві органи самоврядування у Пруссії завжди мали велику самостійність у своїй діяльності, в тому числі й у сфері фінансів. У 1892 р. у відання місцевої влади були передані поземельний, подомовий та промисловий податки. Держава при цьому стягувала лише подохідний та майнові податки. Крім того, були місцеві надбавки до подохідного податку.

Особливою формою місцевого оподаткування було «спеціальне обкладання», яке мало одноразовий характер і було пов'язане з роботами з благоустрою міст. Така практика була поширена у США.

Розвиток місцевого оподаткування в Росії і в українських землях пов'язаний із земськими повинностями, які стягували як у грошовій, так і в натуральній формах. Натуральні земські повинності накладали на селян та міщан, а купці та почесні громадяни були від них звільненими.

Після жовтневого перевороту 1917 р. земське самоуправління було ліквідоване і в середині 1918 р. запровадили три місцеві збори: поголовний; з худоби; з житлових приміщень поза містами. У грудні 1918 р. були запроваджені 9 місцевих податків і зборів у сільській місцевості і 15 у містах. Протягом 1930–1932 рр. перелік

місцевих податків і зборів скоротився до двох – земельної ренти та податку з будівель. У 1942 р. додали разовий збір на колгоспних ринках і збір з власників транспортних засобів. Цей перелік місцевих податків і зборів залишався незмінним до 1980-х років. Фіскальна роль місцевих податків на той час була незначною (3–5 %).

В умовах незалежної України початок формування інституту місцевого оподаткування поклав Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», затверджений 20 травня 1993 р.

Сучасні місцеві податки поєднують риси як найперших форм оподаткування, так і більш удосконалених.

До повноважень місцевого самоврядування в Україні належить встановлення та справляння місцевих податків і зборів, а саме:

- ✓ запровадження тільки тих податків і зборів, що передбачені законодавством;
- ✓ встановлення ставок у межах граничних розмірів, передбачених законодавством;
- ✓ запровадження податкових пільг для окремих платників.

В цілому у місцевих бюджетах України останніми роками частка місцевих податків і зборів лежала в межах 3-4 %, проте визначилась позитивна тенденція збільшення як абсолютних надходжень місцевих податків і зборів, так і їхньої питомої ваги в місцевих податках і зборах.

Практика справляння місцевих податків і зборів в Україні дозволила виявити багато вад, основними з яких є:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- відсутність самостійних прав органів місцевого самоврядування, запровадження на своїй території власних місцевих податків і зборів;
- відсутність взаємозалежності між рівнем громадських послуг, які надають на певній території, та податковими зусиллями населення;
- відсутність податку на нерухоме майно;
- нерозвиненість податків, які відображають політику місцевого самоврядування.

Вітчизняна система місцевого оподаткування потребує докорінного реформування, в процесі якого необхідно істотно підвищити роль місцевих податків і зборів у системі фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

До місцевих мають бути віднесені деякі загальнодержавні податки, що традиційно наповнюють місцеві бюджети: податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, плата за землю, податок на промисел, платежі за ресурси місцевого значення, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Піднесення ролі місцевого оподаткування неможливе без податку на нерухомість. Податки на нерухоме майно підприємств і громадян належать до групи податків на власність. Вони мають давню історію, зародились ще в античні часи і стали важливою складовою частиною прямого оподаткування. В доходах держав країн з ринковою економікою податки на власність є вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів. Переваги податків на власність полягають у такому:

1) їхня сплата пов'язана з дотриманням принципу соціальної справедливості;

2) вони зручні для застосування в ролі місцевих податків (на місцевому рівні їх легше обліковувати, оцінювати і спостерігати за змінами, що відбуваються у їхньому складі);

3) для них характерна стабільність надходження. Податок на нерухомість гарантує надходження місцевим органам влади навіть у періоди економічних спадів;

4) вони заохочують до більш ефективного використання майна: землі, будівель, споруд тощо. Податок на нерухомість може змусити відмовитись власників майна, які не мають достатніх доходів, від належного їм майна. Проте система пільг, відпрацьована у розвинених країнах, дає змогу вирішити цю проблему і захистити найбільш вразливі верстви населення.

До негативних рис податків на власність належить те, що вони є досить непопулярними серед окремих верств населення і їхнє запровадження завжди наштовхується на жорсткий опір. Крім того, вони є складнішими в адмініструванні порівняно з іншими прямими та непрямими податками, що пов'язано з відсутністю

простих і ефективних методик оцінки вартості майна, необхідного досвіду і кваліфікованих кадрів, а також відповідної бази даних.

Одним з напрямів реформування місцевого оподаткування має бути розширення переліку тих місцевих податків, які платник буде сприймати як плату за певні місцеві послуги і які будуть відображати політику органів самоврядування. Множинність невеликих за обсягами податків, які одночасно не сплачує жоден платник, створює уявлення про незначний податковий тягар.

Розширення переліку місцевих податків і зборів має відбуватися за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів (збори на прибирання й освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо).

В умовах загрозової екологічної ситуації в країні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів.

Ухвалення Податкового кодексу зумовило кардинальні зміни у переліку місцевих податків і зборів, що запроваджують в Україні.

До складу місцевих податків і зборів входять:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- туристичний збір;
- єдиний податок.

Платниками *податку на нерухоме майно* є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової нерухомості.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості.

Не є об'єктом оподаткування:

- об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад;
- об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження, визначених законом;
- будівлі дитячих будинків сімейного типу;
- садовий або дачний будинок, але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку;

➤ об'єкти житлової нерухомості, які належать родинам, що виховують трьох і більше дітей, але не більше одного такого об'єкта на родину;

➤ гуртожитки.

Базою оподаткування є загальна площа об'єкта житлової нерухомості.

У разі наявності у платника податку кількох об'єктів оподаткування базу оподаткування обчислюють окремо за кожним з таких об'єктів.

База оподаткування об'єкта житлової нерухомості, у якій фізична особа-платник податку зареєстрована в установленому законом порядку, зменшується:

- 1) для квартири – на 120 м^2 ;
- 2) для житлового будинку – на 250 м^2 .

Ставки податку встановлює сільська, селищна або міська рада у таких розмірах за 1 м^2 загальної площі об'єкта оподаткування:

- для квартир, загальна площа яких не перевищує 240 м^2 , та житлових будинків, загальна площа яких не перевищує 500 м^2 , ставки податку не можуть перевищувати 1 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року;

- для квартир, загальна площа яких перевищує 240 м^2 , та житлових будинків, загальна площа яких перевищує 500 м^2 , ставка податку становить 2,7 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року.

Базовий податковий період дорівнює календарному року. Податкове повідомлення-рішення про суму податку, що підлягає сплаті, надсилають органи державної податкової служби платникам за місцем їхнього проживання (реєстрації) до 1 липня звітного року. Платники податку – юридичні особи – самостійно обчислюють суму податку станом на 1 січня звітного року і до 1 лютого цього ж року подають органу податкової служби за місцезнаходженням об'єкта оподаткування декларацію з розподілом річної суми рівними частками поквартально.

Податкове зобов'язання за звітний рік сплачують:

- 1) фізичні особи – протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення;

2) юридичні особи – авансовими внесками щокварталу до 30 числа місяця, що настає за звітним кварталом, які відображають в річній податковій декларації.

Платниками збору за місця для паркування транспортних засобів є юридичні особи, їхні філії, фізичні особи-підприємці, які, згідно з рішенням місцевих рад організують і провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування чи відведених автостоянках.

Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням місцевої влади, спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах, тротуарах, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставку збору встановлюють за кожен день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 м² площі земельної ділянки, у розмірі від 0,03 до 0,15 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року.

Під час визначення ставки збору місцеві ради враховують:

- площу спеціально відведеного місця;
- кількість місць для паркування транспортних засобів;
- режим роботи й заповнюваність місць.

Базовий податковий період дорівнює кварталу. Збір сплачують до місцевих бюджетів авансовими внесками до 30 числа кожного місяця. Остаточну суму збору, обчислену за податковий квартал (з урахуванням авансових платежів) сплачують у строки, визначені для квартального податкового періоду.

Платниками збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності є суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи-підприємці), їхні відокремлені підрозділи, які отримують торгові патенти й провадять такі види господарської діяльності:

- торговельна діяльність у пунктах продажу товарів; діяльність з надання платних побутових послуг за переліком, що визначив Кабінет Міністрів України;
- торгівля валютними цінностями у пунктах продажу іноземної валюти;

➤ діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей).

Ставку збору встановлюють місцеві ради з розрахунку на календарний місяць у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня календарного року з урахуванням місцезнаходження пункту продажу товарів та асортименту товарів, пункту з надання платних послуг та виду платних послуг.

Строки сплати збору:

1) за провадження торговельної діяльності з придбанням короткотермінового торгового патенту – не пізніше, ніж за перший календарний день до початку провадження такої діяльності;

2) за провадження торговельної діяльності з надання платних послуг, здійснення торгівлі валютними цінностями – щомісяця не пізніше 15 числа, який передує звітному місяцю;

3) за здійснення діяльності у сфері розваг – щокварталу не пізніше 15 числа місяця, який передує звітному кварталу.

Платниками *туристичного збору* є громадяни України, іноземці а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення селищної, сільської чи міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують послуги з тимчасового проживання із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк.

Платниками збору не можуть бути особи, які:

➤ постійно проживають, в тому числі на основі договорів найму в населених пунктах, радами яких встановлено туристичний збір;

➤ особи, які прибули у відрядження;

➤ інваліди, діти-інваліди та особи, що супроводжують інвалідів I групи та дітей-інвалідів (не більше одного супровідника); ветерани війни;

➤ учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС;

➤ особи, які прибули за путівками в санаторії та пансіонати.

Базою справляння збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) (без ПДВ). До вартості проживання не включають витрат на харчування, побутових послуг, телефонних рахунків і т. д.

Ставку встановлюють від 0,5 до 1 % до бази оподаткування. Базовий податковий період дорівнює календарному кварталу.

В частині оподаткування суб'єктів малого підприємництва, платники єдиного податку не є платниками такого переліку податків і зборів, визначених Податковим кодексом України: податку на прибуток підприємств; податку на доходи фізичних осіб (для фізичних осіб – підприємців); податку на додану вартість з операцій з постачання товарів та послуг, місце здійснення яких розташоване на митній території України; земельного податку, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення підприємницької діяльності; плата за користування надрами; збору за спеціальне використання води; збору за спеціальне використання лісових ресурсів; збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

4.3. Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів

Основою фінансової бази органів місцевого самоврядування, тобто підґрунтям їхньої фінансової незалежності, є доходи місцевих бюджетів. Враховуючи те, що частка власних доходів у місцевих бюджетах України незначна, на сучасному етапі розвитку нашої держави особливого значення набувають проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, реформування місцевого оподаткування, проведення ефективного фінансового вирівнювання.

Шляхи виконання цих завдань є такими:

- активізація взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими та фінансовими органами щодо розширення бази оподаткування, чіткої координації їхніх дій;
- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів, у 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 їхнім 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, ліквідації дотаційності житлово-комунальних підприємств;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- пошук альтернативних джерел власних доходів;
- активне використання місцевих позик як доходного джерела місцевих бюджетів;
- посилення зацікавленості у додатковому одержанні доходів – для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів;
- ефективний контроль з боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.

У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) понад 96 % належить податковим надходженням. Податок з доходів фізичних осіб все ще зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів традиційно є плата за землю.

4.4. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів

Основне завдання прогнозування доходів місцевого бюджету – виявлення ресурсів додаткового збільшення надходжень.

Для прогнозування доходів необхідно:

- 1) визначити джерела доходів, за якими будуть складати прогнози;
- 2) зібрати фактичні дані по кожному джерелу доходів за останні 3 роки;
- 3) обрати й застосувати найбільш прийнятну методику прогнозування;
- 4) визначити, чи прийнятний цей прогноз, та відрегулювати його відповідно до очікуваних змін.

Виділяють такі фактори впливу на доходи:

- 1) недоїмка за платежами до бюджету (заходи з її ліквідації);
- 2) заборгованість з виплати заробітної плати;
- 3) перехід на сплату єдиного податку;
- 4) запозичення та обслуговування боргу;
- 5) своєчасність зарахування до бюджету плати населення за надані послуги бюджетними установами;
- б) обґрунтованість надання податкових пільг.

Важливе питання бюджетних прогнозів – визначення методів їхньої розробки. Виділяють чотири методи прогнозування доходів.

1. Метод експертних оцінок – полягає в ознайомленні експертів з питаннями доходів для підготовки прогнозу. Перевага методу – здатність отримувати відносно точні прогнози. Недолік – відсутність чіткої техніки прогнозування (інтуїтивний метод, базується на досвіді та знаннях експертів).

2. Метод прямого рахунку – полягає у здійсненні детальних розрахунків кожного елемента доходів бюджету. Прогноз складають за алгоритмом, який відображає формування показника. Наприклад, планування місцевих зборів передбачає здійснення розрахунків за кожним видом місцевих послуг, які обкладають зборами. Перевага методу – висока надійність і достовірність. Недолік – трудомісткість, значне інформаційне забезпечення.

3. Метод екстраполяції – ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їхнього розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюють на основі досягнутого в попередньому періоді рівня росту і його коригуванні на відносно стабільний розрахунок у майбутньому. При цьому допускають, що рівень росту в майбутньому році буде таким самим, як останніми роками.

4. Економетричне прогнозування поєднує економічні принципи та статистичні теорії. Економетричні моделі дозволяють розглянути вплив декількох чинників на доходи шляхом визначення незалежних змінних, що найбільше впливають на бюджетні надходження. Наприклад, податок з доходів фізичних осіб залежить від кількості працівників; рівня доходів працівників; ставки податку; прожиткового мінімуму; мінімальної заробітної плати.

4.5. Програмно-цільовий метод планування бюджету

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Одним з таких підходів, що дають змогу спрямувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є *програмно-цільовий метод* складання бюджету і, зокрема, визначення обсягу його видаткової частини. В умовах відсутності реальних перспектив істотного збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до місцевих бюджетів особливо актуальною є проблема ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Вирішити її можна за рахунок упровадження 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.

Основною метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання.

Програмно-цільовий метод планування видатків місцевих бюджетів полягає не лише в аналізі можливостей бюджету (наявних ресурсів), але й у розробці найбільш ефективного їхнього використання з отриманням конкретних результатів. Тому важливою складовою частиною бюджетної програми є опис запланованих очікуваних результатів на наступний рік.

Розробка результативних показників дає змогу:

- 1) чітко бачити віддачу від використаних бюджетних коштів;
- 2) оцінювати співвідношення результатів та витрат;
- 3) оцінювати тривалість програми, її необхідність і відповідність поставленій меті;
- 4) порівнювати бюджетні програми;
- 5) відбирати найефективніші бюджетні програми під час розподілу бюджетних ресурсів.

Досвід ринкових країн засвідчив переваги програмно-цільового методу складання бюджету, який дає змогу спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку.

Переваги програмно-цільового методу, полягають у тому, що він дає змогу встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання. Запровадження програмно-цільового методу спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачають бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їхнього виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Як відомо, сьогодні в Україні планування місцевих бюджетів здійснюють за допомогою програмно-цільового методу. Згідно із ним бюджетні кошти спрямовують відповідно до пріоритетів суспільного розвитку.

Процес програмно-цільового планування включає три етапи.

1. Стратегічне планування:

- визначення довго- та середньострокових цілей;
- відбір першочергових програм на підставі фінансових можливостей;
- ухвалення програмних документів органів влади.

2. Формування програм:

- розробка, аналіз і відбір програм, визначених у програмних документах;
- розробка розпорядниками бюджетних коштів коротко і середньострокових програм і завдань, які вони повинні реалізувати.

3. Складання бюджету:

- визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм;
- оцінювання очікуваних результатів;
- моніторинг ресурсної бази, її вартісне оцінювання;
- подання бюджетних запитів для включення програми до бюджету;
- визначення обсягів видатків на відповідну бюджетну програму, на підставі з результатів діяльності, оцінювання планів та визначеного Мінфіном граничного обсягу видатків головного розпорядника бюджетних коштів.

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

Складові елементи бюджетних програм:

1. Мета бюджетної програми – це законодавчо визначені основні напрями, яких необхідно 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 і які можна оцінити за допомогою результативних показників.

3. Напрями діяльності – це конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених на певну мету.

4. Результативні показники – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та

іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Результативні показники бюджетних програм групують за такими ознаками:

1) показники затрат або вхідних ресурсів – визначають обсяг та структуру ресурсів, що використовують для виконання бюджетної програми;

2) показники продукту (обсяг виконаних робіт) – визначають показники, необхідні для оцінювання досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами, отримані внаслідок реалізації бюджетної програми – користувачі бібліотек, музеїв, кількість учнів);

3) показники ефективності (рентабельності) – визначають вартість (у грошовому обчисленні або в робочих годинах) одиниці продукції, або результату (кількість учнів на одного викладача, вартість підготовки одного учня);

4) показники якості – відображають результати і якість надання послуг, досягнення чи корисність, отриману від здійснення заходів бюджетної програми (зниження захворюваності на туберкульоз).

Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів дає змогу провести якісний і кількісний аналіз програм з огляду на ефективне фінансування заходів щодо їхньої реалізації.

Паспорт бюджетної програми – це документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму. Він визначає 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 паспорта здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, проводять 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 складають усі головні розпорядники бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою. Паспорти бюджетних програм затверджують спільним наказом Мінфіну та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін із дня набуття чинності законом про державний бюджет.

4.6. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів

Одним з інститутів у системі місцевих фінансів є різноманітні цільові фонди грошових ресурсів, можливість формування яких передбачена ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Створення і функціонування таких фондів здійснює на основі законодавства, що затверджують представницькі органи влади.

Цільові фонди, як правило, акумулюють на окремих рахунках і використовують за цільовим призначенням для фінансування конкретних програм чи заходів. Правова база цих фондів склалася у 90-х роках. Практика функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні є досить суперечливою. Це пояснюють тим, що в законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1993 рр.), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди.

Проте у наступні роки, починаючи з 1995 р., відбувалося поступове згортання сфери їхнього функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. Сьогодні, згідно з Бюджетним кодексом України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами недопустимо.

Витрачають кошти цільових фондів на розсуд відповідної місцевої ради, при цьому вони перебувають на спеціальних рахунках, які відкриваються в установах банків і вилученню не підлягають.

Під час формування цільових фондів кожна рада має затвердити:

- 1) статут (положення) фонду, яким визначається сфера його діяльності;
- 2) мету і завдання;
- 3) структуру і методи формування коштів фонду.

Нині ради можуть створювати в межах законодавства України цільові фонди для вирішення бюджетних соціальних і економічних проблем.

Акумуляція коштів у цільових фондах не тільки дозволяє розширити права органів самоврядування усіх рівнів, але й забезпечує можливість соціально-економічного розвитку регіону. Так, Кабінет Міністрів України рекомендує під час формування цільових фондів залучати кошти, що використовуються на соціальний розвиток підприємств і організацій будь-якої форми власності пропорційно до чисельності робітників і службовців, що постійно проживають у містах і селищах, де розташовані ці підприємства.

На місцевому рівні створюють також відділення загальнодержавних цільових фондів. Так, з 1998 р. до місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення навколишнього середовища. Це екологічний податок, який справляють за:

- 1) викиди в атмосферу повітря забруднювальних речовин стаціонарними або пересувними джерелами забруднення;
- 2) скиди забруднювальних речовин у водні об'єкти;
- 3) розміщення відходів.

Суму збору розподіляють таким чином:

20 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі сільських, селищних, міських бюджетів;

50 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі обласних бюджетів;

30 % – до Державного фонду охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі Державного бюджету України. Крім фонду охорони природного середовища, створюють ще такі цільові фонди місцевого значення: фонд приватизації, фонд фінансування дорожніх робіт.

Фонд приватизації:

а) джерела формування – надходження коштів від приватизованого комунального майна; добровільні внески і пожертвування;

б) напрями використання: відшкодування витрат на приватизацію; фінансування технічного переозброєння приватизованих підприємств; розвиток підприємництва і створення нових робочих місць; погашення комунальних позик;

Фонд фінансування дорожніх робіт:

а) основне джерело – податок із власників транспортних засобів, плата за торгові патенти;

б) напрями використання: будівництво, реконструкція, ремонт і утримання доріг.

Протягом останніх років лише 1,5 % доходів місцевих бюджетів України формують за рахунок відрахувань до цільових фондів.

Законодавством України передбачена можливість місцевих органів влади формувати *резервні фонди* для здійснення непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру.

Кошти резервних фондів можуть передавати на договірних умовах для фінансування або фінансового балансу бюджету нижчого рівня шляхом субвенції чи дотації. Спочатку рівня резервних фондів не встановлювали, його визначали місцеві ради. З 1995 р., згідно із законодавством, розмір резервного фонду не може перевищувати 1 % видатків відповідного бюджету.

Верховна Рада своїм рішенням передбачила у державному бюджеті резервування 1 % засобів від усіх витрат держбюджету на черговий бюджетний рік. Порядок використання коштів із резервного фонду Державного бюджету України визначає Кабінет Міністрів України.

Рішення про необхідність створення резервного фонду приймає відповідна рада. Органи виконавчої влади щомісяця звітують перед відповідною радою про використання коштів резервного фонду бюджету. Кошти таких фондів використовують за рішенням відповідної ради. Основними напрямками використання резервних фондів є: ліквідація наслідків стихійних лих, ліквідація наслідків аварій і епідемій, ліквідація наслідків терористичних дій, диверсій, інші непередбачені заходи.

До інших непередбачених заходів не можуть бути віднесені такі напрями використання коштів: обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; капітальний ремонт, реконструкція; надання гуманітарної чи матеріальної допомоги; придбання житла.

Звернення про виділення коштів з резервного фонду місцевого бюджету підприємства, установи, організації подають до місцевої державної адміністрації. У зверненні має бути вказано:

- напрям виділення коштів;
- назву головного розпорядника коштів, якому треба їх виділити; обсяг асигнувань;
- перелік юридичних чи фізичних осіб, яким розпорядник має передати кошти.

За необхідності виділення коштів із резервного фонду для ліквідації наслідків техногенних ситуацій до звернення додають експертні висновки від підрозділів із питань надзвичайних ситуацій щодо рівня надзвичайної ситуації.

У багатьох зарубіжних країнах створюють позабюджетні фінансові фонди. Вони, як правило, мають цільовий характер і створюють їх для вирішення конкретних економічних і соціальних проблем.

Зарубіжний досвід у створенні місцевих цільових фондів. Комуни у Франції можуть створювати **гарантійні фонди** при кредитних установах, які надають гарантії з кредитів новоствореним підприємствам. Комуна укладає з кредитною установою угоду, в якій визначають:

- 1) мету створення гарантійного фонду;
- 2) суму коштів і умови функціонування гарантійного фонду.

У багатьох країнах органи місцевого самоврядування створюють **страхові фонди** для забезпечення гарантованого повернення коштів, залучених від муніципальних позик. Особливо це стосується муніципальних позик під моральні зобов'язання, які не забезпечені юридичними гарантіями емітента. Така практика, зокрема, поширена у США.

В окремих країнах для фінансування інвестицій створюють муніципальні **амортизаційні фонди**. Такі фонди формують за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств, вони є формою концентрації фінансових ресурсів для оновлення обладнання у муніципальному секторі економіки.

Право на створення цільових позабюджетних фондів мають органи місцевого самоврядування у Росії. Законодавство Польщі забороняє Гмінам створювати цільові фонди, проте на рівні

воєводств тут функціонують позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища.

Запитання для самоконтролю знань

1. Проаналізуйте склад доходної бази місцевих бюджетів. Як він змінився після прийняття Бюджетного кодексу України?
2. У чому полягає відмінність між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів? Як впливає збільшення (зменшення) їхніх обсягів на розрахунок міжбюджетних трансфертів?
3. Яку роль відіграють податкові та неподаткові надходження у формуванні доходної бази місцевого самоврядування?
4. Які напрями зміцнення доходної бази місцевих бюджетів ви можете запропонувати?
5. Назвіть ключові напрями реформування місцевого оподаткування в Україні.
6. У чому суть та особливості формування цільових фондів?
7. Вкажіть основні та додаткові джерела формування цільових фондів.
8. Назвіть основні напрями витрачання коштів цільових фондів.
9. Які основні напрями використання коштів резервних фондів органів місцевого самоврядування?
10. Назвіть основні види цільових фондів зарубіжних країн.
11. Перерахуйте доходи місцевого самоврядування, що враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Тема 5. СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

- 5.1. Сутність та основи формування видатків місцевих бюджетів.
- 5.2. Характеристика видатків місцевих бюджетів залежно від рівня бюджетної системи.
- 5.3. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів.
- 5.4. Планування окремих видатків місцевих бюджетів.
- 5.5. Основи кошторисного фінансування.

5.1. Сутність та основи формування видатків місцевих бюджетів

Як правило, основні функції і завдання, які виконують органи державної влади і місцевого самоврядування, визначають обсяги витрачання бюджетних коштів. Державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку, а також специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів відображають склад, структуру і динаміку бюджетних видатків. Крім того, бюджетні видатки дають змогу розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів та фінансову базу органів місцевого самоврядування, які мають виконувати завдання місцевого значення (забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку території).

Законодавством, яке регламентує місцеве самоврядування в Україні, встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їхнього використання. Видатки, які здійснюють органи місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній обсяг і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих територіальних громад; видатки, пов'язані із здійсненням районними та обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад – відповідними районними та обласними бюджетами.

Видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади.

У Законі України "Про бюджетну систему України" вперше був встановлений поділ видатків місцевих бюджетів на поточні видатки і видатки розвитку, пізніше – в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" він був збережений і поширений на доходну 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 ДОХОДІВ, що не належать до видатків розвитку.

У табл. 5.1. відображено основні принципи побудови та напрямки використання поточного бюджету органу місцевого самоврядування.

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

У Бюджетному кодексі України започаткований новий підхід до впорядкування бюджетних видатків, розподілу видаткових повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, запровадження прозорих і об'єктивних процедур у плануванні видатків бюджетів усіх видів. На відміну від попередніх нормативних актів, у Кодексі більш чітко визначено склад видатків бюджетів усіх рівнів та видів, обґрунтовано критерії розмежування видатків. Передбачено застосування нормативів бюджетної забезпеченості і коригувальних коефіцієнтів у процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень.

5.1. Принципи побудови та напрямки використання поточного бюджету

Принципи побудови	Напрями використання
<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення достатнього рівня розвитку регіону - стабільність надходження коштів - пріоритетний розвиток соціально- культурної сфери - наукова обґрунтованість видатків - обов'язковий характер виконання поточного бюджету 	<ul style="list-style-type: none"> - соціальний захист і соціальне забезпечення населення - соціально-культурна сфера - охорона здоров'я - фізкультура і спорт - видатки на житлове господарство - видатки на фінансування пасажирського транспорту - видатки на утримання органів влади

Відповідно до Бюджетного кодексу України, видатки бюджетів на здійснення повноважень поділяють на три групи:

➤ які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню для забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі

принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюють за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з Державного бюджету України;

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

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

Згідно із ст. 64 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, видатки поділяють на:

- видатки для виконання власних повноважень;
- видатки для виконання делегованих повноважень.

Новий механізм організації міжбюджетних відносин передбачає поділ видатків місцевих бюджетів на дві групи:

1) видатки, які враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

2) видатки, яких не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Першу групу видатків органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, вони є уніфікованими й розмежованими між такими групами місцевих бюджетів:

- ✓ обласні бюджети;
- ✓ районні бюджети тієї ж обласного значення;
- ✓ бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань.

Друга група видатків відповідає власним повноваженням місцевого самоврядування. До неї належать видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- соціальний захист і соціальне забезпечення (програми місцевого значення для дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення);
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

- культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації
- місцевого значення;
- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену; експлуатація дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкцію та утримання доріг місцевого значення);
- інші програми, затверджені рішенням місцевої ради.

Групування видатків бюджетів можна здійснювати за різними ознаками. У бюджетній практиці виділяють функціональну, економічну, відомчу, програмну класифікацію.

За **критерієм розмежування** видів видатків залежно від повноти надання тієї чи іншої послуги та наближення її до безпосереднього споживача виділяють першу, другу, третю групи видатків місцевих бюджетів.

Перша група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, що гарантує держава, і які максимально наближені до споживачів. Видатки першої групи здійснюють з бюджетів сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань.

Друга група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Видатки другої групи здійснюють з бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують соціальні послуги, що гарантовані державою для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких є в усіх регіонах України. Видатки третьої групи здійснюють з обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва відбуваються видатки всіх трьох груп.

5.2. Характеристика видатків місцевих бюджетів залежно від рівня бюджетної системи

Видатки, які здійснюють з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань, враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Це видатки на:

- 1) утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) освіту (дошкільну, освіту загальну середню освіту (школи й дитячі садки));
- 3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);
- 4) утримання сільських, селищних та міських палаців культури, клубів та бібліотек;
- 5) місцеву міліцію.

До видатків, які здійснюють з районних бюджетів і міст обласного значення та які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) фінансування державного управління
 - органи місцевого самоврядування міст обласного значення;
 - органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) освіту:
 - дошкільну освіту в містах обласного значення;
 - загальну середню освіту; загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки для міст обласного значення, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;
 - заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи й інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70 % кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формують на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї і допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

- інші державні освітні програми;

3) охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);

- програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);

4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

- державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формують на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги дома;

- державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

- районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

5) державні культурно-освітні і театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);

б) державні програми розвитку фізичної культури і спорту:

- утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл обласного значення);

- заходи з фізичної культури і спорту і фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення;

7) місцеву міліцію.

До видатків, які здійснюють з обласних бюджетів та враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) фінансування державного управління:

- обласні ради;

2) освіту:

- загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, визначених у ст. 89 Бюджетного кодексу України, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);

- вищу освіту (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у спільній власності територіальних громад);

- післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);

- інші державні освітні програми;

3) охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні обласного значення);

- спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);

- санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

- інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи);

4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

- державні програми соціального захисту і соціального забезпечення: допомога для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання і трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для людей похилого віку й інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування пенсій; притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у ст. 89 Бюджетного кодексу України);

- обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

- інші державні соціальні програми;

5) культуру і мистецтво:

- обласні бібліотеки, музеї та виставки;

- державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи й ансамблі, театри, палаци і будинки культури обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва);

- інші державні культурно-мистецькі програми;

6) фізичну культуру і спорт:

- державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту обласного значення);

- державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (обласні центри з інвалідного спорту і дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту обласного значення);

7) місцеву міліцію.

Власні видатки з місцевого бюджету, які здійснюють за рахунок власних доходів та не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів (друга група). До видатків місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;

- 2) місцеву міліцію;

- 3) позашкільну освіту;

- 4) соціальний захист і соціальне забезпечення:
 - програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
- 5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 10) транспорт, дорожнє господарство:
 - регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;
 - експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводять спеціалізовані монтажньо-експлуатаційні підрозділи);
 - будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання доріг місцевого значення;
- 11) заходи з організації рятування на водах;
- 12) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 13) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 14) управління комунальним майном;
- 15) регулювання земельних відносин;
- 16) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
- 17) компенсаційні виплати пільгового проїзду окремих категорій громадян;
- 18) надання ветеранським організаціям фінансової допомоги та кредитування;
- 19) проведення місцевих виборів і місцевих референдумів;
- 20) заходи у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру й інші програми, затверджені рішеннями відповідної ради згідно із законом.

Структура видатків місцевих бюджетів протягом останніх років засвідчує їхню соціальну спрямованість. Іншим важливим напрямком витрачання коштів місцевих бюджетів є видатки, пов'язані з економічною діяльністю органів місцевої влади: капітальні вкладення в промислові об'єкти комунальної власності, АПК, електроенергетику та інші галузі; роботи з благоустрою, земельної реформ та землевпорядкування.

Питання цільового та економного використання бюджетних коштів постійно перебувають в центрі уваги Уряду України. Не випадково останніми роками була вжита низка заходів, спрямованих на економію бюджетних коштів та підвищення ефективності їхнього використання. Наприклад, поставлено за мету оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, скоротити видатки на їхнє утримання і насамперед, видатки на державне управління. Бюджетним установам доводять ліміти витрат на утримання легкового і спеціального автотранспорту, заборонено придбання мобільних телефонів та легкових автомобілів без дозволу Міністерства фінансів; обмежено можливості з преміювання, надання допомог, встановлення надбавок до посадових окладів; рекомендовано забезпечити ефективне використання належних їм основних засобів з можливістю здавання в оренду вільних приміщень.

Вільні бюджетні кошти утворюють в місцевих бюджетах на початку бюджетного року і не враховують під час затвердження бюджету поточного року. Вони включають:

- вільний залишок коштів;
- суми, додатково одержані під час виконання бюджету;
- суми перевищення доходів над видатками в разі збільшення доходів чи економії видатків або з інших джерел.

Вільні бюджетні кошти не можуть вилучати органи державної виконавчої влади вищого рівня. Рішення про їхнє використання приймають місцеві органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування. Ці рішення затверджують відповідні ради. Вони можуть бути використані на:

- господарські заходи;
- купівлю акцій або інших цінних паперів;
- надання відсоткових чи безвідсоткових бюджетних позичок;
- інші заходи.

5.3. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів

На розвиток економічної і соціальної сфери будь-якої країни значний вплив мають бюджетні видатки, які виступають джерелом забезпечення суспільних потреб. Бюджетні видатки є джерелом благ як для населення, так і суб'єктів господарювання. Свої права визначати напрями використання суспільних коштів громадяни делегують своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Бюджетні видатки сприяють реалізації таких функцій суспільних фінансів, як:

1) *стабілізаційна*, яка полягає в тому, щоб, змінюючи доходи та видатки бюджету, зменшувати негативні наслідки коливання амплітуди економічних циклів. Помірне збільшення бюджетних видатків у період спаду економіки стимулює суспільний попит. Проте можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік, вільного руху товарів, капіталу та робочої сили є досить обмеженою, бо стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно ослабить вплив місцевої бюджетної політики. Тому такі видатки доцільно закріпити за державним бюджетом. Ще одним аргументом на користь низької ефективності видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є те, що в період економічного спаду відбувається зменшення обсягу надходжень цих бюджетів одночасно із зростанням частки видатків соціального призначення;

2) *перерозподільна*. Суть цієї функції полягає в тому, щоб за допомогою прогресивного оподаткування, з одного боку, та надання трансфертів населенню, з іншого, зменшити нерівність доходів членів суспільства. Перерозподільчі заходи є одним з методів досягнення гармонії та справедливості в суспільстві. Місцева влада оперує більш повною і достовірною інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить про доцільність здійснення таких видатків місцевими бюджетами;

3) *алокаційна*. Реалізація цієї функції суспільних фінансів полягає у забезпеченні населення товарами та послугами, яких не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі. Мається на увазі фінансування суспільних благ, тобто таких, якими користується все населення (наприклад, освітлення вулиць). Воно може здійснюватись за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, слід забезпечувати й оплачувати централізовано, а ті, що поширюються на якийсь певний регіон, треба забезпечувати на місцевому рівні. Крім того, надання послуг більшій кількості споживачів зумовлює зменшення їхньої вартості з розрахунку на одного споживача.

Для ефективного використання бюджетних коштів видатки необхідно здійснювати централізовано, що сприятиме економії ресурсів.

Принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів:

- *відповідність* (закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами має відповідати наданим органам місцевого самоврядування повноваженням визначати обсяг і структуру видатків);

- *безперервність* (бюджетні видатки – 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, виручкою суб'єктів підприємницької діяльності;

- *раціональність* (необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів). Особливо цей принцип стосується значних за обсягом витрат бюджету, наприклад, капітальних. У розвинутих країнах застосовують спеціальні методи оцінки таких видатків, наприклад аналіз вигод і витрат;

- *соціальність* (видатки місцевих бюджетів слід спрямовувати на задоволення безпосередніх потреб населення та на фінансування більшості об'єктів соціальної інфраструктури);

- *повнота* (відображення всіх видатків органів місцевого самоврядування у видатковій частині місцевих бюджетів).

Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів не можуть здійснювати інші видатки, ніж ті, що передбачені у видатковій частині бюджету;

- *адекватність* (заплановані бюджетні видатки мають бути адекватні пріоритетам, які визначені у програмі соціально-економічного розвитку регіону);
- *збалансованість* (сума видаткової частини бюджету має дорівнювати доходам).

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування. За основу беруть очікуване виконання бюджету за видатками за попередній період. Звітні дані про виконання бюджету за видатками, що є в розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і фінансових органів, як правило, за півріччя, доповнюють оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету за видатками. З одержаних видатків виключають ті, яких не буде у плановому році.

Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави. Вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

Регулювання бюджетних видатків виявляється насамперед у цільовому спрямуванні бюджетних коштів. Найважливішим принципом планування бюджетних видатків є додержання пропорції розподілу коштів з урахуванням реальної необхідності в них. Видатки бюджету (як і доходи) на наступний рік до поточного року планують з урахуванням результатів використання коефіцієнтів зростання. Це дає змогу обґрунтувати доцільність збільшення бюджетних видатків і правильно спланувати їх на майбутнє.

Під час планування видатків та доходів місцевих бюджетів у сучасній економічній науці можуть бути застосовані такі методи:

- *програмно-цільовий*. Його суть полягає в плануванні бюджету органу місцевого самоврядування на основі розробки, аналізу, впровадження програм розподілу фінансових ресурсів (бюджетних програм). Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної мети

відповідно до поставлених завдань, виконання яких передбачає здійснення фінансування з місцевого чи державного бюджету;

- *дослідження об'єкта*. Він полягає в зборі даних різноманітними методами (опитування, інтерв'ю і т. д.) для перевірки гіпотези про величину надходжень для проведення передбачених фінансувань з місцевих бюджетів. Цей метод використовують під час довгострокового прогнозування величини фінансування завдань із місцевого бюджету (понад 5 років);

- *«Коріння трави»*. В цьому випадку складають прогноз методом збору вхідних даних безпосередньо у рядових працівників, що перебувають на найнижчому рівні ієрархічної структури, тобто у тих, які пов'язані з об'єктом прогнозування;

- *«Групова згода»*. Прогноз ґрунтується на прямому та відкритому обміні думками на загальних зборах. Основною ідеєю цього методу є те, що групове обговорення можливих варіантів прогнозних показників призводить до вибору оптимального з багатьох запропонованих та розрахованих за допомогою різних методів та методик;

- *«Історична аналогія»*. Пов'язаний з аналізом життєвого циклу подібного податку, який забезпечує фінансування відповідних видатків з місцевих бюджетів. Як правило, використовують під час уведення нового виду податку;

- *«Дольфі»*. Полягає в тому, що група експертів відповідає на запитання про форми та межі фінансування певних видів видатків із місцевого бюджету. Керівник груп узгоджує результати досліджень певної групи та формулює нове питання, яке є новим завданням для цієї групи експертів. Так нівелюють вплив особистісних факторів на межі фінансування певного виду видатків із місцевого бюджету;

- *каузальні* ґрунтуються на виокремленні основних та опосередкованих факторів, які впливають на об'єкт прогнозування;

- *економетричних моделей*. Передбачає опис певного виду фінансування певного сектора економіки з місцевого бюджету за допомогою системи незалежних рівнянь;

- *макроекономічних моделей* – дає змогу визначити вплив як внутрішніх, так і зовнішніх чинників на фінансування певних видів повноважень місцевими бюджетами.

Бюджетний кодекс передбачає, що для планування видатків місцевих бюджетів необхідно мати пропозиції розпорядників щодо обсягу коштів, необхідних для надання громадянам громадських послуг – бюджетні запити.

Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Бюджетні запити подають на розгляд виконавчих органів влади. Складання бюджетних запитів починають з доведення місцевими фінансовими органами до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки запитів.

Інструкція розроблена на основі типової форми, яку визначає Міністерство фінансів України і доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад інформацію про особливості складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік.

Основні чинники, на які треба звернути увагу під час розробки бюджетних запитів:

- встановлення граничних ресурсів для бюджетних установ і програм;
- якісні і кількісні показники бюджетних програм;
- прийняття рішень про збільшення чи зменшення фінансування наявних програм або видів діяльності;
- коригування потреб у фінансуванні залежно від змін розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення;
- врахування впливу інфляції;
- визначення показників результативності;
- акцент на необґрунтованих бюджетних пропозиціях і тих, що не фінансуються;
- визначення заходів, спрямованих на економію бюджетних ресурсів.

Якщо бюджетну пропозицію фінансують з бюджету, це слід розглядати як договір між розпорядником та органом влади. При цьому необхідна чітка підзвітність організацій за програмними видатками.

Бюджетний запит містить такі дані:

- 1) назва бюджетної установи та програми;

- 2) хто і за які види діяльності відповідає;
- 3) коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі;
- 4) суми поточних видатків минулого року і затверджені в поточному році;
- 5) граничні видатки на поточний рік;
- 6) сума запиту на відповідну програму на бюджетний рік;
- 7) сума додатково необхідних коштів;
- 8) прогноз видатків на два наступні роки;
- 9) характеристика мережі штатів і контингентів.

Крім того, до складу бюджетного запиту додають пояснення до бюджетних програм (вказують правову основу, визначають завдання, напрями діяльності, роботи, описують досягнення попередніх років). Загальною вимогою є детальний опис програми із зазначенням запропонованої суми видатків з економічною класифікацією і джерел надходження, з яких планують фінансувати програму.

Під виконанням місцевого бюджету за видатками розуміють здійснення комплексу дій, спрямованих на реалізацію передбачених місцевим бюджетом заходів та досягнення визначених цілей у межах запланованих ресурсів.

Виконання місцевих бюджетів за видатками базується на принципах:

- 1) єдності;
- 2) повноти;
- 3) публічності;
- 4) прозорості;
- 5) плановості;
- 6) цільового спрямування коштів;
- 7) ефективного та результативного використання коштів;
- 8) оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів;
- 9) додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за використанням коштів.

5.4. Планування окремих видатків місцевих бюджетів

Розглянемо основні фактори впливу на специфічність видатків місцевих бюджетів:

- особливості інфраструктури;
- участь адміністративно-територіальної одиниці в загальнодержавних, регіональних програмах;
- рівень місцевого бюджету;
- необхідність вирішення актуальних місцевих проблем;
- фінансові можливості адміністративно-територіальної одиниці;
- інші (природоохоронні, зайнятість населення тощо).

Як відомо, розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів можна визначити:

- окремо для кожної галузі (управління, освіта, охорона здоров'я тощо);
- на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості (тобто гарантованих державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівнів фінансового забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовують для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів) та коригувальних коефіцієнтів до них;
- на основі загальних ресурсів Зведеного бюджету України і місцевих бюджетів;
- з урахуванням кількості мешканців та кількості споживачів соціальних послуг;
- враховуючи першочерговість соціальних видатків.

Розглянемо підходи й розрахунки, які стосуються окремих напрямків видатків.

Розрахунковий обсяг видатків загального фонду бюджету адміністративно-територіальної одиниці (V_i), що враховують для визначення трансфертів, визначають як суму розрахункових показників за основними функціями цих бюджетів:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ri} + V_{pri} + V_{bi} + V_{fi} + V_{wi} + V_{pi} + V_{Rui} + V_{rui} + V_{di} + V_{zadi} + V_{hi}, \quad (5.1)$$

де V_{yi} – розрахунковий обсяг витрат на утримання органів керування;

V_{zi} – розрахунковий обсяг витрат на охорону здоров'я;

V_{oi} – розрахунковий обсяг витрат на освіту;

V_{si} – розрахунковий обсяг витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення;

V_{ri} – розрахунковий обсяг витрат на культуру і мистецтво;

V_{pri} – розрахунковий обсяг витрат на утримання засобів масової інформації;

V_{fi} – розрахунковий обсяг витрат на фізичну культуру і спорт;

V_{bi} – розрахунковий обсяг витрат на капітальний ремонт житлового фонду і благоустрій;

V_{wi} – розрахунковий обсяг витрат на утримання об'єктів соціальної сфери підприємств, що передають у комунальну власність;

V_{pi} – розрахунковий обсяг витрат на правоохоронну діяльність;

VR_{ui} – розрахунковий обсяг витрат на капітальні вкладення;

V_{rui} – розрахунковий обсяг витрат на організацію порятунку на воді;

V_{di} – розрахунковий обсяг витрат на інші заходи;

V_{zadi} – розрахунковий обсяг витрат на погашення заборгованості із заробітної плати й інших соціальних виплат;

V_{hi} – розрахунковий обсяг витрат на нерозподілений резерв засобів місцевих бюджетів.

Найближчим часом передбачено внесення певних змін в окремі формули, а саме:

1. Фінансування позашкільної освіти будуть здійснювати за рахунок власних надходжень місцевих бюджетів.

2. Формульна методика розрахунків видатків житлово-комунального господарства буде скасована, а область будуть фінансувати за рахунок плати за землю (75 %) і місцевих податків і зборів.

3. Формули фінансування охорони здоров'я в кожному окремо взятому регіоні можуть бути змінені і їх будуть визначати на базі з коефіцієнта поширення захворюваності серед населення регіону.

Фінансування освіти. Обсяг видатків на освіту визначають залежно від загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на

освіту, розрахункового нормативу видатків на одного учня, наведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

Фінансування соціального захисту й соціального забезпечення. Обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення визначають на підставі обсягів ресурсів бюджету на ці цілі й контингентів одержувачів соціальних послуг.

Фінансування культури й мистецтва. Розрахунковий обсяг витрат на фінансування культури і мистецтва V_{ri} визначають, на базі чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці і норми (середнього розміру) витрат на одного жителя, що обчислюють як середній розмір загальних витрат відповідних бюджетів, затверджених рішенням місцевих рад на одного жителя, і корегують на прогнозний обсяг ресурсів бюджету, що направляють на зазначені програми.

Для обласних бюджетів розрахунковий обсяг витрат на фінансування культури і мистецтва визначають згідно з формулою:

$$V_{ri} = H_{rob} \cdot N_i , \quad (5.2)$$

де H_{rob} – норма витрат на фінансування культури і мистецтва обласних бюджетів з розрахунку на одного жителя;

N_i – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці.

Для бюджету міста Києва розрахунковий обсяг витрат на фінансування культури і мистецтва визначають за формулою:

$$V_{ri} = H_{Kyiv} \cdot N_i , \quad (5.3)$$

де H_{Kyiv} – витрат на фінансування культури і мистецтва для міста Києва;

N_i – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці.

Для бюджетів обласного підпорядкування і районів розрахунковий обсяг витрат на культуру і мистецтво визначають за формулою:

$$VR_i = HRm(r) \times N_i + V_{rmi} , \quad (5.4)$$

де $HRm(r)$ – норма (середній розмір) витрат на фінансування культури і мистецтва міст обласного підпорядкування або району з розрахунку на одного жителя;

$Vrmi$ – обсяг додаткових витрат бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої входять населені пункти, що мають статус міських і витрати яких визначають за окремим розрахунком.

Фінансування фізичної культури й спорту. Розрахунковий обсяг витрат на фінансування фізичної культури і спорту Vf визначають з урахуванням чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці і питомої ваги зазначених витрат обласних бюджетів, бюджетів міст обласного підпорядкування і районів у загальній сумі витрат на фінансування фізичної культури і спорту всіх місцевих бюджетів за узагальненими даними місцевих бюджетів.

Розрахунковий обсяг витрат на фінансування фізичної культури і спорту обласних бюджетів, бюджетів міст Києва визначають за формулою:

$$Vfi = \frac{Vfu \cdot Kf \cdot Ni}{Nu} + Vfpi, \quad (5.5)$$

де Vfu – прогнозний обсяг витрат на фінансування фізичної культури і спорту всіх місцевих бюджетів;

Kf – частка витрат обласних бюджетів у загальному обсязі витрат на цю мету всіх місцевих бюджетів;

Nu – чисельність наявного населення України;

Ni – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці;

$Vfpi$ – обсяг витрат на фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл.

Фінансування правоохоронної діяльності. Розрахунковий обсяг витрат на правоохоронну діяльність Vpi бюджетів областей, міста Києва визначають за формулою:

$$Vpi = Vpi1 + Vpi2 + Vpi3, \quad (5.6)$$

де V_{pi1} – розрахунковий обсяг витрат на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби і дорожнього нагляду, приймальників-розподільників для неповнолітніх, спеціальних приймальників-розподільників і адресно-довідкових бюро;

V_{pi2} – розрахунковий обсяг витрат на утримання професійної пожежної охорони;

V_{pi3} – розрахунковий обсяг витрат на утримання спеціальних монтажно-експлуатаційних підрозділів.

Розрахунковий обсяг витрат на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби і дорожнього нагляду, приймальників-розподільників для неповнолітніх, спеціальних приймальників-розподільників і адресно-довідкових бюро визначають за формулою:

$$V_{pui} = \frac{V_{pu1} \times N_i}{N_u}, \quad (5.7)$$

де V_{pu1} – загальний обсяг витрат на утримання зазначених вище підрозділів для всіх місцевих бюджетів.
 $V_{pu1} = 26\,192,9$ тис. грн;

N_u – чисельність наявного населення України;

N_i – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці.

Як свідчить практика формування та використання доходної і видаткової частин бюджетів органів місцевого самоврядування, власних коштів для фінансування видатків не вистачає. У цьому випадку органи місцевого самоврядування отримують дотації з Державного бюджету України.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передають до державного бюджету), між державним та місцевими бюджетами враховує:

- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості й коригувальні коефіцієнти до них;
- індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;
- коефіцієнт вирівнювання;
- прогнозний показник кошику доходів місцевих бюджетів;

– кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг.

Коефіцієнт вирівнювання застосовують під час розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передають до Державного бюджету України з місцевих бюджетів для зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Прогнозний показник обсягу доходів (кошику доходів) розраховують шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що визначають на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків і зборів до цих бюджетів за три останні роки, що передують року, в якому формують показники бюджету на плановий рік. При цьому враховують утрати закріплених доходів внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями місцевих рад.

Індекс відносної податкоспроможності – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні з розрахунку на одного мешканця, який і розраховують за формулою:

$$\text{Індекс відносної податкоспроможності} = \frac{\text{Середній кошик доходів на душу населення місцевого самоврядування}}{\text{Середній по Україні обсяг на душу населення кошика доходів}}$$
(5.8)

Алгоритм визначення обсягу дотації вирівнювання місцевим бюджетам обчислюють за формулою:

$$T = \alpha (V - (B + ДВ)),$$
(5.9)

де T – дотація вирівнювання;

α – коефіцієнт вирівнювання, для місцевих бюджетів має значення від 0,9 до 1;

V – розрахунковий обсяг показника видатків;

B – прогнозний показник обсягу доходів (кошик доходів);

$ДВ$ – розрахунковий обсяг коригування доходів.

5.5. Основи кошторисного фінансування

Для ефективного функціонування установ, фінансування яких здійснюється з місцевих бюджетів, важливим є визначення вартості ресурсів, потрібних для їх діяльності. Разом із тим слід оцінювати можливі джерела покриття видатків цих бюджетних установ, створених для забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування. Планові величини доходів і видатків визначаються за результатами проведення аналітичних розрахунків і їх відображають у плановому документі. Цей документ фактично є дозволом, за яким бюджетній установі надаються повноваження отримувати й розпоряджатися коштами, які будуть їй виділені з бюджету або отримані нею в результаті надання певних послуг. Наприклад, управління культури міської ради має планувати, які культурно-масові заходи будуть проведені протягом року, яка сума коштів потрібна для їх проведення, і чи принесуть вони надходження до бюджету тощо.

Порядок планування та фінансування видатків соціально-культурних установ та заходів називають **кошторисним**.

Кошторис видатків є загальним плановим документом, що визначає обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл коштів, які виділяють з бюджету на проведення соціально-культурних заходів з господарського та культурного будівництва.

Принципи кошторисного фінансування наведено на рис. 4.1.

Згідно з законодавством, можна виділити такі **види** кошторисів:

1. Індивідуальні кошториси – відбивають специфіку й особливості діяльності установи. Розробляють за затвердженими формами і розрізняють за видами бюджетних установ (школами, лікарнями, дитячими садками тощо). Кошторис складають з двох частин – загального і спеціального фондів.

2. Загальні кошториси являють собою основний фінансовий документ, який визначає обсяг, цільове призначення і розподіл коштів загального і спеціального фондів, що виділяються з бюджету на утримання кількох типових установ, що обслуговує одна централізована бухгалтерія.



Рис. 4.1. Характеристика принципів кошторисного фінансування

Для тих установ, для яких розроблені загальні кошториси, індивідуальних кошторисів не розробляють.

Право витрачання коштів за загальними кошторисами надають головному розпоряднику коштів – керівнику районної, міської, сільської, селищної ради або за їхнім дорученням особі, що виконує функції головного розпорядника коштів (наприклад, керівнику установи, що обслуговується).

3. Кошториси видатків на централізовані заходи – складають міністерства, відомства або управління виконкомів місцевих рад.

На їхній основі фінансують витрати на підготовку кадрів, придбання спеціального, цінного інвентарю і навчального обладнання, медичного обладнання тощо.

4. Зведені галузеві кошториси – об'єднані в один кошторис індивідуальні кошториси однотипних установ, кошториси видатків на централізовані заходи і загальні кошториси міністерств і управлінь виконавчих комітетів.

Усі витрати, що закладають у кошториси, здійснюють на основі чинних норм, тарифів, нормативів та видів витрат.

Фрагментно всі видатки бюджету формують за затвердженою методикою. Так, за заробітною платнею виплати формують: у лікарнях з огляду на кількість ліжко-днів і відділень та специфіку останніх. Так само визначають кількість лікарів середнього і молодшого персоналу, при цьому враховують стаж їхньої роботи. У школах на підставі класів-комплектів і кількості учнів розраховують кількість навчальних ставок на вчителя і залежно від них встановлюють навчальне навантаження на вчителя плюс доплати за перевірку зошитів, класне керівництво тощо. Інші норми обсягу діяльності також є однаковими в усіх установах.

Склад видатків на благоустрій міст і селищ є таким:

- капітальні вкладення (на очисні споруди, будівництво шляхів і тротуарів, електрифікацію тощо) проводять як за рахунок бюджету, так і з залученням коштів підприємств, організацій усіх форм власності відповідно до програм, затверджених рішеннями відповідних рад;

- витрати на капітальний ремонт проводять за рахунок бюджету і визначають відповідно до встановлених норм за видами видатків – шляхи, тротуари, водопроводи, каналізація, вуличне освітлення тощо і згідно з кошторисом.

- витрати на поточне утримання споруд і благоустрій (санітарне очищення вулиць і тротуарів, вуличне освітлення і т.д.) проводять за рахунок коштів відповідних бюджетів на підставі кошторисних розрахунків.

Запитання для самоконтролю знань

1. Розкрийте залежність видатків місцевих бюджетів від рівня бюджетної системи.

2. Проаналізуйте склад і структуру видаткової частини місцевих бюджетів України.
3. Охарактеризуйте роль видатків місцевих бюджетів у фінансуванні заходів соціального спрямування.
4. Які відомі особливості планування окремих видатків місцевих бюджетів?
5. Дайте характеристику принципів кошторисного фінансування.
6. Вкажіть структуру видатків місцевих бюджетів.
7. Назвіть критерії розмежування видатків між бюджетами.
8. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
9. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
10. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.

Тема 6. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ І БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- 6.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їхньої організації.
- 6.2. Бюджетні трансфери та їхні види.
- 6.3. Сутність і стан фінансового вирівнювання.
- 6.4. Бюджетне регулювання, його цілі та методи.
- 6.5. Удосконалення міжбюджетних відносин.

6.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їхньої організації

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин залежать від економічної системи держави. В тоталітарних країнах центральне місце займає державний бюджет; місцеві бюджети мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевої влади функціонують у межах однієї бюджетної системи і роль місцевих бюджетів зростає.

Для бюджетної системи України характерним є досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової бази.

Процес децентралізації державної влади має супроводжуватися передаванням частини керівних повноважень по вертикалі управління, розширенням самостійності у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку територій місцевими органами влади.

У результаті цього процесу формують систему органів управління потоками бюджетних ресурсів, до компетенції яких належить право вирішення питань про розміри, напрями, терміни, механізми використання цих ресурсів. Взаємозв'язок органів влади і управління виявляється в необхідності фінансування єдиних суспільних потреб, у кількісному і якісному розмежуванні бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями і по вертикалі державного управління.

Вихідні передумови виникнення міжбюджетних відносин:

1) визначений у законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

2) гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

3) діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів;

4) фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значним коливанням рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

5) форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин;

6) міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються);

7) взаємозаліки, взаєморозрахунки (між бюджетами окремих видів і рівнів, між бюджетами і суб'єктами господарювання),

8) об'єднання коштів бюджетів (для виконання спільних проектів і програм).

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини так: відносини між державою, місцевим

самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Тобто **міжбюджетні взаємовідносини** – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України.

Суб'єкти міжбюджетних відносин – це органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, у свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою в них є найважливішою передумовою їхньої наявності. Наявність міжбюджетних відносин – це:

- гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;
- визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами 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.

Розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, є основою міжбюджетних відносин, але це не збалансовує абсолютно всіх бюджетів через значні відмінності у формуванні доходів і складі та

обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і зумовлені:

- різним рівнем економічного розвитку господарських комплексів адміністративно-територіальних одиниць і їхньою спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- насиченістю шляхами сполучення;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їхнім станом тощо.

Ці фактори визначають різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає:

- ✓ на формування доходної бази місцевих бюджетів;
- ✓ різну вартість послуг, що надають місцеві органи з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць;
- ✓ неоднакову потребу в коштах, які спрямовують на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери і т. ін.

6.2. Бюджетні трансферти та їхні види

В зарубіжній практиці відомо різне трактування трансфертів: «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачувати уряд або фірма домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими, або державними, трансфертними платежами, у багатьох країнах – субсидіями.

У бюджетній сфері поняття «трансфертні платежі» трансформується і конкретизується поняттями «дотації», «субвенції». У кожній країні є своя специфіка надання субсидій, проте всі їхні різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) та умовні (або спеціальні) субсидії.

Дотації – це субсидії загального призначення, які надають місцевим бюджетам для їхнього збалансування; механізм надання не потребує цільового використання одержаних коштів, і тому такі субсидії не обмежують самостійності місцевої влади. Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дає змогу досягти вищої якості послуг, що надає місцева влада, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які необхідно регулярно переглядати.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, що визначив орган, який ухвалив рішення про надання субвенції. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень.

У закордонних країнах одним з видів трансфертних платежів є бюджетні гранти, які мають одноразовий епізодичний характер, у той час як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання та є постійною і невід'ємною складовою частиною процесу бюджетного регулювання.

У 1996 р. в українську практику було вперше запроваджено поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів та введена нова бюджетна класифікація, згідно з якою їх поділяли на дві групи залежно від цільового спрямування коштів:

1) **поточні** – грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності доходних джерел;

2) **капітальні** – субвенції, які передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовували субвенції, переважно були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування повноважень, що делегувала держава.

Залежно від джерел надходження у складі офіційних трансфертів були відокремлені: одержані від органів державного управління, з-за кордону і з недержавних джерел.

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 перераховують з одного бюджету в інший і згідно з Бюджетним кодексом поділяють на чотири види:

- 1) дотації вирівнювання;
- 2) субвенції;
- 3) кошти, що перераховують з одного бюджету в інший;
- 4) інші дотації.

Бюджетні дотації – це трансферні ресурси, що передають з державного бюджету України місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня місцевим бюджетам нижчого адміністративного рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат. Дотація не може мати цільового призначення. Її можна вважати одним з дохідних джерел місцевих бюджетів, що використовують на цілі, що визначили органи місцевого самоврядування.

Під **бюджетною субвенцією** розуміють трансферні ресурси, що передають з державного бюджету місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання. Бюджетні субвенції необхідно спрямовувати в місцеві бюджети розвитку, тому що вони мають стати основною формою державної фінансової підтримки інвестиційної діяльності місцевих органів влади. Обсяги надання бюджетних субвенцій слід визначати для кожної територіальної одиниці з урахуванням цілей державної регіональної фінансової політики, зближення і вирівнювання рівнів розвитку окремих регіонів України.

Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, **основними напрямками** якого є:

- здійснення програм соціального захисту;

- компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, що встановила держава;
- виконання інвестиційних проектів;
- утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності таких об'єктів;
- виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань;
- інші цілі.

З державного бюджету місцевим бюджетам останніми роками надають субвенції:

- ✓ на соціально-економічний розвиток регіонів;
- ✓ виконання заходів для запобігання аваріям і 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.

Протягом останніх років з державного бюджету місцевим бюджетам надавали субвенції:

- ✓ на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам;
- ✓ будівництво і придбання житла, надання передбачених чинним законодавством пільг окремим категоріям громадян;
- ✓ компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- ✓ виплату житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття і рідких нечистот;
- ✓ 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 і прийомних сім'ях та інші.

Третій вид трансфертів – **передача коштів** до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих

бюджетів. Наприклад, коли прогностні показники доходів бюджету обласних і районних бюджетів, міських і міст обласного значення, бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості й коригувальних коефіцієнтів), для такого бюджету встановлюють обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України.

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – **це інші дотації**, які надають з державного бюджету місцевим бюджетам.

У Державному бюджеті України затверджують обсяг дотації вирівнювання та субвенцій окремо для кожного з обласних бюджетів, бюджетів міста Києва, міст обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, що передають до Державного бюджету України з місцевих бюджетів.

Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їхнього надання визначає Кабінет Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний рік визначається законом про Державний бюджет України.

До складу бюджетної системи України входить майже 12 тис. бюджетів, між якими виникають відносини, що охоплюють великі за обсягом зустрічні потоки бюджетних коштів.

Міжбюджетні трансферти перераховують з рахунків Державного бюджету України органи Державного казначейства.

Порядок перерахування дотацій вирівнювання та субвенцій визначає Кабінет Міністрів України, відповідно до якого має бути забезпечена своєчасність, рівномірність, гарантованість і повнота перерахування трансфертів.

Разом з уведенням у дію Бюджетного кодексу України трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах; вони стали основним методом бюджетного регулювання. Останніми роками спостерігаємо сталу тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, і як наслідок – збільшення їхньої частки в сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися на основне джерело муніципального фінансування, їхня частка у складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30– 60 % і становить: в Австрії – 35 % , Бельгії – 40, Фінляндії – 31, Франції – 26, Німеччині – 45, Італії – 38, Нідерландах – 60, Польщі – 60 % та ін. За таких умов

закономірними стали поява і широке застосування терміна "трансфертна держава".

6.3. Сутність і стан фінансового вирівнювання

У фінансовому потенціалі окремих територій будь-якої країни є розбіжності. У формуванні доходної бази бюджетів і можливостях задоволення місцевих потреб є особливості, тому видатки місцевих бюджетів у зіставленні з кількістю населення можуть значно відрізнятись за адміністративно-територіальними одиницями.

Як відомо, в Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни вправі розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг, фінансування яких забезпечується переважно за рахунок бюджетних коштів.

Термін «вирівнювання» вперше з'явився у Законі України «Про бюджетну систему України» (1995 р.), У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) він трансформувався у «бюджетне вирівнювання». На практиці часто застосовують поняття «фінансове регулювання». Плутанина з використанням цих термінів пов'язана з відсутністю їхнього чіткого тлумачення в законодавстві.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями.

Враховуючи, що в нас нині не розроблено державних соціальних гарантій, **метою** фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів з розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків у країні.

Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (в певних межах) таких відхилень, оскільки їхня наявність створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання є бюджетні трансфери.

Основні принципи фінансового вирівнювання:

- врахування розбіжностей, пов'язаних з об'єктивними обставинами, в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів для встановлення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні доходних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами країни.

Аналіз даних останніх років засвідчує, що амплітуда коливань граничних значень видатків з розрахунку на одну особу наявного населення залишається досить значною, а розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями постійно зростають.

Під час проведення фінансового вирівнювання доцільно дотримуватись таких підходів:

- врахування місцезнаходження населених пунктів, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;
- узгодження з основними цілями та пріоритетами регіональної політики, врахування переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнюванню видатків має передувати вирівнювання доходів місцевих бюджетів (як необхідна база для здійснення однакових видатків);
- забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел.

Восьмого вересня 2005 р. був ухвалений Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів,

спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних і екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їхніх жителів і держави в цілому

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

- підвищення рівня життя населення, подолання бідності і безробіття, формування середнього класу;
- ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, забезпечення оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і наданні послуг;
- створення рівних умов для збалансованого 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 цьому Законі визначено такі основні засади, на яких має базуватись стимулювання розвитку регіонів:

- збалансування інтересів держави та регіонів;
- створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;
- програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем соціально- економічного розвитку регіонів;
- максимальне наближення послуг, що надають державні та місцеві органи влади, до споживачів цих послуг;
- співробітництво центральних і місцевих органів влади під час вирішення проблем регіону.

Регіон – області, місто Київ.

У Законі визначено сутність поняття «депресивні території», подано їхню класифікація та показники росту, за якими території набувають цього статусу.

Депресивна територія - регіон чи його частина, рівень розвитку яких за показниками, визначеними у законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу.

Депресивні території поділяють на **такі групи**:

- 1) регіони;
- 2) промислові райони (частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві);
- 3) сільські райони (частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості);
- 4) міста обласного значення.

Депресивними визнають:

- *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, а обсяг промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати – найнижчі;
- *сільські райони*, у яких протягом останніх трьох років густота сільського населення, його природний приріст, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньої заробітної плати найнижчі, а частка зайнятості в сільському господарстві – найвища;
- *міста обласного значення*, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття і найнижчим рівень середньої заробітної плати.

Основними формами державної підтримки регіонів для стимулювання розвитку депресивних територій є:

- ✓ цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої та соціальної інфраструктури;
- ✓ надання державної підтримки малим підприємствам;
- ✓ спрямування міжнародної технічної допомоги на вирішення соціально-економічних та екологічних проблем;
- ✓ удосконалення соціальної сфери, житлового будівництва, охорони здоров'я та довкілля;
- ✓ сприяння зайнятості населення, фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів.

Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності регіонів, не слід урахувати сум дотацій вирівнювання та субвенцій, а також коштів, виділені на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

6.4. Бюджетне регулювання, його цілі та методи

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

Бюджетне регулювання – діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів.

Основними завданнями бюджетного регулювання є:

- досягнення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їхнє збалансування;
- забезпечення рівномірності в надходженні доходів для запобігання затримкам 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 обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно відокремлювати вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання.

Види бюджетного регулювання:

1) *вертикальне* – забезпечення необхідними доходами бюджетів різних рівнів (державні бюджети і місцеві бюджети);

2) *горизонтальне* – вирівнювання доходів і видатків однотипних видів бюджетів (міських, сільських, селищних).

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення наведені у табл. 6.1.

В Україні традиційно використовують такі інструменти бюджетного регулювання:

- ✓ власні доходи;

- ✓ відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів (закріплені доходи);
- ✓ бюджетні трансферти (бюджетні дотації, субсидії і субвенції, вилучення коштів до Державного бюджету України, міжбюджетні взаєморозрахунки);
- ✓ бюджетні позички.

6.1. Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

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

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводять за допомогою особливих методів, які залежать від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

У вітчизняній практиці використовують такі **методи бюджетного регулювання**:

1) *метод відсоткових відрахувань* від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів (регульовальні);

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

Досвід багаторічного використання методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів

(започаткований ще у 1931 р. разом з проведенням податкової реформи) його **переваги**, серед яких відзначено такі:

- ✓ досягнення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену їхню частину можна одержати лише за умови повного надходження;

- ✓ збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснювати його достатньо ефективно;

- ✓ місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюють, зокрема, і тим, що традиційно у нас використовують такі регульовальні доходи, які характеризуються:

- 1) достатньо великими обсягами надходжень;
- 2) рівномірністю надходження в часі;
- 3) рівномірністю розповсюдження по території країни;
- 4) 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 податок з доходів фізичних осіб (до 2004 р. – прибутковий податок з громадян). Перелік регульовальних податків, які використовують для збалансування місцевих бюджетів, нині став досить обмеженим (податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб).

Під час застосування методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання про те, які нормативи використовувати:

- ✓ *єдині* для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць;

- ✓ *єдині* в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто групові нормативи;

- ✓ *індивідуальні* для кожного бюджету.

У сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають трансферти; разом із запровадженням

Бюджетного кодексу України вони стають основним методом бюджетного регулювання.

6.5. Удосконалення міжбюджетних відносин

Відсутність реальної доходної бази, а також чинний порядок надання дотацій вирівнювання, згідно з яким обласні та районні бюджети перетворилися у транзитні на шляху просування бюджетних трансфертів від державного бюджету до більшості місцевих бюджетів України, є причинами високого рівня дотаційності обласних і районних бюджетів

Це збільшення призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

Напрямки вдосконалення міжбюджетних відносин:

- проведення чіткого розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, відповідно до якого слід здійснювати розмежування фінансових ресурсів;
- забезпечення органів місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень державної влади;
- формування сприятливих умов для нарощування власної доходної бази місцевих бюджетів як основного джерела фінансування власних повноважень;
- розробка механізму компенсації втрат власних доходів місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з наданими державою пільгами за податками та іншими платежами;
- відновлення механізму 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;
- законодавче визначення порядку коригування власної доходної бази місцевих бюджетів і встановлення переліку чинників, які можуть при цьому бути враховані;

- під час розрахунку бюджетних трансфертів вираховування сформованої мережі бюджетних установ, а також стану об'єктів соціально-культурної сфери;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовування коригувальних коефіцієнтів для врахування місцевої специфіки;
- законодавчо визначений на кожний бюджетний рік перелік депресивних територій для проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- розроблення дієвого механізму стимулювання регіонів-донорів державної скарбниці;
- у процесі бюджетного регулювання поступовий перехід до оцінювання податкової бази територій як сукупності об'єктів, що підлягають оподаткуванню;
- створення прозорого і зрозумілого механізму визначення обсягів субвенцій місцевим бюджетам з державного бюджету;
- застосування конкурсного відбору проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій.

Запитання для самоконтролю знань

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин? Розкрийте їхню роль і значення у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Як ви розумієте поняття фінансового вирівнювання? Охарактеризуйте особливості його реалізації в Україні.
3. Що таке бюджетне регулювання? Які його завдання?
4. Чим відрізняється вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання?
5. Як ви розумієте поняття "міжбюджетні трансферти"? Які їхні види застосовують в Україні та за кордоном?

Тема 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

- 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.
- 7.2. Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.
- 7.3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів.
- 7.4. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

Управління місцевими бюджетами, що відбувається в межах бюджетного процесу, є найголовнішою частиною системи управління місцевими фінансами. У Бюджетному кодексі України визначено поняття бюджетного процесу.

Бюджетний процес – регламентована нормами правова діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їхнім виконанням і контролем за цим процесом, розглядом звітів про виконання бюджетів, що є складовою частиною бюджетної системи України.

Необхідно також зазначити, що бюджетний процес – це організована та спрямована діяльність багатьох суб'єктів, які є його учасниками – законодавчих органів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів та ін. Така діяльність є різноаспектною і включає: формування цілей і завдань, яких слід досягнути завдяки використанню бюджетних ресурсів; складання прогнозу соціально-економічного розвитку; розробку проекту бюджету, його погодження і затвердження; перелік дій та заходів щодо виконання бюджету; складання і затвердження звіту про виконання бюджету; оцінку отриманих результатів та внесення на її основі змін у бюджетну практику. В бюджетній діяльності бере участь значна кількість суб'єктів, тому важливе місце в бюджетному процесі посідає його організація та координація дій всіх учасників. Невід'ємною частиною бюджетного процесу є також бюджетний моніторинг, аналіз, контроль і аудит, які проводять на всіх його етапах.

Не беручи до уваги єдності вітчизняної бюджетної системи, яка забезпечується єдиною правовою базою, єдиним регулюванням бюджетних порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності, все ж таки необхідно виділити в окрему сферу бюджетної діяльності ту частину бюджетного процесу, який здійснюють на місцевому рівні. Адже одним з основоположних принципів вітчизняної бюджетної системи є принцип самостійності. Він дає право на незалежність місцевих бюджетів та не виключає, що органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не беруть на себе відповідальності

ні за бюджетні зобов'язання держави, ні за зобов'язання один одного. Незалежність місцевих бюджетів забезпечують закріпленням за ними відповідних джерел доходів, а також правами відповідних органів місцевого самоврядування самостійно вивчити й затвердити місцеві бюджети та визначати шляхи використання бюджетних коштів.

Тому бюджетний процес, який формують на місцевому рівні, є окремою, порівняно із самостійною, частиною національного бюджетного процесу, що здійснюють з урахуванням пріоритетів та плюсів місцевого населення. Крім всього вищезгаданого, він є невід'ємною частиною місцевої бюджетної політики. Права та реальна здатність місцевого самоврядування проводити власну, самостійну, незалежну від «центру» бюджетну політику, яка орієнтована на потреби територіальної громади, є найголовнішою умовою, дотримання якої дає змогу самостійно організовувати бюджетний процес на місцевому рівні.

Бюджетний процес на місцевому рівні регламентується нормативно-правовими актами, які контролюють бюджетні відносини в Україні. Такими юридичними документами є:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- закони про Державний бюджет України;
- інші закони України, що регулюють бюджетні правовідносини. Важливе місце серед нормативно-правових актів цієї групи, має приналежність, зокрема до законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних, громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань» тощо;

- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, ухвалені на підставі та на виконання Бюджетного кодексу і законів України;

- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади – Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та інших, ухвалені на підставі та на виконання Бюджетного кодексу, законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

- рішення органів місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Для усунення правових колізій, які можуть відбуватися в бюджетному процесі, норми вказаних вище нормативно-правових актів застосовують з виконанням принципу підпорядкованості, відповідно до якого бюджетне законодавство складається з окремих груп нормативних документів, які повинні відповідати правам Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

Відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України, бюджетний процес має чотири стадії. На місцевому рівні такими стадіями є:

- 1) складання проекту місцевого бюджету;
- 2) розгляд та ухвалення рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання місцевого бюджету, в тому числі в разі необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього.

Структуру бюджетного процесу на місцевому рівні зображено на рис. 7.1.

Крім вищенаведеного, згідно з Бюджетним кодексом, що є невід'ємною часткою бюджетного процесу, є фінансовий контроль, перевірка та оцінка ефективності використання бюджетних коштів, які виконують на всіх його стадіях. Елементами раціонального бюджетного процесу є також бюджетний моніторинг і аналіз планування та виконання бюджету. Вони гарантують високий рівень умов для чіткого оцінювання ефективності бюджетного процесу та прийняття своєчасних заходів щодо його оптимізації.

Бюджетний процес є безперервним і складається з окремих бюджетних циклів. **Бюджетний цикл і бюджетний період** – не тотожні поняття, які мають різні тлумачення.

Бюджетний цикл – це період бюджетного процесу, який в повному обсязі охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням конкретного бюджету, а також розглядом та ухваленням рішення стосовно звіту про його виконання.



Рис. 7.1. Структура бюджетного процесу на місцевому рівні

Бюджетний період – це період, протягом якого бюджет є дієвим.

Бюджетний цикл на місцевому рівні найчастіше діє понад два роки, бо бюджетне планування починається набагато раніше до затвердження бюджету та його виконання.

Зазвичай бюджетний період збігається в часі з процесом виконання бюджету. Оскільки в Україні, як і в більшості країн світу, бюджетний період становить один рік, як правило, найчастіше вживають також термін «бюджетний рік», який в цьому випадку означає те саме. Для кожного з місцевих бюджетів України бюджетний період становить один календарний рік і триває з 1 січня по 31 грудня того ж року.

Детальніше розглянемо особливості організації бюджетного процесу на кожній з його стадій.

7.2. Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

Складання проекту місцевого бюджету. Найвагомими етапами процесу складання місцевих бюджетів є такі:

- 1) встановлення граничних обсягів бюджетних асигнувань;
- 2) складання і доведення до розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- 3) підготовка бюджетних запитів;
- 4) аналіз і зведення бюджетних запитів;
- 5) підготовка проекту рішення про місцевий бюджет і документів, що до нього додають;
- 6) подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд.

Складання проектів певних місцевих бюджетів гарантують Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад

Безпосередньо організація бюджетного планування, координація діяльності головних розпорядників коштів та виконання методично-консультаційних функцій щодо складання місцевого бюджету включені до компетенції місцевого фінансового органу. На випадок, якщо місцеві фінансові органи не готові, їхні обов'язки виконують виконавчі органи відповідних місцевих рад.

Завдання зі складання проекту місцевого бюджету має не тільки технічний, а й політичний характер. Саме за його результатами виносять два основних завдання:

по-перше, якомога точніше спрогнозувати доходи бюджету, правильно визначити потребу і розрахувати витрати, правильно спланувати показники проекту бюджету;

– по-друге, скласти бюджет, який би максимально чітко враховував пріоритети й вимоги місцевого населення і був ухвалений громадськістю.

Організація діяльності бюджетного процесу на цій стадії є дуже делікатним завданням. Позитивно та з дотриманням установлених термінів складений бюджет дає змогу вчасно та якісно його виконувати і, навпаки, помилки, які допущені в процесі планування бюджету, формують значний негативний вплив протягом усіх наступних стадій бюджетного процесу. Тому ще до початку роботи, пов'язаної безпосередньо зі складанням проекту бюджету на відповідний рік, необхідно виконувати великі обсяги аналітичної роботи, проводити бюджетні слухання та інші заходи із залучення до бюджетного процесу широких кіл громадськості.

Зазвичай в умовах раціонально організованого бюджетного процесу складання проекту бюджету обов'язково передуює стратегічне та середньострокове бюджетне планування. Тому планування на середньострокову перспективу здійснюють на період три–пять років і переглядають щороку, приводячи у відповідність до напрямів бюджетної політики, які можуть мінятися з року в рік. До початку складання бюджету також розробляють місцеву бюджетну політику, головні аспекти якої визначаються програмою економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

1. Безпосередньо процес складання місцевих бюджетів відбувається в червні року, що передуює плановому, після винесення на розгляд Верховної Ради України проекту Основних напрямів бюджетної політики і проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний рік. У цей час Міністерство фінансів України доводить до відома місцеві державні адміністрації і виконавчі органи місцевих рад інформацію про стадії складання проектів місцевих бюджетів на наступний бюджетний період.

2. Обласні, Київська, міські державні адміністрації встановлюють терміни складання і отримують опрацьовану районними державними адміністраціями і виконавчими органами місцевих рад інформацію, яка необхідна для проведення розрахунків міжбюджетних трансфертів. Зведену інформацію до 1 серпня вони подають ними Міністерству фінансів України для

виконання таких розрахунків та Рахунковій палаті для здійснення їхніх перерозрахунків.

3. Місцеві фінансові органи, згідно з визначеними Міністерством фінансів України особливостями складання проектів бюджетів на наступний бюджетний рік і типовою формою бюджетних запитів, формують інструкцію з підготовки бюджетних запитів. Таку інструкцію подають на розгляд кожного з головних розпорядників коштів місцевого бюджету.

4. Головні розпорядники коштів опрацьовують бюджетні запити і надсилають їх на розгляд до місцевих фінансових органів. Вони проводять аналіз бюджетних запитів на предмет відповідності мети, рентабельності, а також дієвості й ефективності використання бюджетних коштів. За результатами проведеного аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про можливість включення бюджетних запитів до проекту бюджету. Після цього проект бюджету подають місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевої ради, які за результатами його розгляду доводять до місцевих фінансових органів свої пропозиції щодо його показників.

5. У разі схвалення в Кабінеті Міністрів України „Проекту Закону про Державний бюджет України”, яке має відбутися не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, Міністерство фінансів України доводить до місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методичку їхнього визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також типову форму рішення про бюджет.

6. У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні, тобто не пізніше 27 листопада, Кабінет Міністрів України забезпечує доведення до місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад показників обсягів міжбюджетних трансфертів і текстових статей закону, які визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період. Затверджені в другому читанні закону ці показники і положення, а також розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму громадян на майбутній бюджетний рік вже не можуть бути змінені.

Після цього починається завершальний етап складання місцевих бюджетів.

Володіючи необхідною для закінчення формування проекту бюджету інформацією, місцеві фінансові органи уточнюють розрахунки його показників. Після складання остаточного варіанта бюджету місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад забезпечують підготовку та схвалюють **проекти рішень** про відповідні місцеві бюджети.

Розгляд та ухвалення рішення про місцевий бюджет. На розгляд місцевої ради разом з проектом рішення про бюджет подають:

- пояснювальну записку до проекту рішення;
- прогноз показників місцевого бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;
- проект показників зведеного бюджету району (міста);
- показники видатків на наступні бюджетні періоди для завершення врахованих у бюджеті проектів з терміном реалізації понад один бюджетний рік:
 - перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
 - інформацію про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;
 - пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту місцевого бюджету;
 - інші матеріали, обсяг і форму яких визначає місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

Пояснювальна записка до проекту рішення про місцевий бюджет має включати в себе:

- інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці та прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;
- оцінку надходжень доходів з урахуванням утрат доходів у результаті податкових пільг, що надає відповідна рада;
- пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. Обґрунтування включають

бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди за класифікацією видатків бюджету;

- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджетів міста Києва, обласних бюджетів);

- інформацію про погашення боргу місцевого самоврядування, обсяги та умови запозичень.

У разі, якщо винесений на розгляд ради бюджет є дефіцитним, інформація про погашення боргу місцевого бюджету має містити обґрунтування джерел покриття його дефіциту за основними видами залучених коштів, а також рекомендації щодо використання невикористаних на початок бюджетного року залишків бюджетних коштів.

Обласні та районні бюджети, міські (міста Києва, міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджують рішенням відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше, ніж у *двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України*.

Бюджети сіл, селищ, міст районного значення та районів у містах затверджуються рішеннями відповідних сільських, селищних, міських та районних у містах рад не пізніше ніж у *двотижневий термін після затвердження районного або міського (міста Києва, міст обласного значення) бюджету*.

Відповідні місцеві ради під час затвердження місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші необхідні для формування бюджетів показники і положення, які були затверджені під час ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Рішення про місцевий бюджеті має містити такі **обов'язкові елементи**:

- загальна сума доходів і видатків. Їх визначають окремо для загального та спеціального фондів бюджету, а видатки, крім того, розподіляють на поточні й капітальні;

- граничний обсяг річного дефіциту чи профіциту місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді й боргу місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду;

- повноваження щодо надання гарантій 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.

Рішення має містити також перелік захищених статей місцевого бюджету, визначених з урахуванням норм закону про Державний бюджет України на цей самий бюджетний період.

Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене в строк не пізніше **10 днів з дня його ухвалення**. Публікацію рішень забезпечують Верховна Рада і органи місцевого самоврядування.

Бюджет, своєчасно затверджений, є одним з важливих показників ефективності бюджетного процесу. Ухвалення місцевих бюджетів з порушенням установлених законодавством термінів ускладнює процедури їхнього виконання, призводить до численних помилок під час зарахування та розподілу бюджетних надходжень, зумовлює необхідність проведення взаємних розрахунків між бюджетами та не дає змоги своєчасно і в повному обсязі фінансувати бюджетні установи.

Завдяки проведеній в Україні реформі бюджетних відносин бюджетний процес на місцевому рівні значною мірою було вдосконалено. Так, перехід від практики щорічного перегляду нормативів розмежувань загальнодержавних доходів між рівнями бюджетів до бюджетного регулювання на основі розрахованих за допомогою формульного методу міжбюджетних трансфертів істотно підвищив ефективність і прозорість бюджетів. Однак при цьому зросла і з року в рік поглиблюється залежність місцевих бюджетів від переданих з державного бюджету трансфертів. Переважна більшість місцевих бюджетів є дотаційними і вони не можуть бути затверджені до ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні. У разі, якщо ухвалення державного бюджету відбувається з порушенням установлених термінів, більшість місцевих бюджетів затверджують несвоєчасно – як правило, вже після настання поточного бюджетного періоду.

Відтак певний час чимало адміністративно-територіальних одиниць змушені функціонувати без ухваленого бюджету.

Виконання місцевого бюджету. **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.

Ефективне виконання місцевого бюджету передбачає обов'язкове дотримання певних **принципів**:

- чіткого розмежування повноважень учасників процесу виконання бюджету й координації їхньої діяльності;
- відповідності прийнятих зобов'язань обсягам бюджетних асигнувань і кошторисних призначень;
- цільового, економного та ефективного використання бюджетних коштів;
- оцінки ефективності на основі моніторингу й аналізу показників виконання бюджету і їх зіставлення із цілями місцевої бюджетної політики;
- своєчасного складання, повноти і достовірності звітності;
- безперервного внутрішнього і зовнішнього контролю.

Процес виконання місцевих бюджетів вважають найважливішою стадією бюджетного процесу, оскільки стан виконання місцевих бюджетів має засвідчити:

- досягнення конкретних результатів бюджетної діяльності відповідно до визначених завдань;
- точність прогнозування показників доходів і видатків бюджету;
- ефективність роботи щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів;
- оптимальність ухвалених рішень щодо спрямування бюджетних ресурсів за напрямками діяльності органів місцевої влади;
- досягнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування;
- рівень забезпечення соціальних потреб населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ефективність використання запозичених ресурсів.

Розглянемо зміст процедур, пов'язаних з процесом виконання місцевого бюджету. Він включає:

1. Затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу.

2. Забезпечення виконання місцевого бюджету місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевих рад.

3. Загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координацію діяльності учасників бюджетного процесу місцевими фінансовими органами.

4. Забезпечення надходження до бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів податковими органами.

5. Прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету місцевими фінансовими органами.

6. Казначейське обслуговування місцевого бюджету за функціями, визначеними Бюджетним кодексом України територіальними органами державного казначейства.

7. Здійснення бюджетних витрат фінансовими органами, розпорядниками та одержувачами коштів.

8. Внесення змін до рішення про місцевий бюджет місцевими радами на основі висновків місцевих фінансових органів.

Ці процедури здійснюють протягом бюджетного періоду в певній послідовності – від затвердження розпису бюджету і до оцінювання ефективності його виконання. У разі необхідності ухвалюють рішення про внесення змін до місцевого бюджету.

Розпис місцевого бюджету затверджує керівник місцевого фінансового органу. У разі несвоєчасного прийняття бюджету затверджують тимчасовий розпис. Показники розпису мають відповідати встановленим бюджетним призначенням. Порядок складання і виконання розписів відповідних місцевих бюджетів розробляють місцеві фінансові органи.

Всі доходи місцевих бюджетів зараховують на рахунки, відкриті в територіальних органах Державного казначейства, і вони не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори та інші обов'язкові платежі визнають зарахованими до місцевого бюджету з моменту їхнього надходження на рахунки, відкриті в територіальному органі казначейства. Після здійснення операцій щодо повернення надміру і помилково сплачених платежів, розподілу доходів між бюджетами та виконання

міжбюджетних розрахунків органи казначейства перераховують бюджетні кошти на видаткові рахунки місцевих бюджетів, які також відкриті в системі казначейства.

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;
- 6) використання товарів, робіт і послуг на виконання передбачених бюджетом програм.

Документ про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалює відповідна рада за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Після затвердження змін до рішення про бюджет місцевий фінансовий орган (у разі, якщо його не створено – виконавчий орган місцевої ради) вносить зміни до розпису місцевого бюджету.

Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади та їхнім посадовим особам забороняють ухвалювати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

Підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету й ухвалення рішення щодо нього. Відповідно до ст. 80 Бюджетного кодексу України повноваження щодо складання звітів про виконання місцевого бюджету та їх подання на розгляд відповідної ради належать до компетенції місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради (у разі, якщо виконавчий орган не створений – сільського, селищного або міського голови). Безпосередньо такі звіти складають місцеві фінансові органи.

Звіти про виконання місцевого бюджету подають радам у **двомісячний термін після закінчення бюджетного року** та кожного його кварталу. Після їхньої перевірки, яку проводить Рахункова палата і комісія з питань бюджету відповідних рад, місцеві ради затверджують звіти або ухвалюють інше рішення з щодо цього.

Основою для складання вказаних вище звітів є складені та подані територіальними органами казначейства до місцевих фінансових органів баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Їх складають за правилами та формами, встановленими Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Крім того, органи казначейства подають до фінансових органів місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад зведені звіти про виконання відповідних бюджетів.

Звітність про виконання місцевих бюджетів, яку формують органи казначейства, є оперативною, місячною, квартальною чи річною. Їх подають до місцевих фінансових органів і виконавчих органів місцевих рад у терміни, встановлені для подання звітності про виконання державного бюджету в ст. 58–61 Бюджетного кодексу України. Фінансові органи і виконавчі органи місцевих рад опрацьовують сформовану органами казначейства звітність та в разі необхідності подають свої зауваження.

Крім органів казначейства, необхідну для складання звіту про виконання місцевого бюджету інформацію надають також податкові органи. До її складу входять:

- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету;
- місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (за галузями і територіями, а також за джерелами доходів та формами власності).

Зазначені звіти органи стягнення подають до місцевих фінансових органів не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

Верховна Рада і місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію періодичних звітів про виконання місцевих бюджетів. Інформацію про виконання місцевих бюджетів за бюджетний рік (крім бюджетів сіл

і селищ) публікують у визначених відповідними радами газетах, **не пізніше 1 березня** року, що настає за звітним.

Як правило, до 20 березня здійснюють публічне представлення звітів про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) за статтями економічної класифікації видатків. Інформацію про час і місце представлення звітів публікують разом зі звітом про виконання відповідних бюджетів. До звітів додають розшифрування витрат за статтями, обсяг яких перевищує (крім заробітної плати з нарахуваннями на неї та комунальних платежів): для бюджету міста Києва – 2 млн грн; для обласних бюджетів, – 1 млн грн; для бюджетів міст, районів – 500 тис. грн.

Отже, бюджетний процес, який здійснюють на місцевому рівні, є окремою, порівняно самостійною складовою частиною національного бюджетного процесу, що виконують з урахуванням пріоритетів місцевого населення.

Немає жодної країни, в якій бюджетний процес на локальному рівні був би повністю відокремлений від процесу складання і виконання центрального процесу держави. Такий взаємозв'язок є беззаперечним. Однак рівень самостійності органів місцевого самоврядування щодо організації бюджетного процесу в межах загальнонаціональних «рамкових умов», який може бути різним залежно від форми державного устрою, способу організації бюджетної системи, розвиненості інституту місцевого самоврядування, є одним із найважливіших індикаторів, що свідчить про ступінь фінансової децентралізації в країні.

Законодавчі документи України створюють необхідні передумови для проведення органами місцевого самоврядування незалежної бюджетної політики (в рамках єдиних загальнонаціональних норм) та самостійної організації бюджетного процесу на територіальному рівні. Однак ці можливості реалізують не в повній мірі з таких причин:

- надмірна централізація бюджетної системи України;
- нестабільність нормативно-правової бази;
- віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування повноважень на здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування («не профінансованих мандатів»);

- недостатній рівень податкової автономії місцевого самоврядування;
- низька фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету;
- уведення казначейського обслуговування місцевих бюджетів у такій формі, яка істотно обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетними коштами.

Одним з ключових факторів є низький рівень фіскальної децентралізації. Узагальнення світового досвіду доводить, що оптимально проведена децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки, забезпечує стійкі темпи економічного зростання, посилює стимули органів місцевого самоврядування до проведення раціональної бюджетної політики та сприяє формуванню сприятливого інвестиційного клімату. Крім того, надмірна фіскальна централізація призводить до загострення екологічних проблем, зниження якості соціальних послуг, які надають на місцевому рівні.

Аналіз рівня фіскальної децентралізації в Україні на основі методики, розробленої Організацією економічного співробітництва і розвитку, свідчить, що він є критично низьким.

7.3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів

Касове виконання бюджету можна здійснювати за двома системами:

- 1) банківською (рахунки бюджету відкривають у комерційних банках);
- 2) казначейською (створюється спеціальна структура – казначейство, що веде рахунки бюджету, мобілізує кошти і фінансує витрати).

У зарубіжних державах застосовують переважно банківську форму виконання бюджету. Однак усе поширенішою стає практика створення казначейств – органів, які провадять діяльність у сфері касового виконання бюджетів, а також наділені певними повноваженнями щодо управління суспільними фінансами.

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Сьогодні казначейську форму виконання бюджету використовують у багатьох країнах: Австралії, Австрії, Бразилії, Великій Британії, Іспанії, Італії, Кенії, Мексиці, Монголії, Новій Зеландії, США, Франції, Японії та ін. Активно розвивається вона й у державах, що виникли на пострадянському просторі, — Азербайджані, Вірменії, Грузії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії. У 2006 р. її запровадження передбачено в Узбекистані.

У кожній з названих країн казначейства виконують функції, що істотно відрізняються як за переліком, так і широтою повноважень. Однак можна виокремити напрями діяльності, спільні для більшості національних казначейств. До них належать здійснення діяльності з касового виконання бюджету й участь в управлінні суспільними фінансами. При цьому роль казначейств може бути пасивною, якщо вони лише акумулюють кошти й виділяють їх бюджетним установам, або активною – у разі участі казначейств у перерозподілі бюджетних ресурсів чи здійснення ними контролю за дотриманням бюджетних асигнувань та зобов'язань.

Головна мета запровадження казначейської форми виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

Тоді як участь національних казначейств у процесі виконання центрального бюджету держави набула поширення та схвалення в багатьох розвинених країн світу, казначейська форма виконання місцевих бюджетів є менш поширеною. Функції казначейських органів при цьому ще більше диференційовані та визначаються ступенем централізації бюджетної системи, рівнем фінансової незалежності місцевого самоврядування, історичними традиціями тощо. Обслуговування бюджетів муніципалітетів органами державного казначейства характерне для Франції та Італії. В Австралії в кожному штаті утворені регіональні казначейства, в Мексиці – в окремих штатах. Дуже поширеною практика казначейського обслуговування місцевих бюджетів стала в країнах колишнього Радянського Союзу – Вірменії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії, Україні.

У нашій країні органи казначейства відіграють сьогодні одну з провідних ролей у бюджетному процесі на місцевому рівні. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів розпочалося в Україні у другій половині 1999 р., коли на виконання Постанови Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення управління бюджетними коштами" від 1 квітня 1999 р. № 522 у Дніпропетровській і Черкаській областях було здійснено експеримент з касового виконання місцевих бюджетів органами державного казначейства. Позитивні результати проведеного експерименту стали передумовою утвердження системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всій території України.

Ключовим моментом в історії розвитку вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів стало ухвалення 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України, який передбачив її обов'язковість і визначив основні повноваження та функції органів казначейства. Згідно з Бюджетним кодексом та на виконання наказу Міністерства фінансів України "Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 року казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 29 жовтня 2001 р. № 482 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.

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 Національному банку України. При цьому, на відміну від деяких інших держав, наприклад Російської Федерації, де єдиний казначейський рахунок (ЄКР) є сукупністю рахунків органів казначейства у банківських установах, які по своїй суті є рахунками клієнтів банку, в нашій країні ЄКР є аналогом кореспондентського рахунку банківської установи в центральному банку держави. Застосування такого підходу дало змогу уникнути ризиків під час зберігання коштів бюджетів та створити можливості для ефективнішого управління ними.

З 2001 р. Державна казначейська служба України стала повноправним учасником системи електронних платежів НБУ, що дозволило 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 їхнє "казначейське обслуговування", що часто вживають як синонімічні, не є тотожними.

Касове виконання місцевого бюджету – це діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їхнім зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їхньої 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 обумовлена, головним чином, специфікою організації бюджетного механізму в тій чи іншій країні.

В Україні застосовують казначейську 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. Функції банків із часу запровадження вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів істотно скоротилися і полягають насамперед у готівковому обслуговуванні бюджетних установ, здійснення якого не належить до компетенції органів казначейства.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – це діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

І казначейське обслуговування місцевих бюджетів, і їхнє касове виконання здійснюють у рамках більш широкого за спектром охоплених функцій виконання місцевих бюджетів.

Як було зазначено, касове виконання місцевих бюджетів є діяльністю, що здійснюють не тільки органи казначейства, а й інші учасники бюджетного процесу. Однак це не означає, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів є лише складовою частиною касового виконання бюджетів і обмежується її рамками. Органи казначейства виконують чимало завдань, які виходять за межі касового виконання місцевих бюджетів. До них можна віднести, наприклад, організацію функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства, реєстрацію бюджетних зобов'язань, здійснення контролю за цільовим спрямуванням коштів, управління ресурсами єдиного казначейського рахунку тощо. Адже наукове трактування змісту касового виконання бюджетів, як правило, не передбачає віднесення до його складу таких видів діяльності.

У зарубіжній практиці органи казначейства виконують широкий спектр функцій, головними з яких є такі:

1) організація та здійснення операцій з касового виконання бюджетів, в тому числі:

- зарахування доходів до бюджетів;
- розмежування надходжень між бюджетами різних рівнів;
- повернення з бюджетів надміру та помилково сплачених платежів;
- фінансування бюджетних витрат і оплата рахунків бюджетних установ;
- ведення обліку наявних бюджетних коштів;

2) фінансове управління, а саме:

- бюджетне планування та прогнозування;
- управління бюджетними коштами;
- випуск цінних паперів та управління боргом;
- контроль за виконанням бюджетів і використанням бюджетних коштів;
- контроль за збереженням фінансових активів;

3) бухгалтерський облік:

- облік виконання бюджетів;
- облік фінансових активів;

4) складання фінансової звітності;

5) аудит і оцінка виконання бюджетних програм.

Вказані функції в державах, де запроваджено казначейське обслуговування місцевих бюджетів, проявляються різною мірою. Однак казначейським системам переважної більшості з цих країн притаманна спільна ознака – діяльність органів казначейства з контролю в бюджетному процесі на локальному рівні охоплює значно менший перелік функцій, ніж казначейський контроль за виконанням центрального бюджету держави. Передусім це стосується демократичних країн зі сформованим інститутом місцевого самоврядування та розвинутою системою громадського контролю.

Функції органів Державного казначейства як учасників бюджетного процесу на місцевому рівні поділяють 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, їхнє 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;

4) функції "менеджера" бюджетних ресурсів (рис. 7.2).

До **першої групи** належать такі функції:

- відкриття бюджетних рахунків, призначених для зарахування, витрачання й обліку коштів місцевих бюджетів, забезпечення функціонування цих рахунків і закриття їх після закінчення бюджетного періоду;

- розрахункове обслуговування бюджетних установ;

- методично-правове забезпечення та здійснення діяльності з обліку виконання бюджетів;

- реєстрація зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів;

- складання звітності про виконання місцевих бюджетів.

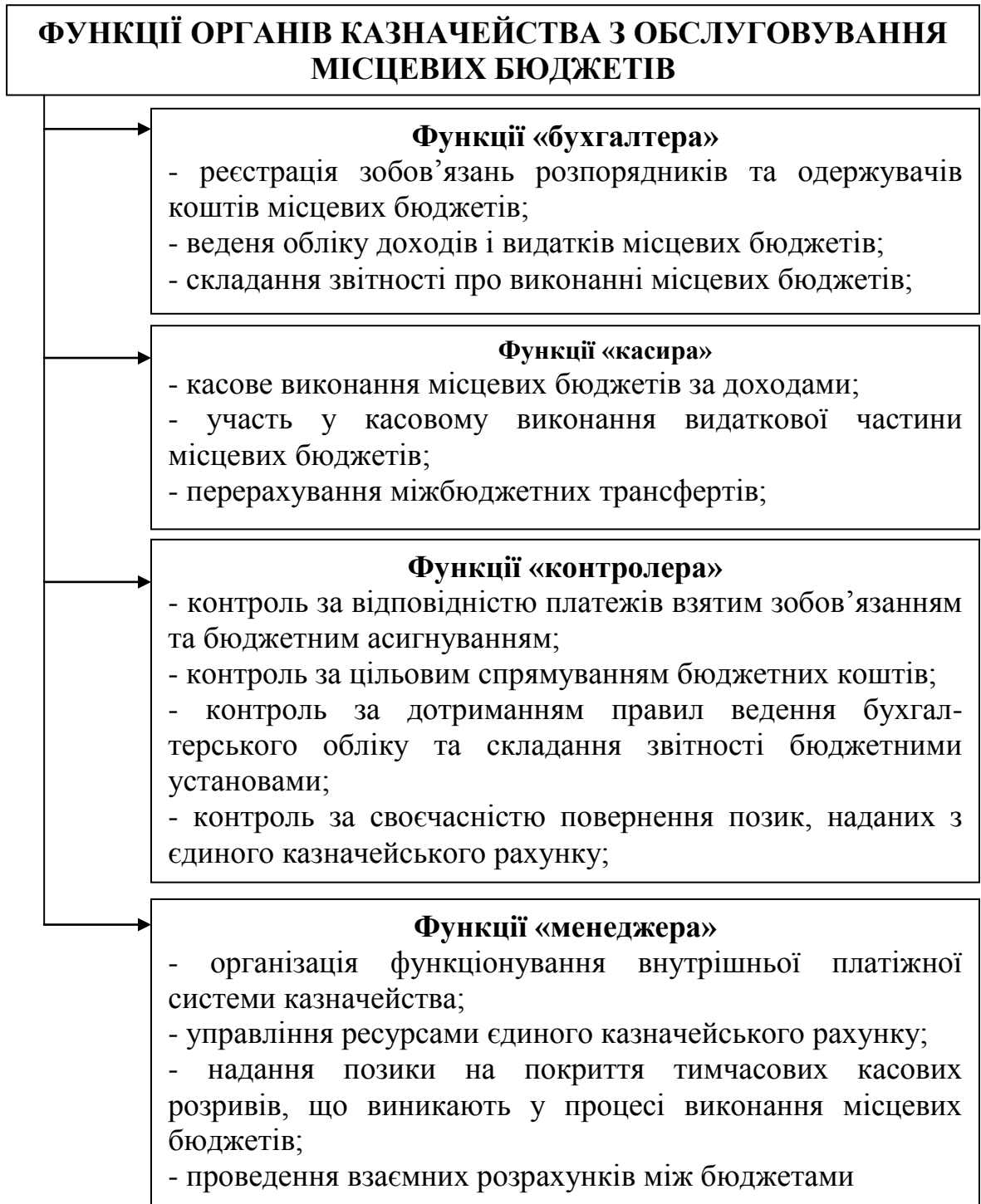


Рис. 7.2. Функції органів Державного казначейства України з обслуговування місцевих бюджетів

Порядок відкриття та функціонування рахунків в органах казначейства визначається Бюджетним кодексом України та двома основними нормативно-правовими актами Державного казначейства України – Інструкцією про відкриття аналітичних

рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Державного казначейства, затвердженою наказом ДКУ від 28 листопада 2000 р. № 119, і Порядком відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства, затвердженим наказом ДКУ від 2 грудня 2002 р. № 221. Ухвалення Державним казначейством двох окремих документів для правового врегулювання цієї сфери діяльності зумовлене тим, що в першому з них головну увагу приділяють правилам відкриття рахунків і їхньому кодуванню, а в другому – регламентації процедури відкриття рахунків і питанням взаємовідносин органів казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу в процесі відкриття і забезпечення функціонування бюджетних рахунків.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів в органах казначейства відкривають такі види бюджетних рахунків:

- бюджетні рахунки для зарахування надходжень. На ці рахунки надсилають податкові, неподаткові та інші надходження, справляння яких передбачено законодавством України, включаючи трансферти, дарунки, гранти, кошти, залучені до бюджетів від розміщення місцевих облігаційних позик, суми отриманих кредитів тощо;
- бюджетні рахунки, призначені для обліку операцій клієнтів з бюджетними коштами;
- рахунки для обліку операцій з фінансування місцевих бюджетів;
- інші бюджетні рахунки.

Бюджетні рахунки відкривають в органах казначейства щороку відповідно до закону про Державний бюджет України та рішень рад про місцеві бюджети. У разі необхідності, зумовленої, як правило, внесенням змін до бюджетів, протягом року окремі рахунки можуть закривати або відкривати додатково до вже діючих. У випадку несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет може бути продовжена дія рахунків, відкритих у попередньому бюджетному періоді.

Всі бюджетні рахунки закривають в останній день бюджетного року. За виняткових обставин, згідно з наказом Міністерства фінансів України, бюджетний період, який у нашій країні збігається в часі з календарним роком, може бути продовжено на термін, що не перевищує п'яти робочих днів.

Залишки невикористаних коштів, нагромаджених на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників на кінець бюджетного періоду, переносять на нововідкриті рахунки з урахуванням їхнього цільового призначення.

Визначальними рисами, що характеризують порядок функціонування в органах казначейства рахунків, призначених для зарахування надходжень місцевих бюджетів, є такі:

- всі рахунки за надходженнями бюджетів відкривають виключно в органах державного казначейства регіонального рівня, які мають статус учасників системи електронних міжбанківських переказів НБУ;

- рахунки відкривають не тільки окремо для кожного бюджету, а й за кодами бюджетної класифікації доходів, у зв'язку із чим їхня кількість після запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів збільшилась у декілька десятків разів;

- прийнятий в Україні режим функціонування рахунків передбачає організацію високоефективної взаємодії органів казначейства з податковими, фінансовими, митними та іншими органами, які здійснюють контроль за справлянням платежів до місцевих бюджетів;

- внаслідок зосередження в органах казначейства функцій з розмежування бюджетних надходжень платники перераховують платежі, що підлягають розподілу, на один рахунок, а не на кілька, як це здебільшого було раніше;

- застосовують практику щорічного закриття рахунків, у зв'язку із чим у наступному бюджетному році їх відкривають під новими номерами.

Нинішній порядок функціонування рахунків для зарахування бюджетних надходжень порівняно з тим, який діяв до запровадження казначейської системи, має багато переваг: скорочено тривалість обігу бюджетних коштів; зведено до мінімуму можливість неправильного розподілу платежів; забезпечено формування більш повної і достовірної інформації про виконання бюджетів за доходами, щоденну її передачу до податкових, фінансових органів та органів місцевого самоврядування; запроваджено контроль за правильністю зарахування бюджетних надходжень тощо. Однак поряд з

названими перевагами цього порядку властива й низка недоліків, головними з яких є велика кількість рахунків (близько 100 тис. для зарахування надходжень місцевих бюджетів у кожній області) та застосування практики щорічного перевідкриття рахунків.

Негативний вплив перевідкриття рахунків виявляється у зростанні обсягів помилково зарахованих платежів та збільшенні кількості нез'ясованих надходжень в органах казначейства. Крім того, такий підхід зумовлює несвоєчасне зарахування платежів у бюджет, значно ускладнює роботу працівників казначейств та податкових органів, знижує ефективність процедур адміністрування податків, є незручним для платників і негативно позначається на прозорості бюджетного процесу. Ще одним недоліком чинного порядку є також те, що він призводить до ускладнення процедур повернення помилково та надміру сплачених платежів.

Бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами відкривають розпорядники й одержувачі коштів для зарахування й витрачання виділених з місцевих бюджетів асигнувань. Їх поділяють так:

- реєстраційні рахунки розпорядників коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання загального фонду кошторису;
- спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторису;
- рахунки одержувачів коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів для відкриття бюджетних рахунків подають до органу казначейства такі документи:

- заяву про відкриття рахунків;
- копію довідки про включення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчену нотаріально або органом, який її видав;
- копію належним чином зареєстрованого статуту або положення, засвідчену нотаріально або відповідним органом;

— копію документа, який підтверджує, що клієнт перебуває на податковому обліку, засвідчену органом державної податкової служби;

— два примірники картки зі зразками підписів осіб, які мають право розпоряджатися рахунком і підписувати розрахункові документи. Обидва примірники мають бути завірені нотаріально або вищою установою. Картка має містити також зразок відбитка печатки. В разі тимчасового надання особі права першого чи другого підпису подають тимчасову картку зі зразком підпису цієї особи та копію розпорядчого документа, що підтверджує надані їй повноваження;

— довідку про реєстрацію в органи Пенсійного фонду України;

— документ, який підтверджує реєстрацію бюджетної установи як платника соціальних страхових внесків, або його копію, засвідчену нотаріально чи відповідним органом;

— затверджений кошторис. До його ухвалення, але протягом періоду, що не перевищує 30 календарних днів з дня затвердження річного розпису призначень і помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету, бюджетну установу можуть обслуговувати відповідно до тимчасового кошторису, що завіряє її керівник.

Одержувачі коштів для відкриття бюджетних рахунків подають до органу казначейства всі документи, що включені до наведеного вище переліку, за винятком кошторису, замість якого вони показують план використання бюджетних коштів.

Однією з важливих функцій державного казначейства є розрахункове обслуговування бюджетних установ.

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. Тому застосування до названої діяльності поняття "розрахунково-касове обслуговування" є помилковим.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ проводять структурні підрозділи казначейства на договірній основі. Бюджетні установи обслуговують в межах операційного часу. Тривалість операційного часу органу казначейства встановлюється внутрішнім регламентом його роботи.

Операційний час – це частина операційного дня казначейства, протягом якої приймають розрахунково-платіжні документи клієнтів, що мають бути взяті до виконання протягом цього самого робочого дня.

На кожен бюджетну установу в органі казначейства заводять окрему справу, до якої, крім договору, входить пакет Документів, необхідних для відкриття рахунку. Крім того, до справи долучають копії сторінок паспорта кожної особи, яка має право розпоряджатися рахунком і підписувати розрахункові документи (вони мають містити фото особи і дані про її прізвище, ім'я та по батькові; інформацію про дату видачі паспорту й орган, що його видав, а також про місце проживання громадянина).

Другою групою функцій органів казначейства – функцій "касира" – передбачено здійснення діяльності щодо зарахування і витрачання коштів місцевих бюджетів. Ці функції реалізують, головним чином, у процесі касового виконання дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів. До цієї групи належить також діяльність з перерахування міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів і коштів, що передають з них до державного та інших місцевих бюджетів.

Виконання органами казначейства функцій, що віднесені до **третьої групи** – функцій "контролера", зумовлено необхідністю забезпечення ефективного контролю з боку держави за цільовим спрямуванням, законністю і правильністю використання коштів місцевих бюджетів. На відміну від органів контрольно-ревізійної служби, дії яких мають здебільшого каральний характер, діяльність органів казначейства у сфері контролю має запобіжний характер і дає змогу уникнути неправомірного витрачання бюджетних коштів.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів органи державного казначейства здійснюють контроль:

– за дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання місцевих бюджетів,

кошторисів та інших документів, що застосовують у процесі касового виконання цих бюджетів;

— відповідністю кошторисів бюджетних установ розписам місцевих бюджетів;

— дотриманням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень, взяття зобов'язань бюджетними установами та проведення платежів за цими зобов'язаннями;

— цільовим спрямуванням коштів місцевих бюджетів;

— своєчасністю й повнотою повернення позик, наданих місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування з єдиного казначейського рахунку.

Виконання органами казначейства **четвертої групи функцій** – функцій "менеджера" – зумовлене необхідністю забезпечення ефективного управління наявними бюджетними ресурсами. Такими функціями є організація функціонування внутрішньої платіжної системи Державного казначейства; управління ресурсами єдиного казначейського рахунку; формування мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів; встановлення лімітів готівки в касах бюджетних установ; надання позик місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі їхнього виконання; проведення взаємних розрахунків між бюджетами тощо.

Завдяки наданню Державній казначейській службі України статусу учасника системи електронних міжбанківських переказів НБУ та зосередженню на єдиному казначейському рахунку всіх бюджетних коштів створено належні передумови для вдосконалення функціонування вітчизняної казначейської системи та дедалі ширшого використання у процесі виконання бюджетів інструментарію фінансового менеджменту. Однак подальший розвиток діяльності казначейства щодо управління суспільними фінансовими ресурсами має бути пов'язаний з вирішенням низки концептуальних питань. При цьому однією з найважливіших і найскладніших є проблема оптимального використання ресурсів єдиного казначейського рахунку. Ця проблема є набагато глибшою, ніж видається на перший погляд, а її корені мають довгу історію.

Переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів:

- безризикове зберігання коштів на рахунках державного казначейства;
- оперативність у процесі перерахування коштів між бюджетами різних рівнів;
- можливість у будь-який момент дістати необхідну інформацію про стан надходження та витрачання бюджетних коштів;
- дотримання фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів;
- дієва система попереднього контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- забезпечення єдиних вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності виконання бюджетів.

7.4. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів

Під **ефективністю** розуміють відношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами. Ефективність є результатом цілої низки зусиль щодо досягнення поставлених завдань, але найбільше вона залежить саме від управління видатками.

В основу ефективності асигнувань закладено обсяги використаних коштів. З огляду на видатки та користь від них для забезпечення ефективності досягнуті результати повинні задовольняти вимоги споживачів громадських послуг. Ефективність є складником результативності.

Як правило, використані ресурси можна виразити в грошовому обчисленні. Для оцінки окремих результатів роботи потрібні інші форми, наприклад кількість виплат, кількість учнів середніх шкіл, рівень знань яких відповідає визначеним стандартам. Зміни цих кількісних показників як протягом часу, так і порівняно зі встановленими цілями можуть бути виміряні стосовно до використаних коштів. Під час оцінки ефективності використання коштів необхідно нейтралізувати вплив змін цінових варіацій.

Для оцінки ефективності використовують **три методи**:

1. **Порівняльний аналіз:** результати, досягнуті в попередні роки, порівнюють з визначеними цілями, а також зіставляють альтернативні шляхи виконання тих чи інших завдань.

2. **Аналіз пакета даних:** досліджують співвідношення між ресурсами та результатами з погляду максимальної ефективності, досягнутої найбільш прогресивними організаціями.

3. **Факторний аналіз:** являє собою статистичний підхід, в основу якого покладено вплив зміни факторів на результат.

Коли йдеться про місцевий бюджет, громадськість зацікавлена у визначенні того, наскільки ефективно використані можливості бюджету. Тут у пригоді стають показники результативності. Під час розробки показників результативності особливу увагу необхідно приділяти потребам споживачів і взаємозв'язку з процесом формування та виконання місцевих бюджетів.

Ефективність не є абсолютом. Змінюються обставини, змінюються вимоги, з'являються нові можливості, з'являються нові методи і технології. Таким чином, ефективність потребує регулярної оцінки.

Запитання для самоконтролю знань

1. Розкрийте сутність бюджетного процесу на місцевому рівні.
2. Назвіть стадії бюджетного процесу.
3. Яка відмінність між бюджетним циклом і бюджетним періодом?
2. Яких принципів необхідно дотримуватися для успішного прийняття і виконання місцевих бюджетів?
3. Охарактеризуйте проблеми, які найчастіше виникають під час складання проекту, прийняття й виконання рішення про місцевий бюджет.
4. Схематично зобразьте процес розгляду й ухвалення рішень про місцеві бюджети. В яких випадках ці рішення не можуть бути ухвалені?
5. Охарактеризуйте ключові принципи ефективного виконання місцевих бюджетів.
6. Опишіть порядок підготовки і розгляду звітів про виконання місцевих бюджетів. Порівняйте спільні та відмінні ознаки з практикою на загальнодержавному рівні.

Тема 8. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

8.1. Сутність місцевого самоврядування та його роль в управлінні місцевими фінансами.

8.2. Управління місцевими фінансами.

8.3. Основні завдання та функції місцевих органів фінансового управління.

8.4. Суб'єкти управління коштами місцевих бюджетів, їхні повноваження.

8.5. Фінансовий контроль на місцевому рівні.

8.1. Сутність місцевого самоврядування та його роль в управлінні місцевими фінансами

Місцеве самоврядування – одна з головних підвалин демократичної системи управління, що забезпечує розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць. Самостійність і фінансова незалежність органів місцевого самоврядування відіграють вирішальну роль під час здійснення функцій і завдань, що належать до їхньої компетенції. Від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування залежить ефективність виконання ними владних функцій. За умови недостатності власної фінансової бази органів місцевого самоврядування їхня самостійність завжди буде лише формальною.

На підставі пріоритетного курсу України на європейську інтеграцію, згідно з яким невід'ємним складником є розвиток місцевого самоврядування в Україні, 27 вересня 2007 р. видано Указ Президента України "Про Європейський тиждень місцевої демократії". В Указі зазначено, що щорічно в Україні відзначатимуть Європейський тиждень місцевого самоврядування, датою відкриття якого для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування буде 15 жовтня.

Місцеве самоврядування є обов'язковим компонентом демократичного державного устрою, яке здійснюють представницькі органи від імені населення. При цьому місцеві органи самоврядування наділяють певними майновими й

фінансово-бюджетними правами для виконання покладених на них завдань та функцій.

Згідно з Конституцією України, „Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.”

Місцеве самоврядування здійснює територіальна громада в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи.

Законодавство тлумачить місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Взагалі проголошують, що місцеве самоврядування здійснюють територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

В Україні нині нараховують близько 12 тис. територіальних громад, з них 437 громад міст, 9,5 тис. – сіл, понад 800 – селищ. Однак питанням розвитку місцевого самоврядування досить рідко приділяють належну увагу: вони не мають широкого обговорення у засобах масової інформації, а також їх нехтують переважна більшість політиків.

Фундаментальною проблемою на шляху розвитку економічної демократії в Україні є несформованість територіальної громади – носія корпоративного інтересу як такої.

Зарубіжні фахівці відзначають невід'ємні ознаки територіальної громади:

- усвідомлення її членами своєї єдності і належності до єдиного співтовариства;
- можливість дії членів громади на корпоративній основі;

- взаємозалежність частин співтовариства-територіальної громади;
- поділ праці між членами громади.

Основною проблемою сучасної системи місцевого самоврядування в Україні є недостатня сформованість бази територіального корпоративного інтересу, тобто фрагментарність економічної системи на локальному рівні. Спільним інтересом має стати спільне життєзабезпечення та самостійне вирішення питань місцевого значення. Пошук шляхів поліпшення умов життя часто здійснюють члени громади за межами її території, що індивідуалізує інтереси населення та перешкоджає формуванню загального територіального корпоративного інтересу. Слід також звернути увагу на історичний досвід розвитку нашої країни, який показав несталість територіальних громад в історичній перспективі, наслідком чого став низький рівень передачі традицій і відсутність "духу" територіального корпоративізму. Єдність територіальних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності підривається обмеженістю внутрішнього ринку, територіальною диференціацією рівнів життя населення тощо.

Територіальна громада є специфічним суспільним інститутом, належність до якого визначається для членів громади саме фактом проживання на певній території країни. Тобто територіальна громада є *перетворенням сукупності осіб, які проживають на певній території, на інститут територіальної громади, який реально діє, що можливе лише шляхом концептуалізації та розвитку спільних цілей та діяльності.*

Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (змінений та доповнений), ухвалений у грудні 1990 р., визначав основні засади місцевого самоврядування в Україні до 1997 р.

Подальший розвиток функціонування місцевого самоврядування відбувався на основі ухваленого 29 жовтня 1994 р. рішення Міжпарламентської фсамблеї держав учасниць співдружності незалежних держав Декларації "Про принципи місцевого самоврядування в державах учасницях Співдружності", до якої приєдналася й Україна.

На сьогодні конституційні норми щодо діяльності органів місцевого самоврядування деталізуються чинним Законом України

"Про місцеве самоврядування в Україні", який було ухвалено 21 травня 1997 р., тобто майже через рік після ухвалення Конституції.

Згідно із цим законом, місцеве самоврядування в Україні здійснюють на принципах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- виборності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази.

Система місцевого самоврядування включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) сільську, селищну, міську раду;
- 3) сільського, селищного, міського голову;
- 4) виконавчі органи рад (сільської, селищної, міської);
- 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування, які є юридичними особами, мають право:

- користуватися на договірних засадах кредитами на виробничі і соціальні цілі;
- утворювати цільові фонди і використовувати їх для фінансування цільових програм та вирішення питань місцевого життя;

- затверджувати плани і програми економічного і соціального розвитку території ради; "місцеві екологічні програми, плани приватизації об'єктів комунальної власності;
- затверджувати місцевий бюджет і вносити зміни, затверджувати звіти про виконання бюджету;
- регулювати земельні відносини відповідно до законодавства;
- встановлювати місцеві податки, збори, штрафи та їхні розміри, оголошувати місцеві добровільні позики;
- встановлювати пільги щодо податків, крім земельного, що надходять у місцевий бюджет;
- визначати перелік об'єктів місцевого господарства, затверджувати перелік об'єктів комунальної власності і їхній статус.

Бюджетів місцевого самоврядування не включають до інших місцевих бюджетів, також до Державного бюджету України.

Отже, місцеве самоврядування є головним компонентом демократичного державного устрою та важливою ланкою під час проведення соціально-економічних заходів, спрямованих на господарський розвиток окремої території та підвищення рівня життя населення.

8.2. Управління місцевими фінансами

Управління місцевими фінансами – це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць. Його здійснює спеціальний апарат у системі органів місцевого самоврядування за допомогою специфічних прийомів і методів.

В управлінні місцевими фінансами виділяють об'єкти і суб'єкти управління. **Об'єктами** виступають фінансові відносини на певній території, в тому числі пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів. Найважливішими об'єктами управління виступають місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності. **Суб'єктами** управління виступають органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів управління також можна віднести такі групи

учасників бюджетного процесу:

- органи, що мають повноваження щодо нормативно-правового регулювання бюджетного процесу;
- органи, що визначають бюджетні пріоритети й напрями бюджетної політики на місцевому рівні;
- органи, що здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом;
- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;
- органи, що здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень.

Серед елементів управління місцевими фінансами слід виділити такі функціональні елементи:

- планування;
- оперативне управління;
- контроль.

У процесі **планування** аналізують соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць, оцінюють розвиток місцевого господарства, фінансовий стан підприємств комунальної власності, а також здійснюють пошук резервів зростання фінансових ресурсів і напрямів їхнього ефективного використання.

Оперативне управління являє собою комплекс заходів, що проводять на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Метою оперативного управління є досягнення запланованих цілей з мінімальними витратами шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.

Контроль як елемент управління місцевими фінансами стосується всіх стадій управлінської діяльності. У процесі контролю фактичні результати зіставляють із запланованими, на основі чого виявляють резерви, роблять висновки, розробляють рекомендації тощо.

Розрізняють два види управління місцевими фінансами:

1. Стратегічне управління – це управління, націлене на тривалу перспективу, яке передбачає встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць для реалізації цільових програм, пов'язаних зі зростанням економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних та екологічних проблем.

2. Оперативне управління місцевими фінансами полягає в маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, а також в їхньому ефективному використанні в поточному періоді.

Таким чином, управління місцевими фінансами здійснюють спеціальні органи у системі представницької і виконавчої влади, які виконують свої повноваження згідно з визначеним алгоритмом дій, а також залежно від виду фінансового управління.

8.3. Основні завдання та функції місцевих органів фінансового управління

В управлінні місцевими фінансами провідне місце посідають **місцеві фінансові органи**, які входять до системи Міністерства фінансів України і є виконавчими органами державних адміністрацій і місцевих рад. Місцеві фінансові органи діють на рівні областей, районів і міст. Вони мають подвійне підпорядкування: по вертикалі підпорядковуються відповідному вищому фінансовому органу, а по горизонталі – державним адміністраціям або місцевим радам.

Згідно з Бюджетним кодексом України, місцевий фінансовий орган – це установа, яка, відповідно до законодавства України, організовує та здійснює функції зі складання проектів і виконання місцевих бюджетів, контролює витрачання бюджетних коштів їхніми розпорядниками, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету (рис. 8.1).

В структурі органів фінансового управління провідне місце займають фінансові управління і відділи. Серед основних **завдань** фінансового управління можна виділити такі:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту міського бюджету і подання їх на розгляд виконавчого комітету;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку міста;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування видатків;



Рис. 8.1. Система місцевих фінансових органів в Україні

➤ здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, що утворила рада;

➤ здійснення загальної організації та управління виконання міського бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Основними функціями фінансового управління є такі:

➤ розробка і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;

➤ визначення порядку і термінів розробки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;

- проведення на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету, здійснення аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості і ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття рішень про включення бюджетного запиту до проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконавчому комітету міської ради;
- участь у розробці балансу фінансових ресурсів міста, аналіз соціально-економічних показників розвитку міста та врахування їх під час складання міського бюджету;
- організація роботи, пов'язаної зі складанням проекту міського бюджету, за дорученням голови – визначення порядку і термінів подання структурними підрозділами міської ради матеріалів для підготовки проекту міського бюджету;
- складання проекту міського бюджету;
- забезпечення протягом бюджетного періоду відповідності розпису міського бюджету встановленим бюджетним призначенням;
- здійснення в процесі виконання міського бюджету заходами прогнозування та проведення аналізу доходів міського бюджету;
- організація виконання міського бюджету. Разом з іншими структурними підрозділами міської ради, органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства забезпечення надходження доходів до міського бюджету та вжиття заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;
- складання кошторису доходів і видатків міського бюджету, забезпечення фінансування заходів, передбачених відповідним міським бюджетом, підготовка у встановленому порядку пропозицій щодо внесення змін до кошторису у межах річних бюджетних призначень та здійснення у встановленому порядку взаємних розрахунків міського бюджету з обласним бюджетом;
- здійснення в установленому порядку організації та управління виконанням міського бюджету; координація в межах своєї компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з

питань виконання міського бюджету і здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

- проведення моніторингу змін, що вносять до міського бюджету;

- розгляд балансів, звітів про виконання міського бюджету й інших фінансових звітів;

- проведення разом з відповідними органами державної податкової служби аналізу стану надходження доходів до міського бюджету та підготовка пропозиції про доцільність запровадження на території міста місцевих податків і зборів, а також надання пільг з податків;

- проведення на базі статистичної та фінансової звітності прогностичних розрахунків аналізу економічного й фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території міста, тенденцій і динаміки розвитку різних форм власності;

- підготовка пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

- здійснення фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління міській раді, а також заходів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм території, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- перевірка правильності складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансують з міського бюджету;

- участь у розробці пропозицій з удосконалення структури міської ради; підготовка пропозиції щодо визначення чисельності працівників, фонду оплати їхньої праці, витрат на утримання апарату виконавчого комітету міської ради і здійснення контролю за витрачанням цих коштів;

- підготовка і подання виконкому міської ради офіційних висновків про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду міського бюджету для прийняття рішення про внесення змін до міського бюджету.

Отже, спектр завдань та функцій місцевого фінансового органу має досить розширений перелік напрямів роботи, пов'язаної

з повноваженнями цього органу на здійснення певних операцій та дій, передбачених чинним законодавством України.

8.4. Суб'єкти управління коштами місцевих бюджетів, їхні повноваження

Зазначимо, що згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України, "...учасниками бюджетного процесу є органи, й посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями".

Учасники бюджетного процесу здійснюють свою діяльність відповідно до бюджетного й податкового законодавства України. Серед основних учасників бюджетного процесу місцевих бюджетів можна виділити такі:

1. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні у сфері правової регламентації бюджетного процесу, що здійснює на місцевому рівні, наділена такими повноваженнями:

➤ розглядає та вносить пропозиції до положень про взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді, що містяться у поданому Кабінетом Міністрів України проекті Основних напрямків бюджетної політики; приймає постанову про схвалення цього проекту або взяття його до відома;

➤ щороку розглядає проект та приймає Закон "Про державний бюджет України", вносить зміни і доповнення до нього. В окремому розділі цього закону зазначають перелік джерел доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, а також містяться положення, які регламентують взаємовідносини державного бюджету з місцевими та визначають особливості здійснення видатків на місцевому рівні в наступному бюджетному періоді;

➤ одночасно з ухваленням Закону "Про державний бюджет України" затверджує показники обсягів міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами на наступний бюджетний рік;

➤ ухвалює інші законодавчі акти з питань бюджету, вносить зміни до бюджетного законодавства;

- проводить експертизу законопроектів на предмет їхнього можливого впливу на доходну та видаткову частини бюджетів;

2. Президент України як глава держави підписує Закон "Про державний бюджет України", а також інші закони, положення яких регламентують здійснення бюджетного процесу або окремих його процедур на місцевому рівні.

3. Міністерство фінансів України як один з основних суб'єктів наділене такими повноваженнями:

- затверджує єдину бюджетну класифікацію та вносить зміни до неї;

- визначає вплив законопроектів (у вартісному обчисленні) на доходну та видаткову частини бюджетів, готує й подає Комітету Верховної Ради з питань бюджету експертні висновки й пропозиції щодо доцільності їхнього прийняття і термінів набрання ними чинності;

- складає і доопрацьовує проект Закону "Про державний бюджет України", подає його на розгляд Кабінету Міністрів України;

- виносить на розгляд уряду пропозиції щодо вдосконалення взаємовідносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами;

- доводить до місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад:

- ✓ інформацію про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період;

- ✓ типові форми бюджетних запитів;

- ✓ розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методика їхнього визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів;

- ✓ пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення);

- координує діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів;

- визначає порядок отримання у фінансово-кредитних установах короткотермінових позик для покриття тимчасових

касових розривів, які виникають під час виконання місцевих бюджетів;

- погоджує визначені Державним казначейством України єдині правила бухгалтерського обліку фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань, а також єдині форми звітності про виконання місцевих бюджетів;

- здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу;

- встановлює форму та порядок складання протоколу про бюджетне правопорушення.

4. Державне казначейство України здійснює правову регламентацію бюджетного процесу, що відбувається на місцевому рівні, з питань бухгалтерського обліку та звітності про виконання бюджетів, а саме:

- ✓ визначає єдині правила бухгалтерського обліку фінансових активів і зобов'язань та виконання місцевих бюджетів;

- ✓ встановлює єдині форми звітності про виконання місцевих бюджетів і визначає порядок їхнього складання.

5. Представницькі органи місцевого самоврядування розглядають і затверджують місцеві бюджети й звіти про їхнє виконання, здійснюють поточний контроль за виконанням місцевих бюджетів, формують і визначають правовий статус муніципальних контрольних органів.

6. Виконавчі органи місцевого самоврядування (місцеві адміністрації) мають низку повноважень, а саме:

- вносять проект місцевого бюджету з необхідними документами й матеріалами на затвердження представницького органу місцевого самоврядування;

- затверджують поквартальний (помісячний) розподіл доходів;

- видатків і джерел фінансування дефіциту місцевого бюджету;

- виконують місцевий бюджет;

- здійснюють відомчий контроль за виконанням місцевого бюджету;

- подають на затвердження представницького органу місцевого самоврядування звіт про виконання бюджету;

– здійснюють інші повноваження відповідно до бюджетного законодавства й нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

7. Фінансові органи (місцевих рад) як складова частина виконавчих органів мають такі повноваження:

- складають проект місцевого бюджету;
- організують виконання місцевого бюджету;
- затверджують зведений бюджетний розпис;
- управляють муніципальним боргом;
- здійснюють інші повноваження відповідно до бюджетного законодавства й правових актів органів місцевого самоврядування.

8. Податкові органи (органи державної податкової служби) організують збір доходів місцевого бюджету, контролюють повноту і своєчасність зарахування податків, зборів і інших обов'язкових платежів до бюджету, здійснюють інші повноваження відповідно до бюджетного законодавства й правових актів органів місцевого самоврядування.

9. Головні розпорядники коштів місцевого бюджету – це органи місцевого самоврядування, бюджетні установи, що мають право розподіляти бюджетні кошти за підвідомчими розпорядниками і одержувачами коштів місцевого бюджету, згідно з відомчою класифікацією видатків місцевого бюджету.

Головні розпорядники мають такі повноваження:

– визначають завдання з надання послуг для підвідомчих розпорядників й одержувачів коштів з місцевого бюджету з урахуванням нормативів фінансових витрат;

– затверджують кошториси доходів і видатків підвідомчих бюджетних установ;

– формують бюджетний розпис;

– розподіляють ліміти бюджетних зобов'язань за підвідомчими розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів;

– виконують відповідну частину місцевого бюджету;

– вносять зміни в затверджений кошторис доходів і видатків бюджетної установи в частині розподілу коштів між її статтями з повідомленням органу, що виконує місцевий бюджет;

– здійснюють контроль одержувачів бюджетних коштів у частині забезпечення їхнього цільового використання, своєчасного повернення за звітністю, виконання завдань з надання послуг;

– здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами й іншими одержувачами бюджетних коштів;

– готують і подають органу, відповідальному за контроль виконання місцевого бюджету, зведений звіт про виконання бюджету за виділеними коштами, зведений кошторис доходів і видатків, а також звіт про виконання завдання з надання відповідних послуг.

10. Розпорядники бюджетних коштів – виконують низку функціональних обов'язків:

- розробляють бюджетний розпис;
- розподіляють ліміти бюджетних зобов'язань за підвідомчими одержувачами бюджетних коштів і передають їх в орган, що виконує бюджет;
- визначають завдання з надання муніципальних послуг для одержувачів бюджетних коштів з урахуванням нормативів фінансових витрат;
- затверджують кошториси доходів і видатків підвідомчих установ;
- здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів підвідомчими одержувачами бюджетних коштів.

11. Одержувачі бюджетних коштів, до яких належать бюджетні установи, державні й комунальні підприємства й інші організації, що мають право на одержання бюджетних коштів відповідно до бюджетного розпису, виконують такі функції:

- ✓ подають бюджетні запити або інші документи, що підтверджують право на одержання бюджетних коштів;
- ✓ використовують бюджетні кошти відповідно до їхнього цільового призначення;
- ✓ вчасно й у повному обсязі повертають бюджетні кошти, надані на поворотній основі;
- ✓ подають звіт і інші відомості про використання бюджетних коштів розпорядникові;
- ✓ здійснюють інші функції відповідно до Положення про бюджетний процес.

12. Органи грошово-кредитного регулювання. Відповідно до чинного законодавства, ними виступають банки, кредитні

організації, які залучають для здійснення операції з надання коштів бюджету на поворотній основі.

13. Органи державного (місцевого) фінансового контролю, аудитори. Органи місцевого фінансового контролю створюють органи місцевого самоврядування, повноваження цих органів визначаються нормативними правовими актами представницьких органів місцевого самоврядування. Функції цих органів:

- здійснюють контроль за виконанням місцевих бюджетів;
- проводять експертизи проектів місцевих бюджетів, місцевих цільових програм, правових актів органів місцевого самоврядування;
- здійснюють попередній, поточний і наступний контроль за виконанням місцевих бюджетів.

Таким чином, є значна кількість суб'єктів управління коштами місцевих бюджетів, кожен з яких має низку повноважень та виконує різні функції в процесі своєї щоденної діяльності.

8.5. Фінансовий контроль на місцевому рівні

Фінансовий контроль є обов'язковим елементом управління місцевими фінансами та дієвим інструментом, що забезпечує підтримання фінансової дисципліни на належному рівні та здійснення безперервного аналізу фінансово-господарської діяльності різних суб'єктів господарювання.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – це діяльність суб'єктів контролю, спрямована на запобігання та своєчасне виявлення фактів незаконних, неефективних дій у сфері місцевих фінансів. Він також передбачає оперативне вжиття управлінських заходів щодо усунення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні виступають:

- 1) місцеві бюджети;
- 2) цільові фонди місцевого самоврядування;
- 3) місцеві запозичення;
- 4) комунальне майно і земля;
- 5) фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є:

- 1) органи державного управління та органи місцевого самоврядування;
- 2) спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів;
- 3) фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності;
- 4) громадяни та громадські об'єднання, наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- виявлення можливих резервів збільшення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- запобігання і виявлення фактів використання фінансових ресурсів з порушенням установлених правил, їхнього нецільового і неефективного використання;
- безумовне дотриманням вимог чинного законодавства під час ухвалення фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління фінансами територіальної громади в цілому.

Досягнення завдань фінансового контролю на місцевому рівні можливе лише за умови дотримання певних принципів (табл. 8.1).

Фінансовий контроль можна умовно класифікувати за певними **критеріями**:

1. За часом проведення контролю:
 - попередній; поточний; наступний.
2. За суб'єктами контролю:
 - фінансовий контроль органів законодавчої влади і місцевого самоврядування;
 - фінансовий контроль адміністрації Президента України;
 - фінансовий контроль органів виконавчої влади;

8.1. Принципи фінансового контролю на місцевому рівні

Пор. №	Принцип	Зміст принципу
1	Відповідальність перед громадою	У разі виявлення порушень у фінансовій сфері органи місцевого самоврядування несуть політичну, моральну, адміністративну чи кримінальну відповідальність
2	Незалежність органів контролю	Органи фінансового контролю на місцевому рівні у своїй діяльності не повинні залежати від рішень органів, які підлягають контролю
3	Безперервність	Контрольні заходи слід здійснювати постійно та безперервно
4	Повнота	Фінансовим контролем має бути охоплена вся діяльність у сфері місцевих фінансів
5	Поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю	Фінансовий контроль мають здійснювати не тільки суб'єкти зовнішнього контролю, а й внутрішні підрозділи контрольованої організації
6	Підзвітність	Органи фінансового контролю мають бути підзвітні у своїй діяльності перед суспільством, органами представницької та виконавчої влади, а також перед органами вищого державного фінансового контролю
7	Результативність	Фінансовий контроль має сприяти поліпшенню управління місцевими фінансами. Видатки на здійснення контролю не мають перевищувати ефект, дістаний за результатами проведеного контролю
8	Професійність	Проведення контрольних заходів передбачає застосування специфічних прийомів і методів, які потребують ґрунтовних знань та навичок, якими володіють тільки професійно підготовлені спеціалісти
9	Поєднання попереднього та наступного контролю	Для досягнення високої ефективності фінансового контролю його слід здійснювати як перед проведенням будь-якої фінансової операції, так і після її здійснення
10	Публічність і прозорість контролю	Діяльність органів контролю повинна бути відкритою для суспільства. Результати контрольних заходів слід своєчасно оприлюднювати у ЗМІ

- фінансовий контроль фінансово-кредитних органів;
 - відомчий фінансовий контроль;
 - внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
 - аудиторський фінансовий контроль.
3. За формою проведення:
- обов'язковий або зовнішній;
 - внутрішній або ініціативний.
4. За сферою фінансової діяльності:
- бюджетний;
 - податковий;
 - валютний;
 - кредитний;
 - страховий;
 - інвестиційний;
 - контроль за грошовою масою.
5. За методами проведення:
- перевірка;
 - обстеження;
 - нагляд;
 - аналіз фінансової діяльності;
 - спостереження або моніторинг;
 - ревізії.

Для повного пояснення цієї класифікації слід більш детально описати кожен вид фінансового контролю.

Контроль має охоплювати всі етапи руху фінансових потоків. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяють на попередній, поточний і наступний.

Попередній контроль проводять до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких відбуваються або можуть бути допущені порушення. Цей вид контролю покликаний, перш за все, запобігти порушенням у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Поточний контроль здійснюють під час проведення фінансових операцій, він є складовою частиною системи оперативного фінансового управління. Ефективність поточного контролю підвищується за умови його здійснення на ранніх етапах фінансових операцій – ще під час виникнення зобов'язань місцевого

самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень, а не в момент сплати рахунків.

Істотним недоліком попереднього й поточного контролю є їхня відносно висока вартість, тому що іноді контрольні заходи передують вчиненим фінансовим порушенням. При цьому слід контролювати всю сукупність фінансових операцій, що призводить до витрачання значних трудових та матеріальних ресурсів.

Наступний контроль здійснюють після проведення фінансових операцій. Цей вид контролю, на відміну від інших, передбачає більш глибоке дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням цього виду фінансового контролю є виявлення відхилень, що не були відмічені під час здійснення попереднього та поточного контролю. Його також можна проводити для підтвердження правильності складання фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього проводять детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівнюючи їх з плановими фінансовими показниками.

Найбільш розповсюдженими методами фінансового контролю є ревізії і перевірки.

Перевірка – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій чи їхніх підрозділів. Результати перевірки оформляють у доповідній записці.

Ревізія – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації з питань дотримання законодавства у фінансовій сфері, достовірності обліку і звітності; спосіб документального розкриття недоліків, розтрат, привласнень і крадіжок коштів та матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням. За результатами ревізії складають акт.

Є декілька видів ревізій:

- вибіркові (часткові) і фронтальні (повні);
- планові і позапланові;
- документальні і фактичні;
- комплексні і тематичні.

Відомчий фінансовий контроль здійснюють структурні підрозділи міністерств, відомств, державних комітетів та інших органів державного управління за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих їм підприємств, установ та організацій.

До недержавних видів фінансового контролю належать:

- внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- громадський фінансовий контроль;
- аудиторський фінансовий контроль.

Отже, слід зазначити, що фінансовий контроль на місцевому рівні полягає у запобіганні та своєчасному виявленні фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів. Цей контроль має законодавчо визначені об'єкти й суб'єкти контролю, принципи його здійснення, а також специфічну класифікацію.

Запитання для самоконтролю знань

1. Назвіть учасників бюджетного процесу на субнаціональному рівні та їхні основні повноваження.
2. Яку роль в бюджетному процесі відіграють представницькі органи місцевого самоврядування?
3. Дайте визначення розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів.
4. Які особливості притаманні системі місцевих фінансових органів? Дайте визначення місцевого фінансового органу, наведене в Бюджетному кодексі України.
5. Назвіть основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжбюджетних відносин.
6. Проаналізуйте стан фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу на місцевому рівні.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3.

Фінанси житлово-комунального господарства

Тема 9. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА

9.1. Поняття про комунальну власність і об'єкти права комунальної власності.

9.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів. Види комунальних підприємств.

9.3. Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної власності.

9.4. Основні напрями реформування комунального сектора в Україні

9.1. Поняття про комунальну власність і об'єкти права комунальної власності

По суті місцеве самоврядування складається з управління матеріальними і фінансовими ресурсами, які використовує територіальна громада та які в сукупності і становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Головним елементом місцевого самоврядування є особлива, самостійна форма власності, суб'єктом права якої є територіальна громада. Отже, **комунальна форма власності** – самостійна форма власності, яка за конституцією України є власністю територіальної громади. У зарубіжних країнах вона має назву "муніципальна форма власності". Крім муніципальної, публічними формами власності є власність держави, суб'єктів федерації (у федеративних країнах), адміністративно-територіальних утворень. Муніципальна форма власності – один із інститутів, що впливає на функціонування фінансів місцевих органів влади. Джерелом доходів місцевих органів влади є використання майна муніципальної власності.

До ухвалення в 1996 р. Конституції України комунальну власність розглядали як різновид державної власності. У Конституції та ухваленому на розвиток її положень Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. по-новому підійшли до визначення комунальної власності як власності територіальних громад.

У Законі України від 21 травня 1997 р. викладено окремі питання, що стосуються використання доходів від комунальної власності. Так, згідно зі ст. 60 цього Закону, доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності слід зараховувати до відповідних місцевих бюджетів і спрямовувати на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Питання передачі об'єктів державної власності у комунальну і, зокрема, фінансові аспекти цих процесів були визначені у 1998 р. разом з ухваленням Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" від 3 березня 1998 р. Цим Законом обумовлені особливості передачі об'єктів соціальної інфраструктури і порядок фінансування видатків, пов'язаних з їхнім утриманням. Встановлено, що видатки місцевих бюджетів на їхнє утримання і капітальний ремонт протягом року, в якому вони були передані, фінансують: 1) з місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, що надходять з державного бюджету; 2) шляхом пайової участі підприємств, господарських товариств, створених у процесі приватизації. З наступного року після передачі таких об'єктів у комунальну власність видатки, пов'язані з їхнім утриманням, фінансують повністю за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Два важливих нормативних акти – Цивільний та Господарський кодекси України, в яких правові питання функціонування комунальної власності набули подальшого розвитку, були ухвалені 16 січня 2003 р.

Господарським кодексом України (ст. 24) визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки.

Формування комунальної власності в Україні перебуває на стадії розвитку і має свої **особливості**:

➤ на відміну від розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. В зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності і приєднання до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

➤ в зарубіжних країнах, включаючи і Російську Федерацію, на відміну від України до 1996 р., майно комунальної (муніципальної) власності не зараховують до складу державної власності, воно є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

➤ в 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 була запроваджена обласна, районна, міська, районна в містах, сільська та селищна різновиди комунальної власності, в зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюють на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

Суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці, а саме обласні, районні, міські, селищні, сільські ради народних депутатів.

Управління державним майном здійснюють Верховна Рада України, місцеві ради народних депутатів і державні органи.

Конституція України визначила принципово нові правові заходи функціонування комунальної власності:

1) комунальна власність – власність відповідної територіальної громади.

2) суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а від її імені представницький орган місцевого самоврядування, що обирають жителі міста, села, селища або об'єднання сіл;

3) комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна і приватна;

4) комунальна власність є колективною формою власності, оскільки вона відображає відносини колективного використання жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності;

5) територіальні громади є колективним власником коштів, майна й об'єктів комунальної власності.

Отже, чинне законодавство України визнає право комунальної власності, об'єкти й суб'єкти цього права, їхні права, а також регламентує основні фінансові моменти функціонування об'єктів і суб'єктів права власності. Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємною складовою частиною економічної системи держави. Економічна суть комунальної власності в Україні така ж, як і муніципальної в зарубіжних країнах.

До **об'єктів** права комунальної власності належать:

- ✓ майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних 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;
- ✓ місцеві енергетичні системи;
- ✓ транспорт;
- ✓ системи зв'язку та інформації;
- ✓ майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності;
- ✓ інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів територіальна громада визначає як об'єкти виключного права комунальної власності.

Об'єктами виключного права комунальної власності є:

- ✓ землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- ✓ землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- ✓ річки, водойми та їхні береги;
- ✓ кладовища;
- ✓ пам'ятки історії та архітектури;
- ✓ природні ландшафти і заповідники;

✓ інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада.

Територіальні громади можуть мати спільну власність – об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Значна кількість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами, що утримують за рахунок коштів місцевих бюджетів. Крім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів від підприємств комунальної власності місцевим бюджетам не надходить.

У комунальній власності перебуває: житловий і нежитловий фонд та об'єкти зовнішнього благоустрою (парки, сквери, дороги, скульптури, трамвайні колії, тролейбусна, водопровідна і каналізаційна, електрична, газова, теплопровідна мережі).

У складі об'єктів комунальної власності розрізняють:

➤ об'єкти, що фінансують з місцевого бюджету (школи, позашкільні установи, лікарні, будинки культури, установи соціального захисту – територіальні центри, органи місцевого самоврядування);

➤ інші об'єкти.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами для забезпечення громадян необхідними послугами.

Територіальна громада – власник комунального майна, здійснює з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передає їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здає в оренду, вносить як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продає, купує, використовує як заставу, приватизує, визначає в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів

комунальної власності, що приватизують або передають в користування та оренду тощо.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають цілі їхньої діяльності та організаційні форми, затверджують статuti створених ними підприємств, організацій та установ. Відповідно до закону, вони регулюють ціни і тарифи на продукцію та послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств із відповідним бюджетом, встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам майна, веденням фінансово-господарської діяльності, призначають і звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їхню діяльність, делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації.

9.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів. Види комунальних підприємств

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки визначає уповноважений орган управління. Відносини органів управління між такими суб'єктами можуть здійснюватися на договірних засадах.

Суб'єкти господарювання комунального сектора 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.

Підприємства комунального господарства мають понад 20 напрямів діяльності, які охоплюють фактично всі основні сфери життєдіяльності людини і за функціональним призначенням розподілені на:

- житлове господарство (житлові і нежитлові будинки та відокремлені будівлі);
- санітарно-технічні (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарного очищення сміття);
- транспортні (автобусні парки, трамвайні і тролейбусні депо, метрополітен та фунікулер);
- комунальної енергетики (електричні, газові і теплові мережі);
- комунального обслуговування (готелі тощо);
- міські шляхи.

Залежно від організаційно-правової форми виділяють такі комунальні підприємства:

1. Унітарне комунальне підприємство
2. Комунальне акціонерне товариство
3. Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю.

1. Згідно з Господарським кодексом України, **комунальне унітарне підприємство** утворюють компетентні органи місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності, воно входить до сфери його управління. Унітарне комунальне підприємство не має права власності на закріплене за ним майно. Майно такого підприємства є неподільним і не може бути розподілене на частки, паї. Не можуть мати часток, паїв у такому підприємстві і його працівники. Майно унітарного комунального підприємства використовують для господарського відання або на підставі права оперативного управління.

Ієрархію реалізації майнового права комунальної власності й управління комунальним майном, що належить територіальним громадам, можна зобразити за допомогою схеми (рис. 9.1.)

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їхню діяльність.

Міські, селищні ради мають право здійснювати всі повноваження щодо їхньої комунальної власності, передбачені законом (виконувати всі майнові операції, передавати об'єкти в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, продавати й купувати, використовувати як заставу тощо).



Рис. 9.1. Ієрархія реалізації майнового права комунальної власності і управління комунальним майном

За необхідності міська та селищні ради можуть ухвалити рішення про передачу окремих повноважень щодо управління комунальною власністю іншим утвореним ними органам або їхнім структурним підрозділам, визначивши межі цих повноважень та умови їхнього здійснення.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будують на засадах підпорядкованості, підзвітності й підконтрольності. Це виявляється у праві на відчуження та зміну форми власності комунального майна, встановленні частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, залученні на договірних засадах коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури і на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності здійснюють діяльність у формі комунальних унітарних підприємств.

2. Комунальне акціонерне товариство – це 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 % акцій акціонерного товариства або лише їхньою частиною. Комунальним акціонерним товариством вважають товариство, в якому понад 50 % акцій належить органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

3. Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю – це товариство, що володіє статутним фондом, розподіленим на частини, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. Комунальним вважають ТзОВ, де понад від 50 % статутного фонду належить органу місцевого самоврядування. У випадках, коли учасники ТзОВ не повністю вклали свої внески, вони відповідають за зобов'язання товариства в межах внесеної суми.

Органам місцевого самоврядування заборонено бути учасниками товариств з додатковою відповідальністю, повних товариств, а також командитних товариств.

Згідно із чинним законодавством України, можуть функціонувати **два види комунального унітарного підприємства:**

- *комунальне комерційне підприємство* (майно закріплюють за таким підприємством з правом повного господарського відання);
- *комунальне некомерційне підприємство* (майно закріплюють за таким підприємством 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 майном з правом оперативного управління.

Комунальне комерційне підприємство – це суб'єкт підприємницької діяльності, діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результати своєї діяльності всім своїм майном. Майно закріплюють 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 їхні статутні фонди мають бути повністю оплачені власником. Реєстрація підприємства може бути скасована господарським судом, якщо після закінчення фінансового року вартість чистих активів комунального комерційного підприємства буде меншою, ніж розмір статутного фонду, передбаченого статутом підприємства.

Комунальне комерційне підприємство має приймати й 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 може 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 основних фондів, здавати в оренду цілісні майнові комплекси структурних одиниць та підрозділів тільки на конкурентних засадах і лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить.

Кошти від продажу майнових об'єктів, що належать до основних фондів комунального комерційного підприємства,

використовують на інвестування виробничої діяльності цього підприємства.

Комунальне некомерційне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

До майна комунального некомерційного підприємства входять: основні фонди та оборотні кошти, а також інші цінності, вартість яких відображають у самотійному балансі підприємства. Підприємство розпоряджається 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, який управляє комунальним некомерційним підприємством, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна і має право вилучити майно, яке не використовують або використовують 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 основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить.

Підприємство володіє лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі браку зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

Щодо організаційно-правової форми організації діяльності комунальних підприємств, то характерним є те, що органи

місцевого самоврядування не можуть бути створені у формі командитних товариств, повних господарських товариств і товариств з додатковою відповідальністю.

9.3. Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної власності

Слід підкреслити, що фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх господарських структур в економіці України. Використання фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості, їхній прибуток розподіляють в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно із статутами цих підприємств. Статути затверджують місцеві ради, яким належать ці підприємства.

Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності – це сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, якими розпоряджаються підприємства, що закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і йдуть на власні статутні потреби.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти.

Формування цих ресурсів проводять у період створення підприємства шляхом формування статутного фонду, що складається з основних засобів і оборотних коштів. Статутний фонд комунального унітарного підприємства утворює орган, до сфери управління якого воно належить, у період до його реєстрації як суб'єкта господарювання. Мінімальну величину статутного фонду такого підприємства встановлює відповідна місцева влада.

Прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню, 100 % податку на прибуток комунальних підприємств зараховують до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства.

Місцеві ради можуть надавати пільги або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної форми власності в тій частині, в якій ці податки зараховують до відповідних місцевих бюджетів.

Комунальні підприємства в Україні мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднують з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування.

Більшість установ і закладів, що перебувають у комунальній власності, є самостійними юридичними особами, яка фінансують за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів.

До доходів від об'єктів комунальної власності згідно з бюджетною класифікацією відносять:

- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) 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 утримують за рахунок коштів відповідного бюджету.

Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України становлять невелику частку (3–4 %), хоча спостерігається тенденція до їхнього зростання. Серед усіх видів надходжень найбільша фіскальна роль пов'язана з податком на прибуток комунальних підприємств та надходженням від приватизації комунального майна.

У Бюджетному кодексі ці надходження віднесено до складу власних доходів місцевих бюджетів, яких не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності класифікують за такими ознаками:

1. Від майна і майнових прав:

- *постійні доходи* (орендна плата; корпоративні права);
- *разові доходи* (приватизація та продаж об'єктів комунальної власності).

2. Від комунальних угідь:

- платежі за ресурси місцевого значення;
- *концесії* – передача прав користування угіддями і ресурсами.

3. Від продуктивної діяльності:

- *підприємницька діяльність* – прибуток комунальних підприємств;
- *послуги місцевого господарства* – комунальні платежі.

4. Від надання позичок:

- доходи у вигляді відсотків;
- комунальний кредит.

Власні надходження бюджетних установ поділяють на першу і другу групи:

Перша група – це плата за послуги, що надають бюджетні установи. Цю групу утворюють надходження від плати за послуги, що надають бюджетні установи, згідно із законами та нормативно-правовими актами. Такі надходження постійні і обов'язково заплановані в бюджеті.

Першу групу поділяють на такі підгрупи:

- виконавчий збір, що стягує державна виконавча служба;
- надходження бюджетних установ від господарської та виробничої діяльності (кошти, які отримують бюджетні установи від господарсько-виробничої діяльності допоміжних, навчально-допоміжних підприємств, господарств, майстерень тощо; квартирна плата та плата за гуртожиток; від працевикористання спецконтингенту; відрахування від заробітку або іншого доходу спецконтингенту за харчування, речове майно, комунально-побутові та інші надані йому послуги тощо);
- плата за оренду майна бюджетних установ. Бюджетні установи отримують у повному обсязі плату за оренду майна, що їм належить;
- надходження бюджетних установ від реалізації майна. До цієї підгрупи відносять кошти, які отримують бюджетні установи від реалізації необоротних активів (крім будівель і споруд) та інших матеріальних цінностей, у тому числі списаних, за здані як брухт і відходи (чорні, кольорові, дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння) у розмірах, що, згідно із законодавством, залишаються в розпорядженні установи, а також кошти, отримані Національною академією наук та бюджетними установами, що належать до її відання, від реалізації нерухомого майна.

Друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ. Цю групу утворюють кошти, перераховані бюджетним установам для виконання окремих доручень, а також благодійні

внески, гранти і дарунки. Такі кошти не постійні, і їх планують лише у випадках, що попередньо визначені рішеннями Кабінету Міністрів України, укладеними угодами, в тому числі міжнародними, календарними планами проведення централізованих заходів тощо.

Другу групу поділяють на такі підгрупи:

1) благодійні внески, фанти та дарунки. До цієї підгрупи відносять всі види добровільної безповоротної та безоплатної допомоги як передача будь-яких видів майна, благодійні внески, фанти та дарунки, у тому числі внески від спонсорів та меценатів. Гранти надають безповоротно та спрямовують на реалізацію цілей, визначених програмою їхнього надання, проектом міжнародної технічної допомоги тощо;

2) кошти, які отримують бюджетні установи для виконання окремих конкретних доручень від підприємств, організацій чи фізичних осіб, від інших бюджетних установ. До цієї підгрупи відносять також інвестиції, які, згідно із законодавством, надходять до бюджетних установ, у тому числі на спорудження житлових будинків.

Власні надходження бюджетних установ використовують, відповідно до закону про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет, за такими напрямками:

– на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням зазначених у підгрупі послуг;

– на організацію зазначених у підгрупі видів діяльності, а також на господарські видатки бюджетних установ;

– на утримання, обладнання, ремонт майна бюджетних установ;

– на ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів (крім будівель і споруд) та матеріальних цінностей, на покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти, на преміювання осіб, які безпосередньо здійснюють збирання відходів і брухту, а також на господарські потреби бюджетних установ;

– за спеціально визначеними напрямками у разі надходження таких коштів.

Комунальний кредит відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади. Комунальний кредит у розвинутих

місцевих фінансових системах – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм.

Комунальний кредит являє собою систему відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування. Його не слід ототожнювати з державним кредитом. Державні позики випускають, як правило, для покриття бюджетного дефіциту, а місцеві – для фінансування інвестиційних проектів.

Важливо зазначити, що підприємства та заклади соціально-культурної сфери комунальної форми власності функціонують як у сфері матеріального виробництва, так і в невиробничій сфері.

Фінанси підприємств комунальної форми власності є самостійною економічною категорією, яка віддзеркалює економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту шляхом формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів на місцевому рівні для найбільш повного задоволення житлово-комунальних потреб населення.

Становлення інституту фінансів комунальних підприємств в Україні розпочалося із запровадження у 1990 р. комунальної форми 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 їхньому розпорядженні, вони мають певні особливості.

Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер і безпосередньо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей. Мета їхньої діяльності – якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних товарів і послуг. Ці підприємства, будучи складником місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин.

Залежно від джерел фінансування, об'єкти комунальної власності класифікують таким чином:

1) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів (зклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури, туризму);

2) підприємства, які частково утримують з місцевих бюджетів (заклади культури, житлово-комунальне і транспортне господарство);

3) підприємства, які працюють на засадах самоокупності, сільські, селищні, міські ради (ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації).

Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності являє собою систему грошових відносин, які виникають у зв'язку з формуванням та використанням фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери.

У процесі своєї діяльності комунальні підприємства безпосередньо вступають у такі грошові відносини:

а) взаємовідносини підприємств з бюджетною системою і цільовими державними фондами з приводу сплати податкових платежів та бюджетного фінансування у вигляді асигнувань та соціальних трансфертів на капітальні вкладення, капітальний ремонт, відшкодування різниці в цінах і тарифах, фінансування поточних витрат, цільових програм тощо;

б) відносини комунальних підприємств із страховими організаціями з приводу страхування та отримання відшкодування у разі настання страхових випадків (страхування відповідальності підрядників, страхування відповідальності правлячих компаній, страхування цивільної відповідальності власників і орендарів, іпотечне страхування);

в) відносини, пов'язані з формуванням та розподілом грошових доходів: виручки, валового та чистого доходу, прибутку, грошових фондів підприємств (так, під час розподілу отриманої виручки її частину підприємства спрямовують передусім на відшкодування вартості спожитих у виробництві основних фондів і оборотних активів, потім – на відшкодування живої праці, а з частини, що залишилася, формують чистий дохід);

г) взаємовідносини між підприємствами комунальної форми власності під час внутрішньогалузевого перерозподілу прибутку, амортизації, коштів на капітальний ремонт із розпорядження місцевих органів влади;

д) відносини 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;

є) відносини комунальних підприємств зі своїми вищими за рівнем управлінськими структурами в межах внутрішньоструктурного або внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

Підприємства комунального господарства за специфікою їхньої діяльності, як правило, на локальних ринках, є природними монополістами. Це визначає необхідність контролю за цінами на продукцію, що вони надають. В Україні це здійснюють шляхом прямого регулювання цін і тарифів відповідні органи місцевої влади.

Прибуток, отриманий підприємствами комунальної власності, розподіляють за загальними правилами розподілу прибутку. Насамперед частина його у формі податку спрямовують на формування фінансових ресурсів держави, частина прибутку може бути вилучена місцевими органами самоврядування для перерозподілу між іншими підприємствами комунальної форми власності. Чистий прибуток, як правило, спрямовують на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Місцеві фінансові органи в межах їхньої виняткової компетенції можуть надавати комунальним підприємствам пільги або повністю звільняти від оподаткування за місцевими податками і зборами.

Оскільки майно підприємств комунальної власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучають також кошти місцевих бюджетів та кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами.

Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної власності має свої особливості, оскільки розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Якщо доходи менші, ніж видатки, то після ретельної перевірки розрахунків місцеві фінансові органи планують державну дотацію в обсязі, необхідному для збалансування доходів і видатків.

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.

У сучасних умовах значно зростає необхідність об'єктивного оцінювання фінансового стану підприємств комунальної форми власності. Це пов'язано з тим, що місцеві органи самоврядування повинні ухвалити правильне рішення щодо конкретного виробництва. Вони мають з'ясувати доцільність виділення коштів з місцевого бюджету цьому підприємству для подальшого його функціонування. Щоб комплексно оцінити фінансовий стан підприємства, необхідно дослідити динаміку найзагальніших показників, що характеризують його діяльність. До таких показників належать: майновий стан підприємства, його прибутковість, ліквідність, плато- й кредитоспроможність, фінансова стійкість і стабільність, рентабельність, ділова активність.

Тобто, фінансовий стан підприємства комунальної форми власності – це стан, що характеризується наявністю у підприємства фінансових ресурсів, забезпеченістю коштами, необхідними для господарської діяльності, підтримання нормального режиму праці та життєдіяльності, здійснення грошових розрахунків з іншими суб'єктами господарювання.

Отже, для фінансового забезпечення розширення кругообігу виробничих фондів, досягнення високої результативності виробничо-господарської діяльності, створення умов, які б забезпечили платоспроможність і фінансову стійкість підприємства, необхідне проведення фінансового планування. Оскільки шляхом фінансового планування здійснюють активний вплив фінансів на господарську діяльність, аналіз виконання фінансового плану дає змогу контролювати всі ланки діяльності підприємства.

9.4. Основні напрями реформування комунального сектора в Україні

В Україні комунальна власність формується шляхом передачі майна з державної власності або викупу органами місцевого самоврядування. Об'єктами передачі державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у

спільну власність територіальних громад є: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їхніх структурних підрозділів, нерухоме майно (будівлі, споруди, у т. ч. об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський.

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців. Це проявляється у невикористанні найбільш ефективних механізмів розподілу комунального майна, що слід залучати в підприємницьку діяльність (виділення земельних ділянок і здача в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, неприйняття заходів щодо покриття витрат у разі неякісного виконання робіт підрядниками за договорами і т. п.).

У соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування інколи відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Вирішення потребує і таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

Щодо управління реформування відносин власності не в повній мірі відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям.

Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передають в управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. В іншому разі ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути засобом контролю органів місцевого самоврядування. Чинниками, що гальмують розвиток управління об'єктами комунальної власності, також є: відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів, обмеженість інвестиційних можливостей.

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які по суті є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості і надання комунальних послуг не спостерігають відчутного прогресу ринкових відносин.

Однак інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому для підвищення рівня і якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні встановлювати раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Більшість районних та обласних рад України ухвалили рішення про делегування власних повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, у т. ч. й повноваження щодо управління об'єктами спільної власності. Проте деякі ради залишили ці повноваження для себе, а деякі ради делегували тільки частину повноважень з управління об'єктами спільної власності (наприклад, майном).

Таке делегування робить ефективним тільки контроль і не створює умов для підвищення ефективності функціонування об'єктів спільної власності з боку рад. Виникають умови для незацікавленості в діяльності об'єктів спільної власності, яка посилюється відсутністю ресурсного супроводження делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем делегованих повноважень з управління об'єктами спільної власності доцільно запровадити договірні економічні відносини між відповідною радою та уповноваженим органом. Інший шлях – ліквідувати таку інституцію, як об'єкти спільної власності шляхом передачі об'єктів до комунальної власності. Доцільно переглянути наявну бюджетну залежність розподілу об'єктів комунальної форми власності.

Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерію формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад, має відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. «Перевантаження» органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у реалізації своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо підтримки життєдіяльності населення. Для підвищення рівня і якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід допоможе запобігти втраті соціально значущих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі фінансові джерела.

Основними напрямками реформування комунального сектора є:

- ✓ формування ринку послуг, створення конкурентного середовища у комунальному секторі;

- ✓ підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства, розширення їхнього переліку;
- ✓ проведення економічно обґрунтованої цінової політики;
- ✓ підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- ✓ посилення взаємозв'язків комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування.

Вітчизняні підприємства комунальної власності працюють переважно збитково. Водночас органи місцевого самоврядування усунуті від процесів приватизації більшості прибуткових підприємств, внаслідок чого такі об'єкти, як правило, повністю перейшли у приватну власність.

Функціонування підприємств-монополістів, заснованих виключно на комунальній формі власності, зумовлює їхню інертність, що стримує процеси впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збирання платежів за надані послуги. Тому назріла необхідність масштабних перетворень в комунальному секторі економіки та широкого залучення в цей сектор приватного капіталу. Підтвердженням доцільності цього може служити позитивний зарубіжний досвід Польщі, Угорщини, Чехії.

Запитання для самоконтролю знань

1. У чому полягає суть комунальної власності?
2. Назвіть суб'єкти й об'єкти права комунальної власності.
3. Охарактеризуйте особливості формування комунальної власності в Україні.
4. Яким є склад місцевого господарства?
5. Наведіть перелік послуг, які надають на місцевому рівні.
6. Вкажіть, за якими ознаками класифікують підприємства комунального господарства.
7. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю.
8. В чому полягають особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
9. Назвіть доходи від об'єктів комунальної власності.
10. Проаналізуйте структуру і динаміку доходів місцевого самоврядування від об'єктів комунальної власності.

11. Які повноваження місцевих органів влади у сфері управління комунальною власністю є пріоритетними?

12. Перелічіть нормативно-правові документи, що визначають право на комунальну власність в Україні. Які дискусійні питання управління комунальною власністю вдалося розв'язати після прийняття Конституції України?

13. Які права у сфері управління та розпорядження майном, що належить до комунальної власності, мають місцеві органи влади?

14. Проаналізуйте правові норми функціонування комунальної власності в нашій державі у зв'язку з ухваленням Цивільного та Господарського кодексів України.

Тема 10. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

10.1. Сутність і склад комунального господарства.

10.2. Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства.

10.3. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування.

10.4. Тарифна політика підприємств комунального господарства: її сутність і визначальні фактори.

10.5. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні тарифної політики підприємств житлово-комунального господарства.

10.1. Сутність і склад комунального господарства

Одним з головних завдань під час формування соціально орієнтованої економіки є забезпечення високого рівня і якості життя населення, яке передбачає задоволення потреб громадян у комфортному житті, енергетичному, санітарно-технічному, гігієнічному і транспортному обслуговуванні. Задоволення всіх цих потреб можливе лише під час функціонування ефективно організованого по-сучасному обладнаного комунального господарства. Під час надання послуг, спрямованих на відтворення людського капіталу, а також комунальних послуг підприємствам,

установам і організаціям, суб'єкти господарювання цієї сфери створюють передумови для ефективного соціально-економічного розвитку як окремих адміністративно-територіальних формувань, так і країни в цілому.

Житлово-комунальне господарство являє собою соціально зорієнтовану ланку економіки країни, багатогалузевий господарський комплекс, функціональним призначенням якого є задоволення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ та організацій. ЖКГ забезпечує реалізацію відповідних прав і захист здоров'я громадян, сприяє соціально-економічному розвитку та зміцненню безпеки держави.

Розглядаючи склад житлово-комунального господарства за галузевою ознакою, можна виділити 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-технічне очищення і прибирання територій населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт і т. ін.).

Житлове господарство:

- житлове будівництво;
- експлуатація житлового фонду.

Комунальне господарство (обслуговування):

- водопостачання та водовідведення;
- каналізація;
- електропостачання;
- газопостачання;
- теплопостачання;
- санітарне очищення та озеленення території;
- благоустрій населених пунктів.

Комунальне господарство – складова частина 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 комунального господарства є забезпечення населення відповідними видами послуг та поліпшення якості обслуговування споживачів.

Відповідно до функціонального призначення у складі комунального господарства можна виділити такі підгалузі та групи суб'єктів господарювання:

- санітарно-технічні підприємства (водопровідно-каналізаційне господарство, санітарне очищення 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 – водограїв, пам'ятників);
- підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

Для оперативного прийняття управлінських рішень про коригування діяльності і розвиток комунального господарства органи місцевого самоврядування здійснюють моніторинг функціонування суб'єктів господарювання комунальної сфери за допомогою системи індикаторів, до яких, зокрема, можна віднести показники обсягу і структури наданих послуг у натуральному й вартісному обчисленні; індикатори використання ресурсів у процесі обслуговування; собівартість і рентабельність послуг; індикатори якості; показники оцінки фінансового стану. Крім того, ці показники доповнює сукупність спеціальних індикаторів, які враховують техніко-економічні особливості окремих підгалузей комунального господарства.

Підприємства комунального господарства поділяють на:

- 1) ті, що виробляють матеріальну продукцію;
- 2) ті, що надають послуги.

До першої групи належать:

– заводи, виробничі цехи і майстерні, які випускають продукцію, що має речове вираження (споживання такої продукції може відбуватися не відразу, вона може нагромаджуватись і зберігатися у складських приміщеннях і транспортуватися на значні віддалі). Як правило, такі суб'єкти господарювання мають підсобний характер і кількість їхня є незначною;

– електростанції та електромережі, організації газового господарства і газові мережі, підприємства водопостачання з водопроводами і тепlopостачання з тепломережами, які виробляють специфічну продукцію (продукція таких підприємств має вигляд речовин або енергії з визначеними якостями і параметрами; процеси її виробництва і споживання або збігаються у часі (наприклад, електропостачання), або відбуваються один за одним (водопостачання); тому така продукція не може нагромаджуватися і має випускатися в обсягах, що відповідають потребам на конкретний момент часу).

Друга група включає такі види суб'єктів господарювання, які надають житлово-комунальні послуги (процеси виробництва і споживання послуг невіддільні й відбуваються одночасно):

– житлово-експлуатаційні організації, що створюють сприятливі умови для комфортного проживання в житлових будинках і гуртожитках;

– міський пасажирський транспорт, який задовольняє потреби населення у швидкому і зручному пересуванні територією населеного пункту;

– лазні, пральні, хімчистки і будинки побуту, які задовольняють побутові потреби громадян;

– готельне господарство, яке створює належні житлово-побутові умови для осіб, що тимчасово проживають на території населеного пункту;

– підприємства санітарної очистки, які забезпечують вивезення і знешкодження побутових відходів і сміття з житлових будинків та територій у межах населеного пункту.

Види житлово-комунальних послуг:

➤ особисті (мають споживчий характер, їх надають лише населенню і оплачують за рахунок особистих доходів домогосподарств. Наприклад, послуги пасажирського транспорту, житлового господарства);

➤ виробничі (можуть надавати як населенню – прання білизни громадян, видалення нечистот і вивезення сміття з їхніх будинків і т. ін., так і суб'єктам господарювання);

➤ громадського призначення (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 і освітлення вулиць і доріг, благоустрій територій та ін.). Для них характерними є широкий контингент споживачів і відсутність оплати з їхнього боку за отримані послуги.

10.2. Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства

Основні відмінні риси організації фінансів підприємств комунального господарства зумовлені загальноекономічними, технологічними та управлінськими особливостями функціонування галузі.

Низка особливостей фінансової діяльності підприємств житлово-комунальної форми пов'язана зі своєрідністю виробленої продукції (наданих послуг), а також процесами їхнього виробництва і споживання. Так, частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення (про які згадувалось вище), є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюють на безоплатній основі. Підприємства не мають виручки від реалізації, а затрати на надання послуг повністю відшкодовують за рахунок коштів місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за таких обставин вони звільняються від сплати податку на прибуток підприємств.

На фінансові показники також впливає специфічний ритм роботи підприємств комунального господарства. Цей ритм залежить від ритмічності споживання продукції (послуг) у населеному пункті. Така залежність викликає нерівномірність виробництва продукції (надання послуг) як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання). Тому необхідну виробничу потужність підприємств комунальної сфери розраховують за найбільшою потребою, яка виникає у певні

проміжки часу (доба, літо або зима). Це вимагає придбання (виготовлення) дорогого запасного (резервного) обладнання, що неможливо без залучення централізованих фінансових ресурсів. Як результат – виробничі потужності протягом значних періодів часу використовують не повною мірою, що зумовлює необґрунтоване зростання умовно-постійних витрат і собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондovіддачу і рентабельність капіталовкладень. Крім того, внаслідок залежності від загального ритму життя населеного пункту доходи від реалізації продукції (послуг) надходять нерівномірно протягом року.

Для істотної частини підприємств комунального господарства великого значення набуває забезпечення безперервності виробництва і доставки продукції або надання послуг (насамперед це стосується водо-, електро- і теплопостачання, роботи пасажирського транспорту тощо). Збіг у часі процесів виробництва, доставки і реалізації продукції (послуг) на більшості підприємств житлово-комунального господарства позначається на формуванні особливого складу і структури їхніх оборотних активів. У результаті подібного збігу більшість житлово-комунальних підприємств не має незавершеного виробництва і готової продукції. Виняток становлять пральні, хімчистки, ремонтні майстерні, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельні організації, що входять до складу житлово-комунального комплексу, які можуть мати досить значні обсяги незавершеного виробництва.

Під час виробництва продукції (послуг) переважна більшість комунальних підприємств не використовує таких видів оборотних активів, як сировина й основні матеріали, а в значних кількостях споживає допоміжні матеріали. Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за послуги (раз на місяць) у житлово-комунальних підприємств виникає значна дебіторська заборгованість з оплати послуг, яку покривають власними оборотними коштами. Водночас за окремими послугами, які оплачують наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), утворюються додаткові кошти, які враховують як стійкі пасиви.

Відмінності у складі оборотних засобів на підприємствах житлово-комунальної сфери зумовлюють особливості методики

визначення оптимальної потреби в оборотних коштах як за кожною їхньою статтею, так і за сукупним нормативом.

Певною мірою особливості фінансів комунального сектора пов'язані також зі специфікою управління цією сферою та її підпорядкованістю.

Органи місцевого самоврядування впливають на фінансове забезпечення комунальних підприємств за допомогою регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

10.3. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування

Основними джерелами фінансових ресурсів підприємств комунального господарства є:

- власний прибуток;
- кошти, отримані з державного або місцевого бюджетів як відшкодування витрат;
- кошти перехресного субсидування населення;
- лізинг.

Перехресне субсидування населення – це метод фінансового забезпечення підприємств житлово-комунального господарства, який дозволяє поряд із прямими виплатами з бюджету отримувати житлово-комунальні платежі на досить низькому рівні.

Під час перехресного субсидування тарифи на електроенергію і теплопостачання для населення встановлюють у кілька разів нижчі, ніж для підприємств.

Перевищення тарифів для промислових підприємств над тарифами для населення в окремих регіонах може сягати в 11,5 разів. Так, лідерами в перехресному субсидуванні є підприємства з водопостачання і теплопостачання. Тарифи на електроенергію в деяких країнах наведені в табл. 10.1.

Як свідчить табл. 1, в інших країнах спостерігають протилежне явище: тарифи для населення перевищують тарифи для підприємств, а не навпаки. Причому співвідношення між цінами на електроенергію для домогосподарств і промисловості більше в країнах з високим рівнем економічного розвитку.

Перехресне субсидування населення – це фактично прихований «комунальний податок», адже більші тарифи

збільшують собівартість виготовлення продукції підприємств, а, отже, й ціну на неї для кінцевих споживачів–населення. Перехресне субсидування спотворює ринкові закони: товар з більшою собівартістю продають за цінами нижчими, ніж товар з меншою собівартістю.

10.1.Тарифи на електроенергію в деяких країнах [26]

Країна	Ціна для промисловості, \$ /кВт/рік	Ціна для домогосподарств, \$/кВт/ рік	Співвідношення між цінами для домогосподарств і для промисловості
Чеська Республіка	0,043	0,060	1,40
Угорщина	0,051	0,068	1,33
Німеччина	0,041	0,121	2,95
Польща	0,045	0,079	1,76
Росія	0,011	0,009	0,82
Україна	0,028	0,025	0,89
Великобританія	0,048	0,101	2,10
США	0,041	0,085	2,07
ЕС	0,052	0,107	2,06

Особливістю складу основних фондів комунального господарства є те, що поряд з виробничими фондами (інженерно-технічними спорудами і мережами загальноміського призначення: водопровідними станціями, каналізаційними очисними спорудами, кільцевими та магістральними водопроводами, теплоцентралями; обладнанням заводів з переробки побутових відходів і сміття і т. ін.) до нього входять фонди зовнішнього благоустрою населених пунктів (дороги, мости і тротуари, пішохідні переходи та естакади, набережні; електричні опори для вуличного освітлення; багаторічні насадження; об'єкти архітектури малих форм – пам'ятники, водограї тощо).

У процесі фінансового планування та аналізу на підприємствах комунального господарства використовують типовий набір показників, що характеризують ефективність використання основних фондів (фондовіддача, фондомісткість, рентабельність основних засобів і сума прибутку на одну гривню

основних засобів). Однак, оскільки продукція більшості підприємств комунальної сфери є однорідною, то показник фондівдачі розраховують не тільки у вартісному обчисленні, а й у натуральному вираженні (наприклад, визначають об'єм поданої через водопровід води, об'єм відведених стічних рідин на одну гривню основних виробничих фондів).

За аналогією із суб'єктами господарювання у промисловості та сільському господарстві оборотні кошти комунальних підприємств поділяють на оборотні виробничі фонди і фонди обігу. Водночас склад і структура оборотних коштів підприємств комунального обслуговування у межах названих груп мають істотні відмінності порівняно з іншими галузями економіки, які пояснюються своєрідністю виробничо-господарської діяльності і процесу продажу продукції (послуг) таких підприємств.

Особливістю виробничо-господарської діяльності більшості підприємств комунальної сфери є те, що вона має експлуатаційний характер, а вироблена ними продукція набуває вигляду послуг. Як наслідок, сировину й основні матеріали під час надання послуг такі підприємства не використовують, тобто немає потреби у створенні відповідних виробничих запасів.

Створюючи особливий вид продукції – послуги, процеси виробництва і споживання яких збігаються у часі, підприємства комунального обслуговування не потребують резервування оборотних коштів у запаси готової продукції. Як виняток, можна назвати хіба що ремонтні та декоративно-рослинницькі підприємства, котрі можуть тимчасово зберігати власну готову продукцію (виконані роботи). Завдяки цьому в основній діяльності більшості комунальних підприємств (окрім названих квітникарських і ремонтних) також немає незавершеного виробництва, тому непотрібно вкладати оборотні кошти у формування його запасів.

У результаті вказаних особливостей загальна потреба (сукупний норматив) в оборотних коштах для підприємств комунальної сфери порівняно з промисловими підприємствами є невеликою – 3–5 % вартості основних виробничих фондів (у промисловості аналогічний показник нерідко перевищує 20 %).

Як правило, підприємства комунального господарства реалізують власну продукцію (послуги) самостійно, без допомоги

посередників. До того ж більшість комунальних послуг оплачують вже після їхнього споживання. Усе це зумовлює наявність у складі оборотних виробничих коштів специфічної статті – непрострочена заборгованість абонентів (споживачів продукції), а також значну частку у фондах обігу такої статті, як кошти в розрахунках (дебіторська заборгованість).

Отже, можна зазначити, що в складі оборотних виробничих коштів більшості підприємств комунального господарства немає таких статей, як сировина й основні матеріали, незавершене виробництво, однак є специфічна стаття «Абоненти», а в складі фондів обігу немає готової продукції.

З урахуванням описаних вище особливостей типовий перелік нормованих оборотних активів для більшості комунальних підприємств матиме такий вигляд:

- допоміжні матеріали;
- запасні частини для ремонту;
- паливо і пальне, пально-мастильні матеріали;
- тара;
- господарський інвентар та інші малоцінні та

швидкозношувані предмети:

- витрати мійбутніх періодів;
- абоненти (непрострочена заборгованість споживачів

послуг).

До ненормованих оборотних коштів належатимуть:

- грошові кошти на рахунках у банках і в касі підприємства;
- кошти в незакінчених розрахунках (за винятком

абонентської заборгованості).

Під час планування та калькулювання собівартості послуг підприємства й організації житлово-комунального господарства незалежно від відомчої підпорядкованості, форми власності та організаційно-правового статусу керуються «Методичними рекомендаціями з планування, обліку та калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства», затвердженими наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 6 березня 2002 р. № 47. Цей нормативний документ регламентує порядок групування витрат для розрахунку показників планової собівартості, які використовують під час

формування цін (тарифів) на роботи (послуги), для визначення потреби в оборотних коштах і планування прибутку житлово-комунальних підприємств різних галузей.

У процесі фінансового планування підприємства комунального обслуговування можуть складати такі види кошторисів:

- загальновиробничих витрат;
- витрат на виробництво допоміжних цехів;
- витрат на утримання та експлуатацію обладнання;
- адміністративних витрат;
- витрат на збут;
- витрат на підготовку виробництва та освоєння нових потужностей;
- транспортно-заготівельних витрат;
- витрат на обслуговування виробничого процесу;
- інших виробничих витрат;
- витрат на всі види ремонтів основних фондів;
- витрат на охорону праці й техніку безпеки;
- витрат на утримання пожежної і сторожової охорони;
- витрат на винахідництво і раціоналізацію;
- витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури;
- витрат на виробничу практику і підготовку кадрів;
- витрат на представницькі цілі та рекламні заходи.

Виручка від реалізації в комунальному господарстві – основний вид доходів і джерело відшкодування експлуатаційних витрат, її величина прямо залежить від двох чинників: обсягу поставленої споживачам продукції (наданих послуг) у натуральному вираженні та розміру тарифів (цін) на неї.

10.4. Тарифна політика підприємств комунального господарства: її сутність і визначальні фактори

Тариф на 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 з дотриманням нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.

Для подолання серйозних недоліків під час формування тарифів на послуги підприємств житлово-комунального господарства, спричинених використанням витратного методу формування собівартості на основі даних минулого періоду та директивним визначенням рівня рентабельності, наказом Держбуду України від 29 березня 1999 р. № 78 було затверджено «Методичні рекомендації щодо розрахунку економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги». Щоправда, цей документ має рекомендаційний характер і рішення щодо його застосування повинен приймати місцевий орган державної виконавчої влади та самоврядування.

На відміну від попередньої методики, суть запропонованого у Методичних рекомендаціях від 29 березня 1999 р. № 78 вдосконаленого підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги має такі особливості:

- на першому етапі розрахунку тарифів обов'язково проводять аудит (експертиза) фактичного рівня собівартості комунальних послуг, у процесі якого виявляють нераціональні витрати, резерви зниження собівартості;

- на другому етапі на підставі нормативів з урахуванням необхідних коригувань фактичних витрат (відповідно до виявлених на попередньому етапі непродуктивних витрат, реалізації нових технологічних процесів і заходів щодо ресурсозбереження тощо) обраховують планову собівартість;

- третім етапом формування тарифів є обчислення економічно обґрунтованого прибутку (рівня рентабельності) на основі визначення об'єктивних потреб підприємства у фінансових ресурсах для забезпечення розвитку його виробничої і соціальної сфер.

У прибуткових галузях комунального господарства система тарифів за послуги диференційована залежно від категорії споживачів, місця споживання, цільового призначення та якості послуг.

Тарифи поділяють на такі групи:

- тарифи міського транспорту – як правило, у межах одного населеного пункту єдині;
- тарифи санітарно-технічних підприємств (водопровід, каналізація, санітарна очистка) – диференційовані за споживачами;
- тарифи енергетичних підприємств диференційовані за споживачами і цільовим призначенням;
- тарифи за проживання у готелях, відвідування лазень, надання пральних та інших послуг населенню – диференційовані залежно від якості послуг.

Ціноутворення в комунальному господарстві характеризується такими особливостями:

- чинні тарифи не повною мірою покривають місцеві витрати підприємств виробників послуг комунального господарства;
- під час формування тарифів широко застосовують перехресне субсидування, коли занижені тарифи на послуги однієї групи споживачів (населення) покривають завищеними тарифами на надання комунальних послуг інших споживачів (підприємства й організації);
- тарифи мають витратний характер, оскільки більшість із них формують на базі місцевих витрат;
- спостерігають значну розмаїтість рівнів і видів тарифів у зв'язку з територіальною віддаленістю виробництва й споживання послуг; у багатьох випадках настільки значна диференціація в тарифах на однакові послуги економічно не обґрунтована;
- передбачено соціальну орієнтацію тарифів для населення, обумовлену наданням житлово-комунальних послуг на пільгових умовах;
- занижений рівень тарифів передбачає наявність системи бюджетних дотацій;
- у тарифах фактично не враховують якісних параметрів надаваних послуг, а також умови їхнього виробництва й споживання.

Структуру тарифів на житлово-комунальні послуги спотворюють, коли тарифи на окремі види обслуговування непропорційно завищені або занижені, що багато в чому залежить від таких місцевих умов, як рівень бюрократизму й інших позаекономічних факторів.

Зазначимо, що в цей час замість поняття «квартирна плата» (або просто – квартплата) використовують термін «оплата житла й комунальних послуг», що передбачає плату за технічне втримання й ремонт житла, включаючи капітальний, за комунальні послуги й за наймання житлового приміщення.

Ціна на утримання житла й надання комунальних послуг складається з витрат, необхідних для виробництва й реалізації послуг, і прибутку, що забезпечує рентабельність житлово-комунальних підприємств.

Основою формування ціни є собівартість послуги. Калькулювання планово-розрахункової собівартості житлово-комунальних послуг ведуть на основі натуральних величин споживання послуг за статтями витрат з урахуванням всіх етапів технологічного процесу виробництва й обсягу реалізації послуги споживачам, а також з урахуванням витрат з організації розрахунку та збору комунальних платежів з населення.

Але щоб забезпечити стійке функціонування й розвиток житлово-комунальних підприємств, під час формування тарифів на житлово-комунальні послуги необхідно передбачити, щоб вони покривали такі витрати виробників:

- податкові збори й обов'язкові платежі виробників;
- кошти, необхідні для інвестування в основні й оборотні кошти;
- погашення кредитів, пов'язаних з підвищенням рівня житлово-комунальних послуг;
- відрахування до фонду споживання (для створення додаткових стимулів до підвищення ефективності діяльності підприємства).

До складу тарифу доцільно включати страховий складник.

Не повинні входити у вартість комунальних послуг непродуктивні видатки й втрати, що може забезпечити істотне зниження тарифної основи.

У конкурентних і потенційно конкурентних сферах ЖКГ (житлове господарство, ремонт і модернізація житлового фонду, санітарне очищення території й т. ін.) зниження тарифів забезпечують шляхом розміщення муніципальних замовлень на конкурсній основі, установленням цін за результатами торгів, на

основі ціни переможця, що запропонував найнижчу ціну й найкращі умови виконання замовлення. У цьому разі з'являється принципова можливість установаження зворотної залежності – не тариф від витрат, а витрати від тарифу.

У монопольних сферах комунального господарства (водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика й ряд ін.) стимулювання зниження витрат можливе шляхом надання пільгових цільових кредитів на технічне переозброєння підприємств, забезпечення підприємства необхідними матеріалами через муніципальне замовлення, що розглядають на конкурсній основі. Крім того, можливе виділення окремих видів робіт, що не входять у технологічний процес виробництва цієї послуги, і розміщення підрядів на їхнє виконання також на основі конкурсного відбору. До таких видів послуг можна віднести, наприклад, ремонт і обслуговування мереж, транспортні послуги, проектування й будівництво об'єктів.

Щодо ступеня втручання влади в ціноутворення в галузях природної монополії відома думка, що інфляція витрат значною мірою обумовлена ростом цін на продукцію й послуги цих монополій. Тому для захисту інтересів споживачів необхідне державне регулювання. Вплив держави на ціну в галузях природних монополій можна здійснювати двома способами: прямим регулюванням цін і тарифів; впровадженням і розвитком елементів конкуренції й цих сфер. На наш погляд, найбільш ефективною є підтримка оптимального балансу обох механізмів за принципом: регулювання в тих випадках, коли конкуренція неможлива.

Міжнародний досвід і сучасні теоретичні розробки свідчать, що найефективнішою політикою держави стосовно природних монополій є їхня реструктуризація, під якою розуміють впровадження елементів економічного змагання й створення умов для розвитку конкуренції на відповідних ринках, а також виділення зі складу монополістів елементів, що не належать до основного технологічного процесу.

Інший метод – упорядкування державного регулювання тарифів у галузях природних монополій. Такий спосіб є найбільш відомим і апробованим на практиці для впливу на монополістів.

10.5. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні тарифної політики підприємств житлово-комунального господарства

Загальне керівництво житлово-комунальним господарством міста виконує виконком міських рад народних депутатів. Виконкоми видають постанови, що визначають розпорядок роботи й умови санітарного і технічного утримання комунальних підприємств, споруджень благоустрою і житлових будинків, розробляють проекти планування і забудови міст, визначають умови користування міськими землями.

Більшість комунальних підприємств і житлових організацій міст і селищ України підлегли місцевим радам народних депутатів. Податки і доходи комунальних підприємств зараховують в місцевий бюджет. У той час з місцевого бюджету здійснюють асигнування на покриття збитків підприємств житлово-комунального господарства і фінансують будівництво нових об'єктів.

Органи місцевого самоврядування мають право встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги для населення на підставі оцінки реальних доходів громадян і витрат, необхідних для підтримки працездатності систем інженерного життєзабезпечення населених пунктів.

Уповноважені органи місцевого самоврядування – регіональні енергетичні комісії (РЕК) установлюють тарифи на такі види послуг:

- електроенергія;
- газ;
- теплоенергія (але підприємствам, крім муніципальних);
- водопостачання й водовідведення.

Органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на нижче наведені види житлово-комунальних послуг:

- утримування й ремонт житлового фонду;
- капітальний ремонт житлового фонду;
- утримування й обслуговування сміттєпроводу (за умови виділення в окрему послугу);

– утримування й техобслуговування ліфтів (за умови виділення в окрему послугу зі складу тарифу «Утримування й ремонт житлового фонду»);

– вивіз твердих побутових відходів;

– водопостачання й водовідведення (по групах споживачів);

– опалення й гаряче водопостачання (муніципальним підприємствам тариф середній).

Відповідно за цими видами житлово-комунальних послуг органи місцевого самоврядування встановлюють ставки оплати населенням цих послуг залежно від стандарту, рівня платежів громадян (частка платежів населення). Частку платежів населення в покритті витрат на всі види житлово-комунальних послуг (у середньому) устанавлюють у відсотках до економічно обґрунтованих тарифів за постановою (рішенням) органів місцевого самоврядування, залежно від коштів, передбачених методикою міжбюджетних відносин на покриття частини витрат підприємствам, що надають житлово-комунальні послуги з бюджету. Приміром, методикою міжбюджетних відносин передбачено на черговий рік покриття витрат на надання житлово-комунальних послуг у розмірі 10 %. Відповідно 90 % слід покривати за рахунок коштів населення й інших джерел. Іншими джерелами можуть бути додаткові доходи бюджетів по територіях, власні доходи підприємств, що надають послуги, інвестиції, витрати (доходи) інших підприємств, юридичних осіб.

Органи місцевого самоврядування вправі встановлювати частку платежів населенню за окремими видами послуг за умови збереження середнього рівня платежів громадян. Як приклад – вивіз ТПВ – 100 %, утримування ліфтів – 95 %, опалення – 80 % і т. д., а в середньому поза всіма видах послуг – 90 %.

Органи місцевого самоврядування можуть встановлювати частку платежів населення нижче встановленого рівня платежів громадян на поточний рік за наявності інших джерел покриття витрат на надання житлово-комунальних послуг. Наприклад, на послуги з водопостачання й водовідведення граничні ставки оплати становлять 50–60 % від витрат при середньому рівні 90 % за рахунок перехресного субсидування (покриття частини витрат населення іншими підприємствами, що споживають цей вид послуг), відповідно для цих підприємств тариф буде вищий за

середній (економічно обґрунтований), а для населення ставка оплати буде нижча.

Запитання для самоконтролю знань

1. Склад комунального господарства в Україні. Визначте його роль і значення у формуванні місцевих бюджетів.

2. Як ви розумієте поняття місцевого господарства? Проаналізуйте його склад і структуру відповідно до норм чинного законодавства.

3. Які права у сфері управління та розпорядження майном, що належить до комунальної власності, мають, місцеві органи влади?

4. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

5. Який стан комунальної власності в Україні сьогодні? Проаналізуйте його в контексті вітчизняної практики 90-х років минулого століття.

Тема 11. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

11.1. Соціально-економічне значення житлового господарства.

11.2. Організація обслуговування житлового фонду.

11.3. Джерела доходів та фінансових надходжень житлово-експлуатаційних організацій.

11.4. Особливості фінансування витрат житлово-експлуатаційних організацій.

11.1. Соціально-економічне значення житлового господарства

Житлове господарство (ЖГ) – одна з головних підгалузей міського господарства, що має особливе соціальне значення. Це простежують у функціональному призначенні, а саме у створенні сприятливих умов для життя населення. Таким чином, від стану та ефективності діяльності ЖГ значною мірою залежить реалізація одного з важливих елементів відносин у суспільстві – турботи про нормальні умови проживання громадян. Це є об'єктивною

необхідністю для будь-якої суспільно-економічної формації, якщо вона зацікавлена у своєму стабільному розвитку.

Слід зазначити, що житлове господарство – це багатогалузеве господарство, яке охоплює найважливіші сторони життя сучасного міста, налічує декілька тисяч підприємств і організацій, де експлуатують майже 25 % основних фондів держави, зайнято до 5 % працездатного населення країни, які щороку надають мешканцям міст і сіл понад 40 видів послуг, що в грошовому обчисленні у сумі становить понад 6 млрд грн.

Завдання, пов'язані з функціональним призначенням галузі, виконують житлово-експлуатаційні організації (ЖЕО із залученням на договірних засадах) інших підприємств, насамперед комунального господарства, які виконують роботи і надають послуги, потреба в яких виникає у процесі експлуатації та обслуговування житлового фонду.

Житловий фонд – сукупність усіх житлових помешкань незалежно від форм власності, включаючи житлові будинки, спеціалізовані будинки, квартири, службові житлові помешкання, інші житлові помешкання в інших будівлях, придатні для проживання.

Наявність нормальних житлових умов завжди була першочерговою потребою людини. Житло забезпечує охорону людей від зовнішніх несприятливих атмосферних умов; сприяє вирішенню демографічного питання, зміцненню здоров'я, підвищенню рівня освіти населення, дає змогу користуватися комунальними послугами і сучасними побутовими приладами та обладнанням, що полегшують домашню працю та ін. Наявність житлових умов, що відповідають сучасним вимогам, забезпечуючи виконання вищеназваних соціальних функцій, сприяє для розвитку виробничих сил суспільства, зокрема:

- закріпленню кадрів на конкретному підприємстві (в регіоні) або їхньому залученню на підприємство (в регіон);

- підвищенню кваліфікаційного рівня працівників, що, у свою чергу, підвищує конкурентну спроможність продукції і, як наслідок, забезпечує підвищення доходів та рівня зайнятості населення; зростанню продуктивності праці; відтворенню робочої сили та ін.

Як бачимо, особливий соціальний статус має житло в житті суспільства, а відповідно і діяльність житлово-експлуатаційних організацій, тісно пов'язані з економічними чинниками, а значить з розвитком продуктивних сил країни (зростанням суспільної продуктивності праці; збільшенням обсягів випущеної продукції та наданих послуг; зниженням рівня безробіття і стабілізацією економіки в цілому).

Отже, особлива роль житлового господарства в цілому і ЖЕО, зокрема, у соціально-економічному житті держави насамперед обумовлена:

- значенням житла у житті людини для забезпечення її першочергових потреб;

- впливом житлових умов на рівень суспільної продуктивності праці та інших економічних показників;

- значною питомою вагою, яку має вартість житлового фонду в загальній вартості усіх основних фондів народного господарства і гострою необхідністю його безумовного збереження з урахуванням наявної житлової проблеми;

- значним обсягом витрат, які суспільство змушене робити у зв'язку з експлуатацією житлового фонду;

- важливістю забезпечення нормальних умов проживання для досягнення соціальної стабільності в суспільстві;

- необхідністю зниження навантаження на бюджети всіх рівнів в умовах економічної кризи.

Таким чином, житлове господарство – особливо важлива частина соціальної інфраструктури міст, саме тієї сфери обслуговування, яка повинна забезпечувати соціально-побутові потреби населення. Від рівня організації житлового господарства значною мірою залежить рівень життя населення.

11.2. Організація обслуговування житлового фонду

Діючий житловий фонд України нараховує близько 10,5 млн будинків. Він належить до різних форм власності. Фахівці виділяють приватний і усупільнений житловий фонд (рис.11.1). Останній у свою чергу складається з державного, кооперативного та колективного.

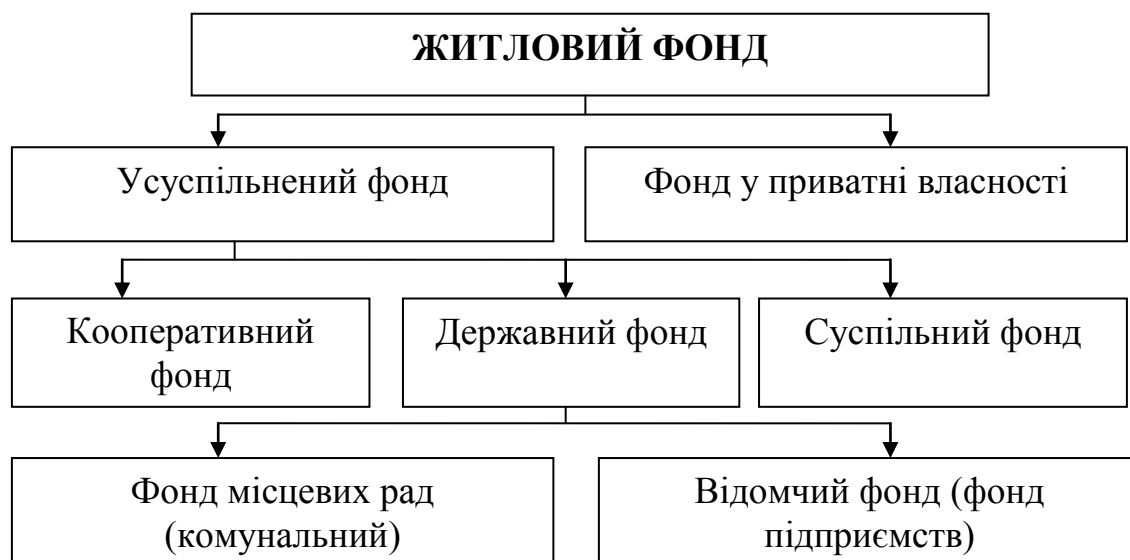


Рис. 11.1. Склад житлового фонду за приналежністю до форм власності

Державний житловий фонд – це фонд державних установ, підприємств та організацій (загальнодержавна власність) і фонд адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність).

Колективний житловий фонд – це фонд колективних та орендних підприємств, господарських товариств, об'єднань недержавних підприємств (асоціації, корпорації, консорціуми, концерни), релігійних організацій, політичних партій, об'єднань громадян тощо.

Приватний житловий фонд – це житлові будинки, приватизовані квартири, власники яких є фізичними особами (громадянами).

Кооперативний житловий фонд – це фонд житлово-будівельних кооперативів.

Враховуючи особливу соціальну значущість житлового господарства і безумовну необхідність забезпечення збереження наявного житлового фонду, недопущення його передчасного зносу, держава запропонувала ряд заходів щодо поліпшення його експлуатації й утримання.

Одним з кроків у цьому напрямку є прискорення процесу переходу житлового фонду з розряду відомчого до комунального житлового фонду.

Необхідність передачі житлового фонду відомств (підприємств) у комунальну власність зумовлена таким:

– **по-перше**, як правило, грошові витрати на обслуговування 1 м² загальної площі будівель у відомчому житловому фонді вищі, ніж у комунальному, оскільки відомчий фонд розпорошений по території міста, а відповідні підрозділи підприємств, що його обслуговують, мають здебільшого гіршу матеріально-технічну базу та підготовку кадрів;

– **по-друге**, останніми роками спостерігаємо економічну кризу, у зв'язку із чим наявність у підприємств власного житлового фонду і об'єктів соціальної сфери та пов'язані із цим витрати стали важким тягарем для їхньої економіки, що гальмує розвиток підприємств і знижує конкурентоспроможність їхньої продукції та послуг;

– **по-третє**, історично склалося так, що в деяких населених пунктах та містах основна частка соціальної інфраструктури була "зав'язана" на головне підприємство цього міста, що в умовах економічної кризи, повної або часткової зупинки підприємств, ставить житлове господарство цих міст у дуже скрутне становище через відсутність необхідних обсягів фінансування.

У вищезгаданих постановках зазначено, що обов'язковою умовою зміни власника є приведення будівель, що передаються, до належного технічного стану. Однак ця вимога гальмує процес передачі, оскільки у відомств бракує коштів на забезпечення її виконання, а місцеві ради не мають додаткових коштів для того, щоб профінансувати виконання необхідних робіт житлово-експлуатаційними організаціями.

Житлово-експлуатаційні організації місцевих рад для поліпшення обслуговування житлового фонду приймають на договірних засадах на обслуговування житловий фонд житлово-будівельних кооперативів і співвласників багатоквартирних будівель.

Житлово-експлуатаційні організації підпорядковані місцевим радам і вищій організації. Таке подвійне підпорядкування пов'язано з особливою соціальною роллю житла і тим, що на місцеву владу покладено відповідальність за організацію обслуговування населення цієї територіальної одиниці в цілому.

Населені пункти можуть мати районні виробничі житлові ремонтно-експлуатаційні підприємства (ВЖРЕП). У цьому випадку організація обслуговування житлового фонду складається з чотирьох ланок:

– КМ України – облжитлокомунуправління – міськжитлоуправління – ВЖРЕП. Якщо місто не поділено на адміністративні райони або їхня кількість менше трьох, то обслуговування повинні проводити житлово-експлуатаційні дільниці (житлово-експлуатаційні контори) або підрозділи комбінатів комунальних підприємств залежно від розмірів населеного пункту. В цьому випадку управління обслуговуванням житлового фонду складається з трьох ланок: КМ України – облжитлокомунуправління – ЖЕД (ЖЕК, ККП).

При цьому, якщо приведена площа житлового фонду не перевищує 150000 м², то як правило, у таких населених пунктах її експлуатацію виконує ККП і забезпечує діяльність не тільки житлового, а і комунального господарства (саночищення, водопостачання та ін.) цього населеного пункту.

З розвитком ринкових відносин посилились тенденції до зростання господарської самостійності і відповідальності підприємств, з'явилися підприємства різноманітних форм власності. Цей процес зачепив і житлове господарство, де одночасно з посиленням госпрозрахункових відносин між структурними підрозділами підприємств з'являються самостійні підприємства.

Склад працівників залежить від того, чи є ця ЖЕД підрозділом або самостійною організацією. У першому випадку до складу ЖЕДу входять: керівник (начальник), старший майстер (виконроб), майстри, бухгалтери, паспортистки, педагог-організатор, робітники, що виконують поточний ремонт, двірники та прибиральниці, комірник.

У другому випадку може бути, що, крім переліченого, до складу ЖЕДу входять також головний інженер або інженер з поточного ремонту, працівники диспетчерської служби, більша кількість працівників, зайнятих бухгалтерською та планово-економічною роботою та ін. Слід мати на увазі, що склад працівників ЖЕДу залежить і від її розмірів. Крім того, в нових економічних умовах постійно іде пошук нових форм організації праці підприємств житлового господарства. Відбувається передача

деяких не притаманних їм функцій, наприклад, спортивно-виховної, іншим організаціям (здійснюється на основі рішень місцевих рад).

Дільницю (службу) механізації створюють, коли чисельність будівельних машин, механізмів, транспортних засобів та прибиральної техніки перевищує 25 одиниць. Керує дільницею начальник. Залежно від чисельності техніки до складу дільниці можуть бути введені посади механіка та майстра. Якщо чисельність вказаної техніки менша, ніж 25 одиниць, то керівництво дільницею покладається на майстра. Служба механізації забезпечує потреби ЖЕО у відповідних транспортних послугах (доставка матеріалів, вивезення будівельного сміття та ін.).

Аварійно-диспетчерська служба здійснює контроль за роботою інженерного обладнання і проводить невідкладні ремонтні роботи.

11.3. Джерела доходів та фінансових надходжень житлово-експлуатаційних організацій

Доходи відіграють важливу роль у діяльності житлово-експлуатаційних організацій, оскільки можливі обсяги послуг, які вони надають споживачам безпосередньо, залежать від надходження коштів до ЖЕО. Таким чином, можна вважати, що освітлення сходових клітей, вивезення побутових відходів, своєчасність та обсяги проведення ремонтів та ін., насамперед, залежать від того, як усі споживачі послуг (орендарі, квартиронаймачі й власники квартир) будуть сплачувати за отримані послуги і від того, наскільки діючі тарифи відповідають реальному розміру витрат.

Джерелами доходів житлово-експлуатаційних організацій є:

- квартирна плата;
- орендна плата;
- збори з орендарів;
- відшкодування витрат на обслуговування внутрішньо будинкових мереж та пристроїв;
- інші прибутки;
- дотація з місцевого бюджету (фінансова допомога).

За своїм економічним змістом стаття доходів "Квартирна плата" являє собою плату квартиронаймачів і власників квартир за обслуговування будівлі та прибудинкової території, відповідно до "Положення про систему технічного обслуговування, ремонту й реконструкції житлових будівель в містах і селищах України" від 31.12.91 р.

Розмір планових обсягів надходжень квартплати $D_{\text{кв.п}}$ визначають за формулою:

$$D_{\text{кв.п.}} = C \cdot P_3, \quad (11.1)$$

де P_3 – середньорічна загальна площа житлового фонду, яка перебуває в експлуатації;

C – очікуваний розмір надходжень з розрахунку на 1 м^2 загальної площі.

Слід мати на увазі, що в разі, якщо діюча ставка квартирної плати не буде єдиною, то необхідно враховувати цей чинник і визначати зміну доходів з урахуванням ставок діючих стосовно будівель, що приймають на обслуговування і вилучають з експлуатації.

Квартирна плата надходить безпосередньо від наймачів і власників квартир, а також із місцевого бюджету у вигляді покриття встановлених законом для громадян пільг за квартирною платою (ветеранам війни, інвалідам та ін.) та субсидій на оплату загальної площі квартири, що надають малозабезпеченим верствам населення. Розмір щомісячних платежів за 1 м^2 загальної площі квартири в межах норм встановлюють місцевими органами влади.

Житлова субсидія – це безготівкова форма допомоги держави населенню з оплати житла, що надають громадянам у межах соціальних норм споживання з урахуванням рівня доходів мешканців квартири у зв'язку зі зростанням розміру ставки квартирної плати.

Дотація – це кошти, що надає держава виробникам (ЖЕО) на покриття збитків, які виникли у зв'язку з невідповідністю питомих витрат і тарифів на оплату житлових послуг.

У зв'язку із збитковістю ЖЕО, уряд взяв курс на відшкодування витрат насамперед за рахунок квартирної плати, тому в майбутньому треба очікувати подальше зростання розміру ставки квартирної плати за 1 м^2 загальної площі і збільшення обсягів субсидій, які держава дає для покриття різниці між ставкою

квартирної плати і можливим рівнем платежів щодо оплати житлово-комунальних послуг для конкретних квартиронаймачів з одночасним скороченням питомої ваги фінансової допомоги у загальному обсязі доходів житлово-експлуатаційних підприємств. Це пов'язано з розвитком ринково-економічних відносин в Україні. Підходи до діяльності підприємств в умовах ринку докорінно відрізняються від тих, що були притаманні адміністративно-командній економіці. Планово-збиткове житлове господарство, яким воно було до початку реформ, у майбутньому слід поліпшити за рахунок власних доходів, а не очікувати допомоги держави. У цьому важливу роль повинна відіграти квартирна плата.

Нині в Україні діє такий механізм визначення розміру субсидій:

1. Встановлюють середньомісячний сукупний дохід сім'ї;
2. Виявляють абсолютне значення частки платежів, відповідно до гранично можливого рівня, що встановлює Кабмін України у відсотках до сукупного доходу, що підлягають сплаті за рахунок споживача;
3. Визначають розмір щомісячних платежів у межах норм забезпеченості і нормативів витрат, тобто визначають розмір послуг у вартісному обчисленні, на оплату яких діє право одержання субсидій;
4. Розмір субсидій встановлюють як різницю між розміром оплати житлово-комунальних послуг в межах санітарних норм забезпеченості загальною площею та нормативів використання комунальних послуг (п. 3) і розміром визначених для сім'ї обов'язкових платежів (п. 2).

Станом на 1.01.2010 р. нормативна житлова площа дорівнює 21 м² з розрахунку на кожного мешканця квартири і плюс 10,5 м² на сім'ю в цілому. Площу однокімнатних квартир незалежно від розміру відносять до нормативної, їх оплачують в загальному порядку.

За своїм економічним змістом стаття доходів "Орендна плата" являє собою плату орендаторів за можливість вести бізнес у наданих для цього нежитлових приміщеннях. Орендну плату визначають розрахунковим шляхом за спеціальною методикою. Розмір плати за 1 м² орендованої площі, крім розміру базової ставки, який визначають органи місцевої влади, насамперед

залежить від таких чинників, як характеристика орендованого приміщення і місце його розташування. Орендну плату вносять орендарі нежитлових приміщень або безпосередньо до ЖЕО, або до іншої уповноваженої на це місцевою владою організації, яка розв'язує питання закріплення нежитлових приміщень за орендарями. У першому випадку орендна плата безпосередньо надходить до ЖЕО, у другому – до місцевого бюджету і не входить до складу доходів ЖЕО. Обидва підходи мають як позитивні, так і негативні сторони. Прихильники централізації орендної плати акцентують увагу на тому, що це дає змогу порівняти можливості ЖЕО стосовно надходження коштів. Прихильники іншого погляду вважають, що централізація надходжень не стимулює ЖЕО до пошуку можливостей зростання доходів за рахунок оренди нежитлових приміщень.

За своїм економічним змістом стаття доходів "Збори з орендарів" являє собою плату орендарів житлово-експлуатаційній організації за те, що остання бере на себе витрати, пов'язані з утриманням будинку, в якому розташоване приміщення орендаря і прилеглої до будинку території. Збори з орендарів як стаття доходів були встановлені постановою Ради міністрів УРСР "Про заходи для подальшого поліпшення експлуатації та ремонту житлового фонду". Їх стягують з орендарів, крім орендної плати і платежів для відшкодування витрат на опалення та комунальні послуги, якщо їх оплачує ЖЕО.

Розрахунок доходів за статтею "Збори з орендарів" у сучасних умовах треба вести окремо за групами орендарів, приміщення яких розташовані у багатоповерхових будинках і в будинках без ліфтів. $D_{сб}$ можуть бути визначені згідно з формулою:

$$D_{сб} = \frac{(B_3 - \epsilon_1) \cdot P_{орен}}{P - P_1 - P_2}, \quad (11.2)$$

де B_3 – загальні витрати ЖНО;

ϵ_1 – витрати, в яких орендарі не повинні брати участі;

P – уся площа (житлова й нежитлова), що перебуває на обслуговуванні ЖЕО;

P_1 – площа нежитлових приміщень, які використовували ЖЕО для власних потреб;

P_2 – площа, що не враховують у розрахунках;

$P_{орен}$ – площа нежитлових приміщень, переданих в оренду для цієї групи орендарів.

За статтею "Відшкодування витрат на утримання внутрішньобудинкових мереж та пристроїв" житлово-експлуатаційні організації отримують частину доходів відповідних комунальних підприємств як компенсацію витрат на поточний ремонт і утримання мереж та обладнання, за допомогою якого в будинку мешканцям надають послуги з опалення приміщень, їхнього освітлення, водопостачання та водовідведення. Розмір цих доходів встановлюють на підставі нормативів відшкодування витрат за відповідними галузями та площею, охопленою цим видом благоустрою.

Найбільшу питому вагу серед витрат, що входять до нормативів і підлягають відшкодуванню відповідними комунальними підприємствами, мають: заробітна плата робітників, які виконують поточне обслуговування мереж з нарахуваннями, матеріали на проведення ремонтних робіт і кошти, необхідні для формування відповідних заохочувальних фондів ЖЕО.

Розмір надходжень за статтею "Відшкодування витрат на утримання внутрішньобудинкових мереж та пристроїв" ($D_{вм}$) можна визначити за формулою:

$$D_{вм} = \sum_{i=1}^n N_i \cdot P_1, \quad (11.3)$$

де n – кількість елементів благоустрою;

N_i – норматив відшкодування за обслуговування 1 м^2 площі, обладнаної i -м елементом благоустрою;

P_1 – площа, обладнана i -м елементом благоустрою.

Під час визначення нормативів відшкодування витрат треба передбачити механізм їхнього коригування під впливом зміни тарифних ставок, зміни вартості матеріалів і т. ін.

"Інші доходи" об'єднують різноманітні статті доходів, які мають ЖЕО у процесі діяльності, крім вказаних вище (від здачі бруксту, від надання послуг стороннім організаціям та ін.)

Питома вага цієї статті надходжень у сукупних доходах незначна, але їхня динаміка характеризує зусилля, з боку ЖЕО з пошуку резервів додаткових надходжень.

Визначають обсяг надходжень за статтею "Інші доходи" найчастіше на підставі аналізу наявних тенденцій за минулий

період або як суму надходжень за кожним з елементів "Інших доходів".

Дотацію (фінансова допомога) з бюджету місцевих рад надають у зв'язку з тим, що до цього часу ЖЕО фактично є планово-збитковими, тобто розмір їхніх власних доходів не покриває необхідних обсягів витрат на утримання житлового фонду.

11.4. Особливості фінансування витрат житлово-експлуатаційних організацій

На собівартість послуг (експлуатаційні витрати) ЖЕО відносяться витрати, пов'язані з експлуатацією і утриманням житлового фонду та прибудинкової території. При цьому витрати на капітальний ремонт невиробничих основних фондів – це насамперед житловий фонд, що перебуває на балансі ЖЕО, до експлуатаційних витрат не належить. Ці роботи фінансують з місцевого бюджету, а не за рахунок доходів ЖЕО.

Планування витрат проводять за статтями калькуляції згідно з "Методичними рекомендаціями з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства", затвердженими наказом Держбуду України від 06.03.2002 р. за № 47, або за елементами витрат.

Найбільшу питому вагу займають матеріальні витрати й витрати на оплату праці. Це пов'язано з тим, що постійно зростають ціни на енергоносії та будматеріали, а підвищення цін завдяки інфляційним процесам призвело до поступового зростання тарифних ставок та посадових окладів працівників галузі. Однак треба зазначити, що до недавнього часу в галузі відчувася брак деяких категорій працівників (особливо робітників поточного ремонту, двірників, прибиральниць). Це було пов'язано з відносно низьким рівнем оплати праці та її непривабливістю. Останнім часом рівень забезпеченості кадрами поліпшився.

Планування матеріальних витрат здійснюють на основі визначення та затвердження у встановленому порядку норм витрат кожного виду матеріальних ресурсів, вартості одиниці обсягу робіт (матеріалів) та їхньої кількості в натуральному обчисленні.

До складу матеріальних витрат у житловому господарстві входять витрати на: придбання піску та інших матеріалів для посипання території в зимовий період; плата за воду, що використовують для поливу зелених насаджень; придбання палива для власних котелень; оплата електроенергії, що витрачають на освітлення місць загального користування і забезпечення роботи інженерного обладнання будівель та господарські потреби і т. ін.

До складу витрат на санітарне очищення відносять витрати на: прибирання, вивезення та знешкодження сміття і очищення неканалізаційних люків, на дератизацію та дезінфекцію і т. ін.

Витрати на експлуатацію ліфтів включають оплату послуг із забезпечення експлуатації і технічного обслуговування ліфтів та диспетчерських систем, а також витрати на проведення разових ремонтів, що не входять до регламентних робіт.

Витрати на поточний ремонт житлового фонду та основних виробничих фондів визначають на підставі нормативів витрат або запланованих обсягів робіт та їхніх кошторисів. До цих витрат входять: витрати на матеріали, енергію, оплату праці з нарахуваннями робітників, що здійснюють поточний ремонт, транспортні витрати, загально-виробничі витрати ремонтних підрозділів. У випадках, коли роботи з поточного ремонту виконують сторонні організації, в собівартість включають повну їхню вартість, відповідно до умов укладених договорів і цін на ремонтні роботи.

Чисельність працівників визначають на основі обсягів робіт та нормативів чисельності (норм обслуговування) – для працівників з погодинною оплатою праці відповідно до "Норм обслуговування й нормативів чисельності робочих і виробничого персоналу для технічної експлуатації і поточного ремонту житлового фонду".

Таким чином, якщо ЖЕО здійснює обслуговування, наприклад, 2400 квартир із захованою електропроводкою, то нормативна чисельність слюсарів-електриків дорівнюватиме 2 штатним одиницям (2400 : 1200). За аналогічною методологією розраховують чисельність інших категорій робітників.

Слід мати на увазі, що під час обчислення чисельності двірників необхідно передбачати їхню підміну в дні відпустки та святкові і вихідні дні. Коефіцієнт підміни може бути обчислений як відношення днів підміни до кількості робочих днів у періоді.

Чисельність спеціалістів, керівників та службовців встановлюють відповідно до типових штатних розписів і нормативів чисельності.

Штатні розписи – це документ, що встановлює для цієї організації структуру адміністративно-управлінського апарату, штати і посадові оклади за кожною посадою.

Чисельність і розмір посадових окладів пов'язані у штатних розписах з обсягом робіт, які виконує ЖЕО. Залежно від цих обсягів ЖЕО належить до тієї чи іншої групи за оплатою праці і, таким чином, має свій штатний розпис.

Планування витрат на оплату праці базується на таких даних:

- чисельність працівників, які перебувають на погодинній формі оплати праці;
- чисельність службовців, яким установлені посадові оклади;
- розмір відповідних тарифних ставок та посадових окладів;
- розцінки та обсяги робіт працівників, які перебувають на відрядній формі оплати праці;
- нормативні акти, які регламентують розмір додаткової заробітної плати, всіляких доплат, надбавок, мінімальний розмір оплати праці і т. ін.

Планування витрат на соціальні заходи регламентується чинним законодавством і включає в себе витрати на соцстрахування, відрахування у пенсійний фонд і фонд зайнятості.

Незначна питома вага амортизації в такій фондоємній галузі, якою є житлове господарство, пов'язана з тим, що до собівартості відносять амортизацію, нараховану тільки на виробничі основні фонди (обладнання майстерень, транспортні засоби служби механізації, будівлі виробничого характеру і т. ін.). На житловий фонд, на який припадає лівова частка основних фондів, що перебувають на балансі ЖЕО, амортизацію нараховують виключно для визначення зносу і на собівартість не відносять.

"Інші витрати" включають в себе витрати, що не знайшли відображення у попередніх елементах (техінвентаризація, рацпропозиції, відрахування у дорожній фонд і т. ін.).

Крім визначення витрат за елементами в ЖЕО практикують їхній облік за калькуляційними статтями, що враховують напрямки витрачання коштів. У зв'язку із змінами у вимогах до організації бухгалтерського обліку в ЖЕО відбувається розподіл витрат на

прямі, загальновиробничі та загальногосподарські. У житловому господарстві до них відносять такі:

– прямі витрати – виплати на оплату праці обслуговувального та виробничого персоналу; відрахування на соціальні заходи; витрати на технічне обслуговування ліфтів; витрати на електроенергію для освітлення місць загального користування; витрати на санітарну очистку, включаючи послуги сторонніх організацій; витрати на матеріали для поточного ремонту; витрати для придбання інвентарю та спецодягу; витрати на придбання сміттєзбірників та ін.

– загальновиробничі витрати – витрати на оплату праці загальновиробничого персоналу; відрахування на соціальні заходи, амортизація основних фондів, опалення виробничих приміщень, витрати на культурно-масову роботу і т. ін.

– адміністративні (загальногосподарські) витрати – витрати на канцелярські, поштово-телеграфні й телефонні витрати; витрати на утримання приміщень; оплата послуг банків та ін.

Запитання для самоконтролю знань

1. У чому полягає соціально-економічне значення житлового господарства?
2. Який порядок розрахунку квартирної плати?
3. Наведіть перелік чинників, які впливають на розмір квартирної плати.
4. Що включають доходи від нежитлових приміщень?
5. Вкажіть склад і структуру видатків житлового господарства.
6. У чому полягає суть комунальних платежів?
7. Які шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги?

Тема 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 12.1. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
- 12.2. Бюджетний федералізм.
- 12.3. Доходи та видатки локальних урядів.

- 12.4. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.
- 12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном.
- 12.6. Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів.

12.1. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів

Європейська хартія про місцеве самоврядування. На сьогодні до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося понад 30 країн світу. У 1996 р. Україна підписала цей документ і відтоді почалося формування і вдосконалення нормативно-правової бази функціонування місцевого самоврядування з урахуванням основних положень хартії і узгодженням їх з українським законодавством.

Україна як суверенна держава стала членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт, тобто взяла на себе зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Такі стандарти є важливою складовою частиною вчення про місцеві фінанси.

Першим багатостороннім правовим актом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії, стала Європейська хартія про місцеве самоврядування. Її підписали країни члени Ради Європи в жовтні 1985 р. Ст. 9 хартії визначає основні принципи організації фінансів місцевого самоврядування. Вона має назву "Фінансові засоби органів місцевого самоврядування". У восьми принципових положеннях про фінансову діяльність місцевого самоврядування відмічено, що органи місцевого самоврядування, мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними засобами. Отже, згідно із цим положенням, країни, які підписали хартію, беруть на себе два основні зобов'язання. По-перше, органи місцевого самоврядування слід наділити достатніми власними засобами. По-друге, ці органи в межах загальнодержавної економічної політики мають вільно розпоряджатися такими засобами. У пояснювальному коментарі до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо цього пункту, зазначено, що місцеві органи влади не може бути позбавлено свободи визначати першочергові витрати.

Згідно з пунктом 2 ст. 9, фінансові засоби органів місцевого самоврядування потрібно визначати відповідно до компетенцій, передбачених Конституцією та законом. Тобто хартія визначає порядок формування та обсяги фінансових ресурсів, які мають належати місцевому самоврядуванню. Вона закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів місцевого самоврядування обсягу обов'язків і завдань, які на нього покладають. У пояснювальному коментарі до хартії щодо цього пункту вказано: цей принцип означає необхідність достатнього співвідношення між фінансовими засобами місцевих органів влади та їхніми завданнями. Це співвідношення особливо важливе для виконання спеціальних доручених справ.

Пункт 3 ст. 9 хартії встановлює, що хоча б частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів чи податків, ставки яких ці органи визначають у межах закону. Хартія вказує: частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, тобто тих податків і зборів, що встановлюють ці органи самостійно. Вона не встановлює обсягу цієї частки, враховуючи різні умови кожної країни. Крім того, згідно із цим пунктом, органи місцевого самоврядування мають право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів.

У пояснювальному коментарі до хартії стосовно цього пункту зазначені: здійснення політичного вибору між послугами, що надаються, і витратами на них, які сплачує місцевий платник податків чи користувач, є найголовнішим обов'язком місцевих виборних представників. Вважають загальноприйнятним, що межі повноважень місцевих властей стягувати податки встановлюються законами центральних або регіональних органів влади. Але вони не можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи.

У пункті 4 ст. 9 хартії вказано, що фінансові системи, які забезпечують надходження фінансових засобів органів місцевого самоврядування, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження відповідності реальним витратам під час здійснення їхніх повноважень. Цей пункт хартії зобов'язує країни, які її підписали, створити такі умови, в яких органи місцевого

самоврядування мали б змогу обирати ту чи іншу модель місцевої фінансової системи. Тобто цей пункт ст. 9 обумовлює свободу формування кожним місцевим органом влади тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи.

У пояснювальному коментарі до хартії стосовно цього пункту зазначено, що певні податки чи джерела фінансів місцевих органів влади, з огляду на їхній характер чи з практичних причин, не реагують на дію інфляції та інших економічних факторів. Занадто велика залежність місцевої влади від таких податків чи джерел може поставити її у важке становище, оскільки на витрати, пов'язані з наданням послуг, прямо впливають мінливі економічні фактори. Але визнано, що навіть у разі відносно динамічних джерел доходів між витратами і розвитком ресурсів немає автоматичного зв'язку.

Пункт 5 ст. 9 хартії встановлює необхідність запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, призначених для корегування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також їхнього фінансового тягаря для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування. Такі процедури чи заходи не можуть обмежувати свободу дій органів місцевого самоврядування у власній сфері відповідальності. Отже, хартія зобов'язує уряди, які її підписали, надавати фінансову допомогу фінансово слабким органам місцевого самоврядування. Допомогу можуть надавати шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або іншими заходами. Ці заходи, відповідно до умов хартії, мають скоригувати нерівномірність розподілу потенційних джерел фінансування та їхній фінансовий тягар. Проте в хартії наголошено, що такі процедури чи заходи не можуть обмежувати свободу дій місцевого самоврядування в його власній сфері відповідальності.

Пункт 6 ст. 9 хартії вказує на необхідність відповідним чином погоджувати з органами місцевого самоврядування виділення їм перерозподілених коштів. Це означає: кошти, що використовують у цілях фінансового вирівнювання та допомоги органам місцевого самоврядування, мають вилучати і надавати лише за погодженням з органами місцевого самоврядування.

У пояснювальному коментарі до хартії стосовно цього пункту зазначено, що в разі розподілу ресурсів, відповідно до спеціальних

критеріїв, які встановлюють у законодавчому порядку, положення такого пункту будуть вважати виконаними, якщо в ході підготовки відповідного законодавства проводять консультації з місцевими органами влади.

Пунктом 7 ст. 9 хартії визначається, що субсидії, які надають органам місцевого самоврядування, не можуть призначати для фінансування певних проектів. Важливо, щоб асигнування субсидій не обмежувало свободи дій органів місцевого самоврядування у власній сфері компетенції. Цей принцип означає: держава, яка надає субсидії органам місцевого самоврядування, не повинна, по можливості, обумовлювати їхнє спрямування. Субсидії мають бути незв'язаними. Крім того, надання субсидій не може обмежувати незалежності діяльності місцевого самоврядування у сфері його власної компетенції. З приводу цього пункту в пояснювальному коментарі до хартії вміщено досить широке пояснення, в якому вказано, що більш бажаними є дотації загального призначення чи навіть дотації на спеціальні галузі з погляду свободи дій місцевої влади, ніж дотацій, що виділяються на спеціальні проекти. Було б неправильним вважати, що всі дотації на спеціальні проекти буде замінено дотаціями загального призначення, особливо це нереально для великих капіталовкладень. Водночас надмірне використання таких дотацій різко обмежить свободу вибору місцевих властей щодо першочергових витрат. Але частка дотацій у загальних ресурсах неоднакова в різних країнах, і більш значну частку на спеціальні проекти порівняно з дотаціями загального призначення можна вважати нормальною, якщо дотації в цілому становлять відносно невелику частину в загальних доходах.

Пункт 8 ст. 9 хартії встановлює: для фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Згідно із цим принципом, уряди, які підписали хартію, зобов'язуються створити умови для розвитку комунального кредиту. В цьому пункті вказують, що метою кредитної діяльності органів місцевого самоврядування є фінансування інвестицій.

У пояснювальному коментарі до хартії з приводу зазначеного пункту вказано, що для місцевих органів влади важливо мати змогу отримувати позики на капіталовкладення. Але вірогідні джерела такого фінансування прямо залежать від структури ринку капіталу

в кожній країні. Порядок і умови доступу до таких джерел фінансування можуть встановлювати в законодавчому порядку.

Отже, Європейська хартія про місцеве самоврядування визначила основні стандарти побудови фінансів місцевих органів влади. Україна, приєднавшись у листопаді 1996 р. до хартії, зобов'язалася забезпечити впровадження цих стандартів у життя.

Всесвітня декларація місцевого самоврядування. У вересні 1985 р. Всесвітня асоціація місцевого самоврядування та Інтернаціональна спілка місцевих влад (ІСМВ) ухвалила Всесвітню декларацію місцевого самоврядування. Ст. 8 Декларації "Кошти місцевих органів влади" окреслює основні засади побудови фінансів місцевих органів влади і складається із семи пунктів.

Згідно з пунктом 1 декларації, місцевим органам влади надають право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, і на вільне розпорядження грошовими надходженнями в межах їхніх повноважень.

У пункті 2 вказано, що розподіл коштів між місцевими органами влади слід здійснювати в розумних пропорціях відповідно до тих завдань, що вони виконують. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб і відповідне фінансове планування. У разі передачі будь-яких нових повноважень відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

У пункті 3 зазначено: розумна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади має надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких ці органи зобов'язані встановлювати самі.

Пунктом 4 визначається, що податкам, які місцеві органи влади мають право збільшувати або від яких вони отримують гарантовану частину, слід надати загального і гнучкого характеру, щоб місцева влада могла виконувати свої зобов'язання.

У пункті 5 вказано на потребу в автономії фінансово слабших місцевих органів управління в системі фінансового вирівнювання.

У пункті 6 зазначено, що право місцевих органів влади належним чином брати участь у розробленні правил, які регулюють загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, має бути чітко визначене.

Згідно з пунктом 7 декларації, надання одноразових субсидій, що асигнують не для фінансування спеціальних проектів або служб, також має бути встановлене. Водночас вказано, що надання субсидій не може виправдовувати недоречне втручання в політику, яку здійснюють місцеві органи влади в межах їхньої компетенції.

Отже, значна частина положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування про фінанси місцевих органів влади повторює основні принципи Європейської хартії про місцеве самоврядування. Водночас є положення, що розвивають ці принципи. Деяких принципів Європейської хартії у Всесвітній декларації немає. Так, у декларації відсутні положення про діяльність органів місцевого самоврядування на ринку позичкового капіталу, про різноманітність місцевих фінансових систем. Проте є положення про фінансове планування в місцевих органах влади, про відокремлення коштів місцевого самоврядування від коштів інших рівнів управління, про місцеві платежі.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД. Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах учасницях Співдружності Незалежних Держав – це міжнародний правовий акт, у якому регламентовано фінансову діяльність місцевого самоврядування.

Її у 1993 р. Ухвалила Міжпарламентська асамблея СНД. Проблеми фінансів місцевого самоврядування викладено в ст. 1 Декларації «Економічні основи місцевого самоврядування». Як зазначено, законодавство про місцеве самоврядування має встановлювати права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Населення, яке здійснює місцеве самоврядування, доцільно визнати суб'єктом, який здійснює володіння, користування, розпорядження власністю відповідної території (муніципальною, комунальною), дати йому змогу самостійно і за посередництва органів місцевого самоврядування розпоряджатися матеріально-фінансовими ресурсами.

У декларації зазначають, що органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, відповідно до їхніх повноважень, а також достатні, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення. Указують і те, що держава

забезпечує відповідність ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, встановленими законами.

Декларація встановлює право представницького органу місцевого самоврядування самостійно приймати місцевий бюджет. Самостійність місцевого бюджету гарантується державною підтримкою розвитку виробничої сфери через податкову, інвестиційну та кредитну політику, наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів. Вона також забезпечується правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних ресурсів, заборонаю вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету, компенсацією збитків, завданих державними органами та органами місцевого самоврядування іншого рівня. Самостійність місцевого бюджету також гарантується стабільністю економічного законодавства.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах учасниках СНД проголошує лише частину принципів, декларованих Європейською хартією про місцеве самоврядування. Водночас є деякі новації, які стосуються майнових прав територіальних колективів, необхідності забезпечення стабільності економічного законодавства, заборони на вилучення вільних бюджетних коштів, її гарантій на власні та закріплені доходи, державних соціальних стандартів. Ці та деякі інші положення зумовлені особливостями соціально-економічної та політичної ситуації в пострадянських суспільствах, що формуються в країнах СНД. Декларація в цілому відображає практику становлення економічних основ місцевого самоврядування в Російській Федерації. Позиції, проголошені в декларації, знайшли відображення в законі Російської Федерації "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації".

У трьох розглянутих актах міжнародного права є ряд спільних принципів, визнаних в усіх країнах, незважаючи на їхні соціально-економічні та політичні особливості. По-перше, органи місцевого самоврядування мають право на достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися. По-друге, обсяг фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, має бути достатнім і відповідним до завдань,

обов'язків та компетенції місцевої влади. По-третє, держава надає фінансову допомогу фінансово слабким органам місцевого самоврядування. По-четверте, необхідність підтримки фінансово слабких органів місцевого самоврядування зумовлює застосування процедур державного фінансового вирівнювання.

Відомі ще три принципи, проголошені як Європейською хартією, так і Всесвітньою декларацією, але їх немає в Декларації про принципи місцевого самоврядування країн учасниць СНД. Перший – це вимога частину доходів органів місцевого самоврядування формувати за рахунок місцевих податків і зборів, які місцева влада встановлює самостійно. Другий принцип – зобов'язання надавати державні субсидії органам місцевого самоврядування без порушення принципу їхньої самостійності. Згідно з третім принципом, органи державної влади, які здійснюють перерозподіл коштів для місцевого самоврядування, мають це робити на основі консультацій з місцевою владою.

Найбільш ґрунтовно стандарти побудови фінансів місцевих органів влади викладено в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Крім уже вказаних в узагальненому вигляді принципів, хартія включає ще два. Це необхідність забезпечення гнучкості й різноманітності місцевих фінансових систем і доступу органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу.

Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст. Окремі положення про стандарти побудови фінансів місцевих органів влади містять Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст, ухвалені в березні 1992 р. Європейська декларація прав міст проголошує право громадян міст на фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією декларацією. До таких прав віднесено право на безпеку, незабруднене і здорове навколишнє середовище, на працю, житло, свободу пересування, на охорону здоров'я, спорт і дозвілля, на культуру, інтеграцію багатьох культур, на якісну архітектуру, на погодження функцій роботи, соціальної активності й життя, на участь в управлінні містом, на економічний розвиток, безперервний розвиток економіки та навколишнього середовища, на послуги й

товари, на багатство природи і природні ресурси, на розвиток особистості, на міжміське співробітництво, на рівноправність.

У Європейській хартії міст проголошено такі принципи:

- перший – місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх районів.

- другий – економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані, тому турботою місцевої влади є не тільки рівень, а і якість життя;

- третій – місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону та навколишньої території. Під час розробки своїх планів місцева влада має враховувати взаємовідносини свого міста з усім регіоном.

- четвертий – економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Обов'язок місцевої влади – виявляти прогалини в діючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку і в пов'язаних з ними політиці, пропозиціях, у стратегії та програмах;

- п'ятий – співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні та розвитку. Тому місцеві органи влади мають співпрацювати з приватним сектором, особливо в здійсненні програм професійної підготовки й освіти, у створенні соціальних служб, у відродженні на основі партнерства центральних районів міст.

12.2. Бюджетний федералізм

У країнах Європейського Союзу бюджетний федералізм, різні форми якого виділяють залежно від розподілу владних функцій і фінансових ресурсів між державним (центральним, федеральним) і місцевими бюджетами, вийшов на міждержавний рівень. Західні дослідники виокремлюють внутрішньодержавний, асиметричний, кооперативний, бюрократичний, двосторонній, виконавчий види федералізму. Щодо України проблеми бюджетного федералізму та його впровадження у бюджетну практику перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних науковців. Так, відомий дослідник західної фінансової думки В.Л. Андрущенко пропонує найточніше визначення цього явища, згідно з яким *бюджетний федералізм* – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних

повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності.

Зауважимо, що основна функція бюджетного федералізму – забезпечити витрачання обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект за адекватних пропорцій розподілу зібраних податків.

Бюджетний федералізм, або фіскально-бюджетний федералізм полягає у прямому зарахуванні податків за встановленими квотами і пропорціями в бюджети різних рівнів для забезпечення фінансування бюджетних потреб. Він має регулювальний характер, оскільки за його допомогою відбувається оптимальне зіставлення потреб територій і їхніх фінансових можливостей. У випадку застосування дозвільних чи розподільчих форм надання бюджетних ресурсів в умовах їхнього хронічного дефіциту об'єктивно формуються передумови для корупції. Наслідком нераціонально організованих відносин бюджетного федералізму стають ситуації, за яких місцева влада не бачить фінансових перспектив економічного розвитку регіонів, якими вона управляє.

Історичний розвиток демократичних держав свідчить, що бюджетний федералізм – це продукт поєднання суспільних інтересів у фінансовій політиці зменшення регіональних і локальних диспропорцій економічного та соціального розвитку, що відображає стереотипи мислення й поведінки людей, які вміють домовлятися, йти на компроміси.

В умовах ринкових відносин посилення конкурентної боротьби змушує місцеву владу формувати привабливий образ своїх територій для залучення додаткових інвестицій, реалізації вигідних проектів, проведення міжнародних ярмарків, виставок, конгресів, чемпіонатів.

Головною метою сучасного бюджетного федералізму як основи для економічного зростання конкретного регіону є:

- ✓ активне прагнення до самодостатності територіальних формувань;
- ✓ нарощування економічного потенціалу.

До функцій бюджетного федералізму відносять політично-консолідувальну і соціально-психологічну.

В системі бюджетного федералізму, крім суто фінансового призначення, кожен регіональний чи місцевий бюджет набуває соціального, політичного й етичного змісту, оскільки перетворює всіх громадян, незалежно від їхньої національності, майнового становища, політичних уподобань тощо в єдину спільноту.

За класифікацією, запропонованою спеціалістами Міжнародного валютного фонду, залежно від форм політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи, розрізняють три типи міжбюджетних відносин:

- класичний федералізм (США);
- кооперативний федералізм (Німеччина);
- режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (Франція, скандинавські країни).

Фінансові взаємовідносини верхнього й нижчих рівнів влади у першому випадку характеризуються чітким розмежуванням бюджетних надходжень, комбінуванням власних доходів місцевих бюджетів з трансфертами з вищих бюджетів; у другому – застосуванням механізму солідарного розподілу доходів між видами бюджетів та системи міжбюджетних субсидій; у третьому – повною залежністю органів місцевого самоврядування від дотацій центрального уряду.

Бюджетний федералізм характерний для федеративних і унітарних держав, він являє собою певний розподіл повноважень між окремими рівнями влади з відповідним розмежуванням доходів і видатків бюджетної системи. Проте у державах з федеративним устроєм проблеми міжбюджетних відносин набувають особливої гостроти.

Американський федералізм склався ще в постколоніальну епоху навколо політичної ідеї об'єднання конституційно відособлених урядів різних рівнів (локальний V принцип). Відповідно до особливостей американської вертикалі державної влади, згідно з якими країна поділена на відомчі (банківські, фіскальні, судові, навчальні та ін.) федеральні округи, що не збігаються з адміністративно-територіальним поділом, помічено істотний вплив на функціонування бюджетного федералізму. Наприклад, у фіскальному плані США розділені на дев'ять

податкових округів. На території одного штату функціонують установи декількох різних відомчих округів. Це запобігає концентрації ресурсів влади і коштів у певному регіоні в одних руках. Повноваження щодо вирішення фінансових питань стосовно федеральної компетенції на певній території належать керівникам різної відомчої підпорядкованості.

Американська система фінансових відносин за схемою "федеральна адміністрація – штати – органи місцевого самоврядування" є результатом домовленості між локальними і федеральними органами влади. Модель міжбюджетних відносин в країні відображає суперечливі поєднання обмежених повноважень й ініціативних можливостей різнорівневих підрозділів державної адміністрації, їхньої тісної взаємозалежності і відносної самостійності, сполученням співробітництва й конкуренції, розбіжностей і угод, що ґрунтуються на спільних інтересах (зміст десятої поправки до Конституції США). Декларована мета міжбюджетних взаємовідносин – підвищення ефективності використання бюджетних коштів через координацію федеральних, штатних і місцевих програм, забезпечення на субнаціональному рівні загальнодержавних стандартів якості життя.

Штати і території фінансують свою діяльність, в першу чергу, за рахунок власних податкових доходів, а також фінансової допомоги з боку федеральної влади у формі грантів, перерозподілу податкових надходжень. Федеральну допомогу надають за 28 статтями видатків. За економічною природою гранти – це безповоротні некомпенсовані виплати, які призначені для вирішення загальнонаціональних проблем за участю регіональної і місцевої влади.

Загалом, особливість американської схеми бюджетного федералізму полягає в наявності фактично автономних бюджетних систем трьох рівнів на основі чіткого розмежування урядових функцій і податкових надходжень.

Бюджетний устрій Федеративної Республіки Німеччини сформувався за закладеною ще комунальною фінансовою реформою 1893 р. максимальної фінансової самодостатності адміністративно-територіальних утворень усіх рівнів. Бюджети федерації, земель і комун формують на умовах консолідованої пайової участі у розподілі спільних для національної бюджетної

системи джерел податкових доходів. Пропорції такого розподілу коригують залежно від економічної ситуації в країні.

Унікальна система горизонтального бюджетного вирівнювання у ФРН спрямована на використання такого фіскального джерела, як податок на додану вартість. Його надходження розподіляють між бюджетами земель не за принципом походження (місцем сплати), а з розрахунку на душу населення. Спеціальний фонд розподіляють у порядку, аналогічно визначенню податкового потенціалу та бюджетного навантаження земель, самостійно субсидуючи місцеві бюджети. Однак на рівні низових бюджетів горизонтального вирівнювання не здійснюють.

ФРН властивий комбінований бюджетний федералізм, що передбачає використання закріплених і регулівних податків, доповнених системою субсидій, та характеризується двома ключовими принципами – субсидіарності і солідарності (німецька модель кооперативного федералізму).

Специфічних змін зазнав бюджетний федералізм у Канаді. В епоху Великої депресії практикувався так званий екстраординарний федералізм – різновид, який став можливим в умовах максимального розширення повноважень федерального уряду за рахунок провінцій. Саме в той час були запроваджені особистий і корпоративний прибутковий податки, контроль за цінами та здійснені інші заходи соціально-економічного регулювання. У 1940–1950 рр. такий стан фактично унітарної держави набрав форми патерналістського федералізму. В цей період кейнсіанські рецепти розвитку передбачали централізоване керівництво економікою. Канада перетворилась на державу загального добробуту завдяки зосередженню у федеральному бюджеті 75 % податкових надходжень та фінансуванню економічних і соціальних програм всієї країни.

З 1977 р. у Канаді діє субсидіарний механізм вирівнювання фінансового потенціалу провінцій за рахунок спеціального фонду, створеного з коштів федерального бюджету. Величину субсидій визначають залежно від суми кожного з податків, що надходять у бюджети провінцій. Уряди всіх провінцій розпоряджаються фінансовими ресурсами, достатніми для фінансування загальнонаціонального стандартного рівня видатків з урахуванням кількості населення. Система фіскального вирівнювання

доповнюється федеральними цільовими субсидіями на фінансування соціальної сфери.

Російська система бюджетного федералізму ґрунтується на пайовому розподілі бюджетних доходів і трансфертів між регіонами за рахунок коштів федеральних фондів. За формальними ознаками така модель близька до німецької. Однак фахівці називають принаймні чотири її недоліки:

1) асиметричність – множинність і "різносуб'єктність" Російської Федерації зумовлює неоднакові фінансові взаємовідносини із центром автономій з різним і однаковим статусами (республік, країв, округів та ін.);

2) використання грошових сурогатів або негрошових форм платежів під час виконання бюджетів створюють можливості для фінансових зловживань;

3) відсутність чіткого розмежування видаткових повноважень між владою різних рівнів;

4) правова невизначеність інституту фінансової неспроможності (банкрутства) регіональної і місцевої адміністрації.

Через наявність зазначених недоліків з 2000 р. у Російській Федерації розпочато федеральну реформу, метою якої є запровадження приблизно рівного розподілу бюджетних доходів між центром і регіонами.

Отже, кожна країна прагне до визначення оптимальних пропорцій розподілу між регіональними та місцевими фінансами, результат пошуку яких прямо залежить від динамічного співвідношення зацікавлених соціально-економічних сил. В сучасних умовах розвитку України, коли процес формування бюджетної та податкових систем ще не завершений, ведуть активний пошук власної моделі бюджетного федералізму. Тому врахування основних переваг і недоліків наявних зарубіжних моделей бюджетного федералізму має сприяти вибору такої моделі для України, яка б повною мірою відображала національні традиції, узгоджені з визначеними цілями та пріоритетами суспільного розвитку, а також дозволила найбільш ефективно використовувати бюджетні кошти.

12.3. Доходи та видатки локальних урядів

Наприкінці XIX ст. остаточно організаційно сформувалися інститути місцевого самоврядування і визначилися функції і завдання місцевої влади зарубіжних країн. У XX ст. відбувався процес зміцнення позицій місцевого самоврядування, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя і децентралізації державної влади. Такі процеси супроводжувались розширенням автономії місцевих органів за рахунок зростання обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження органів місцевого самоврядування і зосереджувались головним чином у місцевих бюджетах.

До основних чинників, які зумовили збільшення видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн, належать такі:

- поступове і неухильне розширення кола завдань, вирішення яких віднесено до компетенції місцевої влади;
- швидке зростання населення міст вимагало більших витрат на соціально-культурні та побутові потреби, фінансування яких переважно здійснюють з місцевих бюджетів;
- прискорена урбанізація населених пунктів, внаслідок якої значно зросли видатки місцевих бюджетів на утримання доріг, освітлення, прибирання території тощо;
- підвищення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалась);
- посилення соціальної орієнтації економіки більшості ринкових країн, що передбачало зростання обсягів коштів, які спрямовувались на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;
- погіршення загального екологічного становища, що також вимагало додаткових витрат на охорону довкілля, запобігання наслідкам екологічних катастроф і їхнє подолання;
- регіоналізація економічних та соціальних процесів (після Другої світової війни), тобто надання допомоги депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів.

Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві (локальні) послуги. Види та рівень надання місцевих

благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть в регіонах однієї країни можуть істотно відрізнятись, що пояснюється особливостями історичного розвитку, національними традиціями, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо. Наприклад:

➤ у *Франції* муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами;

➤ у *Нідерландах* місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами;

➤ в *Іспанії* муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, міську автоінспекцію, надають допомогу бідним, організують проведення виставок і змагань. Крім того, певні повноваження іспанські муніципалітети забезпечують спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, шляхи);

➤ в *Італії* місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну служби, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу, фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти;

➤ у *Швеції* муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, організують догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Протягом останніх десятиліть відбувалися закономірні зміни у формуванні доходної бази місцевих бюджетів, що пов'язано з перерозподілом завдань і функцій між центральною та місцевою владою. У переважній більшості європейських країн основу доходної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. Зазначимо, що в складі податкових доходів місцевих бюджетів, як правило, переважають місцеві податки, до яких у

більшості країн віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також значну групу невеликих за фіскальним значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на утримання собак тощо).

Доходи місцевих бюджетів європейських країн переважно формують за рахунок:

✓ *непрямих податків* (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Бельгії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, на Кіпрі, в Німеччині, Нідерландах, Португалії, Франції;

✓ *прямих податків* (з прибутку корпорацій, з доходів фізичних осіб, з нерухомості) у Великій Британії, Данії, Естонії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Польщі, Угорщині, Словенії, Словаччині, Фінляндії, Швеції. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості та ін.) не відіграють істотної фіскальної ролі у формуванні доходної бази місцевих бюджетів за винятком декількох країн (Греції та Іспанії).

Отже, склад податкових доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн вирізняється достатньо значущими відмінностями, зумовленими особливостями національних систем оподаткування.

До місцевих бюджетів зарубіжних країн надходять також *неподаткові доходи*:

- штрафи, збори;
- доходи від майна, яке належить місцевим органам влади;
- орендна плата від здавання в оренду муніципального майна;
- кошти від продажу об'єктів муніципальної власності;
- кошти, залучені від розміщення муніципальних позик, та ін.

Важливе місце серед неподаткових надходжень також займають доходи від підприємницької діяльності і власності (США, Велика Британія, Швеція) і *місцеві позики* (Німеччина, Бельгія та Італія).

Частка неподаткових надходжень в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн є досить великою, проте їхній склад та структура іноді значно відрізняються.

Як показав аналіз, постійно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у таких країнах, як США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття),

Норвегія (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італія (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеція (за енерго- і водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково є альтернативою політиці підвищення податків.

Достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів з бюджетів вищого рівня на безоплатній і безповоротній основі. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають такі, що пов'язані з поточною діяльністю локальних урядів, а порівняно незначну частку становлять капітальні трансферти.

Визначальними факторами у використанні ресурсів місцевої влади, як і у формуванні їхньої доходної бази, є:

- ступінь децентралізації влади в країні;
- рівень розвитку місцевого самоврядування;
- фінансова самостійність.

Слід зазначити, що значний вплив на склад видатків місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд країни. На сьогодні в економіках більшості країн світу спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачання коштів місцевих бюджетів. Найбільшими групами місцевих видатків більшості зарубіжних країн є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян: утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво, житлово-комунальне господарство. На фінансування цих потреб витрачають до 90 % коштів місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Кіпр; близько 80 % – у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ірландії, Литві; від 60 % – у Великій Британії, Німеччині, Франції, Італії, Австрії, Латвії, Словаччині.

12.4. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах

Одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів багатьох зарубіжних країн є місцеві податки, збори і платежі. Їхня загальна кількість в окремих випадках є досить значною і,

відповідно, вони відіграють істотну роль у формуванні доходів місцевого самоврядування.

Усі місцеві податки залежно від об'єкта оподаткування можна поділити на такі групи:

➤ *місцеві податки на доходи* (корпоративні та особисті). Ця група податків є досить вагомою, оскільки вони становлять від 80 до 100 % податкових надходжень до місцевих бюджетів скандинавських країн, Люксембургу, Естонії, Латвії, Литви;

➤ *місцеві податки з продажу*, які набувають різних форм, але за своєю сутністю – це податки на реалізовані товари і послуги. За рахунок цієї групи податків забезпечують від 20 до 76 % податкових надходжень до місцевих бюджетів США, Японії, Кореї, Австрії, Нідерландів, Іспанії, Греції, Португалії, Туреччини, Угорщини;

➤ *податки на нерухомість*, які відіграють відчутнішу роль у федеративних країнах, ніж в унітарних. Перш за все це стосується США, Канади, Австралії, Мексики, Великої Британії, Нової Зеландії;

➤ *інші місцеві податки*, які відображають політику місцевої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища (екологічні податки), зайнятості, а також податки, які справляють у вигляді плати за послуги, що надає місцева влада (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, зв'язком, автостоянками, за видачу різних документів).

Залежно від рівня влади, який визначає механізм місцевого оподаткування, доцільно виокремлювати:

1) *власні місцеві податки* – встановлюють місцеві органи самоврядування і стягують лише на території місцевої громади. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств);

2) *надбавки до державних податків* на користь місцевих бюджетів. Крім того, до цієї групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Обсяги відрахувань, а також граничні ставки надбавок визначає центральний уряд.

Важливим аспектом місцевого оподаткування є фіскальна автономія, тобто фінансова незалежність місцевих органів влади під час визначення власної податкової бази, ставок місцевих податків, платників. Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франції, Італії) мають право самостійно встановлювати місцеві податки і збори. Така самостійність може набувати різних форм залежно від конкретних умов кожної країни відповідно до її державного устрою (федеративна чи унітарна держава) і розподілом повноважень між центральним урядом та місцевим самоврядуванням.

У переважній більшості зарубіжних країн місцева влада самостійно встановлює та контролює ставки місцевих податків. Поширеною є практика розподілу місцевих податкових надходжень між центральною, федеративною і місцевою владами; пропорції такого розподілу здебільшого визначає центральна влада і може зафіксувати їх у законодавстві (Бельгія, Швейцарія, Чехія, Данія, Фінляндія, Мексика, Норвегія). Самостійність місцевої влади однак є неповною і обмежується з боку держави трьома способами.

1. *Встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів.* Так, найважливіший місцевий податок на нерухоме майно обов'язковий до запровадження місцевими органами самоврядування таких країн, як Франція, Фінляндія, Італія, Іспанія, Туреччина, Австрія, Данія. Обов'язковими є місцеві податки на доходи фізичних осіб у Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції; на домогосподарства – у Франції, Португалії; на торгівлю – в Австрії, Албанії, Італії, Іспанії, Люксембурзі; на компанії – в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії.

2. *Визначення ставок місцевих податків і зборів.* Так, ставки місцевого податку на нерухомість визначають центральні органи влади у Туреччині, Словаччині, Болгарії, Албанії; на доходи фізичних осіб – у Болгарії і Латвії; на торгівлю – в Албанії; на компанії – у Фінляндії.

3. *Встановлення граничних ставок місцевих податків і зборів або надбавок до загальнодержавних податків, у межах яких місцеві органи влади самостійно визначають ставку оподаткування.* Таку практику застосовують щодо місцевих податків на нерухомість в Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії та інших країнах; податку на доходи фізичних осіб – у Норвегії, Естонії;

податку на торгівлю – в Австрії, Іспанії, Естонії, Угорщині; податку на домогосподарства – у Франції, Угорщині, Португалії; на компанії – в Австрії, Франції, Іспанії, Угорщині.

Обмеження фіскальної самостійності місцевої влади в зарубіжних країнах відбувається тільки у випадках, коли використання конкретних видів податків спричиняє макроекономічний ефект і визначає справедливість і ефективність системи оподаткування в цілому.

Слід зазначити, що ефективність діяльності органів місцевої влади щодо надання суспільних послуг і задоволення потреб населення, що постійно зростають, ступінь їхньої фінансової самодостатності і незалежності значною мірою визначається побудовою системи місцевого оподаткування як основного джерела фінансових ресурсів місцевої влади. Держава має створювати та реалізовувати достатні можливості для формування власної доходної бази органів місцевої влади в обсягах, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань, а також створення сприятливих умов для життєдіяльності громадян.

12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном

Організація системи міжурядових фінансових відносин (між центральним урядом, органами державної влади субцентрального рівня та місцевим самоврядуванням) у зарубіжних демократичних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних концептуальних принципів:

- врахування прагнення територіальних громад та їхніх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади, внаслідок чого поглиблюються процеси фіскальної децентралізації;
- солідарна відповідальність держави спільно з органами місцевого самоврядування за забезпечення однаково високих стандартів життя для кожного громадянина і гарантоване надання найважливіших суспільних послуг. За таких обставин фінансове вирівнювання місцевих бюджетів є не лише засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Фінансове вирівнювання – система заходів та інструментів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних

дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами регіональної та місцевої влади.

Метою фінансового вирівнювання є зменшення вертикальних і горизонтальних дисбалансів у фінансовому забезпеченні органів регіональної та місцевої влади.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів у розпорядженні органів певних рівнів субнаціональної (регіональної чи місцевої) влади та віднесеними до їхньої компетенції завданнями й обов'язками, виконання яких здійснюють за рахунок цих коштів. За допомогою зменшення вертикальних дисбалансів забезпечують спроможність кожного субнаціонального рівня виконувати свої функції і повноваження, а також створюють умови для повного та своєчасного фінансування суспільних послуг, закріплених за відповідними рівнями влади. Однак через наявність значних відмінностей в економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які тією чи іншою мірою характерні для переважної більшості зарубіжних країн, усунення вертикальних фіскальних дисбалансів повністю не вирішує проблеми забезпечення всіх субнаціональних органів влади достатніми обсягами фінансових ресурсів. Тому виникає обґрунтована потреба у зменшенні горизонтальних фіскальних дисбалансів, які виникають у межах одного рівня управління і зумовлені відмінностями у фінансових можливостях та потребах окремих регіональних або місцевих урядів.

Головна мета фінансового вирівнювання полягає в усуненні вертикальних і горизонтальних фіскальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій.

Принципи фінансового вирівнювання є такими:

1) *стимулювання* – фінансове вирівнювання має сприяти наданню на різних територіях подібних за якістю і асортиментом суспільних послуг, одночасно не допускаючи значних відмінностей рівня податкового навантаження;

2) *сприяння місцевій автономії* – одержання трансферту вирівнювання не має зобов'язувати органи місцевого самоврядування до надання відповідних зворотних послуг або встановлення єдиних ставок оподаткування;

3) *широта вирівнювання* – слід враховувати весь наявний спектр видів діяльності та послуг, що надають на конкретній території;

4) *повнота критеріїв* – під час оцінки видаткових потреб органів місцевої влади слід брати до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності в обсягах витрачання коштів на конкретній території – історичні, природні, екологічні, соціальні, економічні тощо;

5) *ефективність* – під час розрахунку обсягів видатків, відповідно до яких визначають суми трансфертів, не слід враховувати ступінь ефективності використання наявних ресурсів;

6) *об'єктивність* – розрахунок видаткових потреб органів місцевої влади має ґрунтуватись не на суб'єктивній оцінці, а на системі об'єктивних показників;

7) *обґрунтованість* – під час визначення обсягу видатків окремі чинники, від яких залежить витрачання коштів, слід ураховувати тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг органів місцевої влади;

8) *демократичність* – оцінка потреб окремої території у фінансових ресурсах має якомога повніше враховувати пріоритети представників органів місцевої влади, що, у свою чергу, мають відображати уподобання і уявлення місцевого населення;

9) *простота* – обрана модель фінансового вирівнювання має бути простою і зрозумілою як для владних структур, так і для будь-яких представників територіальної громади;

10) *стабільність* – методи оцінки видаткових потреб і розрахунку трансфертів слід застосовувати без істотних змін протягом тривалого періоду часу;

11) *солідарність* – в разі, якщо податковий потенціал різних територій істотно відрізняється і вирівнювання місцевих бюджетів за рахунок трансфертів центрального уряду потребує значних фінансових витрат, доцільно використовувати горизонтальне вирівнювання, тобто перерозподіл доходів між більш та менш забезпеченими органами місцевої влади;

12) *повнота вирівнювання доходів* – вирівнювання має стосуватися всіх доходів, крім випадків, коли стягують лише один податок або місцеві органи влади не мають змоги впливати на співвідношення між різними видами місцевих доходів;

13) *пріоритетність загальних трансфертів* – під час вибору інструментів фінансового вирівнювання перевагу слід надавати не цільовим, а загальним трансфертам, які не обмежують самостійності органів місцевої влади;

14) *збалансування цілей* – фінансове вирівнювання, з одного боку, має стимулювати відповідальність органів місцевої влади та спонукати їх до підвищення ефективності надання ними суспільних послуг, а з іншого – перешкоджати виникненню стимулів для корупційної діяльності цих органів.

Таким чином, система фінансового вирівнювання зарубіжних країн є досить розвинутою і побудована з урахування як історичного досвіду, так і сучасних потреб органів місцевого самоврядування. Тому Україні на сучасному етапі розвитку, коли влада намагається підвищити рівень автономії регіонів, доцільно використати наявний досвід організації системи фінансового вирівнювання.

12.6. Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів

Характерно, що в зарубіжних країнах органи місцевого самоврядування мають право створювати позабюджетні фінансові фонди і досить широко користуються цим правом. Такі фонди мають цільовий характер і їхні кошти використовують на вирішення конкретних місцевих і регіональних соціально-економічних проблем.

Перелік позабюджетних фондів, створюваних місцевими органами влади за кордоном, достатньо широкий, а саме:

- ✓ резервні; страхові; гарантійні;
- ✓ амортизаційні.

Наприклад, французькі комуни у вигляді перерахування субсидій беруть участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, що надають гарантії повернення кредитів, виданих новоствореним фірмам. Для цього комуна укладає з кредитним закладом угоду, у якій визначають мету, суму капіталу та порядок функціонування гарантійного фонду, а також визначають умови повернення внесених у формі субсидій коштів у разі зміни чи ліквідації цього фонду.

Поширеним явищем у багатьох країнах є створення органами місцевого самоврядування страхових фондів для забезпечення гарантій повернення коштів, залучених ними від муніципальних позик. Насамперед це стосується муніципальних запозичень, які здійснюють під так звані моральні зобов'язання, не підтверджені відповідною заставою чи іншими юридичними гарантіями емітента облігацій місцевої позики.

Ще одним видом поширених у світовій практиці позабюджетних фондів є регіональні цільові фонди, створення яких пов'язане з необхідністю вирішення проблем конверсії та реструктуризації економічного господарства регіонів, які спеціалізуються на видобутку сировинних ресурсів, після вичерпання їхніх запасів.

Вони слугують для нагромадження фінансових ресурсів для проведення перепрофілювання регіональної і місцевої економіки і забезпечення стабільного розвитку адміністративно-територіальних утворень після згорання виробництва у видобувних галузях. Прикладами таких цільових фондів є Фонд спадщини у провінції Альберта у Канаді, Фонд перспективного розвитку на Алясці (США), фонди розвитку, призначені для структурної перебудови та розв'язання проблеми зайнятості у Нідерландах та ін.

Акумуляування коштів у таких регіональних фондах здійснюють за рахунок виділення частини доходу від реалізації невідтворюваних мінерально-сировинних ресурсів, від рентних платежів за видобуток надрентабельних видів корисних копалин. Наприклад, до згаданого Фонду перспективного розвитку штату Аляска зараховують 25 % рентної плати за видобуток нафти.

Зазначені фонди, як правило, захищені від втручання в процес їхнього використання центральної виконавчої влади і в окремих країнах перебувають під контролем представницьких органів суб'єктів федерації чи регіонів. Як правило, їх створюють у вигляді трестів, що мають у своєму складі інвестиційні компанії. Така організаційно-правова форма дає змогу ефективніше нарощувати акумульований у фонді трастовий капітал шляхом отримання доходів від вкладання його коштів у статутні фонди рентабельних фірм, у цінні папери, нерухомість і земельні ділянки та інші види доходних активів.

Великий досвід напрацювали окремі країни у сфері фінансування інвестицій за рахунок муніципальних інвестиційних фондів, які формуються за рахунок амортизаційних відрахувань комунальних підприємств і є організаційною формою концентрації значних фінансових ресурсів для проведення широкомасштабної ротації застарілого і зношеного обладнання в секторі муніципального господарства.

Звичайно, за своїм значенням позабюджетні цільові фонди місцевої влади за кордоном поступаються соціально-економічній ролі місцевих бюджетів, але їхнє використання помітно зміцнює фінансову базу органів місцевого самоврядування і надає процесу формування їхніх фінансових ресурсів більшої гнучкості і стабільності.

Запитання для самоконтролю знань

1. Зміст бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.
2. Порівняйте сучасний стан місцевого оподаткування в країнах Європейського Союзу та Україні.
3. Проаналізуйте структуру доходів і видатків органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
4. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування місцевих позабюджетних фондів. Які ви можете окреслити перспективи його запровадження в нашій державі?
5. У чому полягає сутність місцевих позик як джерела забезпечення бюджетних послуг у зарубіжних країнах?

Тестові завдання

1. Вперше посилення на доцільність розмежування державних і місцевих фінансів зробив:

- а) Маркс; в) Сміт;
б) Рікардо; г) Кейнс.

2. Найбільш інтенсивно у XIX ст. розвиток місцевих фінансів відбувся у:

- а) США; в) Німеччині;
б) Франції; г) Англії.

3. Вперше термін «комунальні фінанси» використав:

- а) Ріхард фон Крауфман;
- б) Лоренц Штейн;
- в) Рудольф Гнейст;
- г) Адольф Вагнер.

4. Вчення про місцеві фінанси сформувалось у:

- а) XVI ст.;
- б) XVII ст.;
- в) XIX ст.;
- г) XVIII ст.

5. Назвіть форми місцевих фінансів в Україні:

- а) фінанси області, фінанси району, фінанси села;
- б) фінанси району, фінанси селища, фінанси села;
- в) фінанси області, фінанси району;
- г) фінанси територіальної громади, фінанси області, фінанси району, фінанси селища, фінанси села.

6. У сучасних правових державах місцеві фінанси:

- а) входять до загальної системи організації державної влади;
- б) не входять до загальної системи організації державної влади;
- в) входять за певних умов до загальної системи організації державної влади;
- г) не входять до загальної системи організації державної влади у федеративних державах, а в унітарних – входять.

7. Кількість проблем, які делегує центральна влада для вирішення місцевим органам влади, в сучасних умовах:

- а) зменшується;
- б) збільшується;
- в) не змінюється;
- г) збільшується чи зменшується залежно від устрою держави.

8. Вкажіть основні теорії місцевого самоврядування:

- а) державна; природних прав людини; громадсько-господарського самоврядування;
- б) природних прав людини; державна; соціально-господарського самоврядування;
- в) громадсько-господарського самоврядування; природних прав общини; державна;
- г) природних прав територіальної громади, державно-господарського самоврядування, державна.

9. Європейську хартію про місцеве самоврядування було підписано у:

- а) 1980 р.; в) 1990 р.;
- б) 1985 р.; г) 1987 р.

10. Принципи Європейської хартії базуються на:

- а) теорії природних прав общини;
- б) державній теорії;
- в) громадсько-господарській теорії;
- г) змішаній теорії.

11. Причиною виникнення місцевих фінансів є:

- а) поява держави;
- б) виникнення товарно-грошових відносин;
- в) наявність територіальних колективів;
- г) наявність територіальних колективів, відокремлення їхніх функцій і завдань.

12. Поділ функцій між державою та місцевими органами самоврядування слід здійснювати на основі принципів:

- а) доцільності й ефективності;
- б) регулярності й ефективності;
- в) оперативності й наступності;
- г) комплексного підходу й системності.

13. Витрати, закріплені за місцевими органами влади, поділяють на:

- а) загальні, часткові;
- б) обов'язкові, факультативні;
- в) регулярні, нерегулярні;
- г) першочергові, другорядні.

14. Місцеві фінанси виконують такі функції:

- а) розподільна, контрольна, стимулювальна;
- б) фіскальна, регулювальна, стимулювальна;
- в) регулювальна, розподільна, фіскальна;
- г) контрольна, фіскальна, регулювальна.

15. Місцеві фінансові інститути включають:

- а) об'єкти комунальної власності, місцеві податки і збори, місцеві запозичення та комунальний кредит;
- б) цільові фонди, місцеві бюджети, комунальний кредит;

в) фінансові ресурси, що надходять у розпорядження місцевих органів самоврядування, цільові фонди;

г) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності, фінансові ресурси, які надходять у розпорядження місцевих органів самоврядування, місцеві запозичення.

16. Первинним об'єктом органів місцевого самоврядування є:

- а) село; в) місто;
- б) район; г) територіальна громада.

17. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

а) рухоме і нерухоме майно;
б) доходи місцевих бюджетів;
в) земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад;

г) рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад.

18. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування визначена у:

- а) Конституції України;
- б) Бюджетному кодексі України;
- в) ЗУ «Про державний бюджет України»;
- г) ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

19. Де визначено склад загальних і спеціальних фондів місцевих бюджетів?

- а) у ЗУ «Про державний бюджет України»;
- б) у Конституції України;
- в) у ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- г) у Бюджетному кодексі України.

20. Коли ухвалений закон «Про місцеве самоврядування в Україні»?

- а) 1991р.; в) 1999 р.;
- б) 1997 р.; г) 2000 р.

21. Державна регіональна політика – це:

а) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-

територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;

б) система заходів, що здійснює центральна влада для управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;

в) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;

г) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективно витрачання наявних грошових засобів.

22. Принцип партнерства – це:

а) органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають максимально узгоджувати цілі і пріоритети, кооперувати свої дії в процесі формування та реалізації державної регіональної політики для забезпечення сталого розвитку всієї країни;

б) врахування досягнутого рівня соціально-економічного розвитку регіону під час реалізації державної регіональної політики;

в) регіональну політику здійснюють відповідно до Конституції України, законів України, нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюють на основі законів та їхнього виконання;

г) перерозподіл владних повноважень між органами державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня.

23. Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є:

а) зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

б) зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей, усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;

в) створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;

г) систематичне надання центральною владою допомоги владним органам тих територій, які не мають достатніх ресурсів, для виконання покладених на них функцій.

24. Головною ознакою фінансової незалежності є:

а) за місцевими бюджетами закріплюють відповідні джерела доходів;

б) володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладені на органи місцевого самоврядування;

в) держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

г) органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно один від одного розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети.

25. Можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого самоврядування, це:

а) система місцевих фінансових інститутів;

б) фінансова незалежність місцевого самоврядування;

в) передумова фінансової незалежності місцевого самоврядування;

г) межа фінансової незалежності місцевого самоврядування.

26. Місцеві бюджети – це:

а) сукупність фінансових ресурсів усіх інституційних одиниць, що функціонують на певній території;

б) економічні відносини, обумовлені адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм;

в) сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад;

г) територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення – безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України і власної фінансово-економічної бази.

27. До бюджетів місцевого самоврядування належать:

- а) бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань;
- б) обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах;
- в) обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах;
- г) державний і місцеві бюджети.

28. До функцій місцевих бюджетів не належить:

- а) організаційна функція;
- б) розподільна функція;
- в) контрольна функція;
- г) функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

29. Місцеві бюджети не призначені для:

- а) задоволення потреб держави й підприємств у послугах, які забезпечують нормальні умови життя й праці;
- б) формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- в) розподілу й використання грошових фондів між підприємствами різних видів економічної діяльності;
- г) контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади.

30. Місцеві бюджети в сучасних умовах складаються із:

- а) загального і резервного фондів;
- б) резервного і спеціального фондів;
- в) загального і спеціального фондів;
- г) загального фонду і фонду взаємодопомоги.

31. Згідно з Бюджетним кодексом України, поточний бюджет використовують для виконання:

- а) власних повноважень;
- б) делегованих повноважень;
- в) повноважень органів місцевого самоврядування;
- г) власних і делегованих повноважень.

32. Місцеві зведені бюджети України включають:

- а) бюджет селищ;
- б) бюджети області;
- в) бюджет міста і бюджет району;
- г) все перераховане.

33. Частка ВВП, що акумульована в місцевих бюджетах України, становить близько:

- а) 15 %;
- б) 30 %;
- в) 50 %;
- г) 80 %.

34. На які потреби використовують кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів?

- а) на погашення дефіциту місцевого бюджету;
- б) на фінансування інвестиційних проектів;
- в) на фінансування поточних потреб органів місцевого самоврядування;
- г) усе перераховане.

35. Місцеві позики – це запозичення у:

- а) юридичних і фізичних осіб;
- б) держави;
- в) місцевих органів самоврядування;
- г) усе перераховане.

36. Розмір внутрішніх місцевих позик встановлюють:

- а) обласні та міські ради;
- б) районні ради;
- в) сільські та селищні ради;
- г) усе перераховане.

37. Комунальний кредит – це система відносин між:

- а) юридичною і фізичною особою;
- б) юридичною особою і державою;
- в) фізичною особою і державою;
- г) двома юридичними особами, одна з яких – орган місцевого самоврядування.

38. Передача фінансових ресурсів під час надання комунального кредиту:

- а) поворотна;
- б) платна;
- в) строкова;
- г) усе перераховане.

39. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення:

- а) до 500 тис. осіб;
- б) понад 500 тис. осіб;
- в) понад 800 тис. осіб;

г) понад 1 млн осіб.

40. Місцеві органи влади мають право самостійно:

а) визначати свої доходи і видатки;

б) будувати фінансові інститути;

в) будувати фінансові відносини в межах власної компетенції;

г) усе перераховане.

41. За рахунок бюджету розвитку фінансують:

а) соціально-культурну сферу;

б) видатки на утримання органів влади;

в) розширене відтворення всіх сфер діяльності на місцевому рівні;

г) охорону здоров'я.

42. Сукупність фінансових ресурсів усіх інституціональних одиниць, що функціонують у цьому регіоні – це:

а) регіональні фінанси; б) фінанси регіону;

в) місцеві фінанси; г) державні фінанси.

43. Ресурси суб'єктів господарювання використовують для:

а) поточного фінансування економіки регіону, соціальної-сфери, найважливіших проектів для регіону;

б) фінансування поточної діяльності відповідних суб'єктів для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що перебувають у власності суб'єктів;

в) фінансування уставних функцій місцевих органів влади;

г) покриття бюджетного дефіциту.

44. Державні фінанси, фінанси муніципальних утворень і фінанси самостійних юридичних та фізичних осіб становлять:

а) системи місцевих фінансів;

б) види місцевих фінансів;

в) підсистеми місцевих фінансів;

г) інститути місцевих фінансів.

45. До головних функцій місцевих фінансів не належать:

а) розподільна функція; б) контрольна функція;

в) стимулювальна функція; г) формувальна функція.

46. Система економічних відносин, за допомогою якої національний дохід розподіляють і перерозподіляють згідно з потребами соціально-економічного розвитку регіону, це:

а) фінанси регіону; б) регіональні фінанси;

в) державні фінанси; г) місцеві фінанси.

47. Можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого самоврядування, це:

- а) система місцевих фінансових інститутів;
- б) фінансова незалежність місцевого самоврядування;
- в) передумова фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- г) межа фінансової незалежності місцевого самоврядування.

48. Децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень відповідальності між центром і регіонами місцевими органами управління – це:

- а) межа фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- б) фінансова незалежність місцевого самоврядування;
- в) передумова фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- г) система місцевих фінансових інститутів.

49. Європейська хартія з питань місцевого самоврядування встановила:

- а) принципи фінансування місцевої влади;
- б) принципи фінансування державної влади;
- в) межі фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- г) функції місцевих фінансів.

50. Диверсифікованість і життєздатність системи місцевих фінансів – це:

- а) функція фінансування місцевої влади;
- б) принцип фінансування місцевої влади;
- в) мета фінансування місцевої влади;
- г) напрям фінансування місцевої влади.

51. Коли в Росії відбулося організаційне оформлення Інституту місцевого самоврядування?

- а) внаслідок кріпосної реформи 1861 р.;
- б) після земської реформи 1864 р.;
- в) під час Першої світової війни;
- г) під час Жовтневого перевороту 1917 р.

52. Забезпечує фінансові передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів:

- а) інститут комунальної форми власності;
- б) інститут місцевих податків і зборів;
- в) комунальний кредит;
- г) інститут громадських послуг.

53. Позабюджетні валютні й цільові фонди органів місцевого самоврядування і комунальні платежі:

- а) мають забезпечити фінансові передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів;
- б) визначають модель системи місцевих фінансів;
- в) надають локальним фінансовим системам більшої гнучкості, що сприяє стабілізації місцевих фінансів;
- г) мобілізують основну частину фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг.

54. Законодавче закріплення функцій місцевого самоврядування має знайти відображення насамперед у:

- а) Господарському кодексі України;
- б) Конституції України;
- в) Кримінальному кодексі України;
- г) Бюджетному кодексі України.

55. Категорія "місцеві фінанси" – це:

- а) сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- б) місцеве господарство адміністративно-територіальних одиниць;
- в) система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- г) сукупність матеріальних засобів, які надходять у розпорядження адміністративно-територіальних одиниць.

56. Функції, які виконують місцеві фінанси:

- а) інструмент регулювання соціального й економічного розвитку територій;
- б) контрольна, розподільна; стимулювальна;
- в) фінансова, розподільна, контрольна;
- г) забезпечення громадських послуг.

57. До складу місцевих фінансових інститутів належать:

- а) державні цільові фонди;
- б) загальнодержавні податки і збори;
- в) державний бюджет;
- г) підприємства комунальної власності.

58. Яка умова потрібна для створення місцевих фінансів?

- а) функціонування інституту місцевого самоврядування;
- б) виникнення державних фінансів;
- в) прийняття Конституції;
- г) всі відповіді правильні.

59. Яка з теорій не належить до теорій місцевого самоврядування?

- а) теорія вольності общин;
- б) державницька теорія місцевого самоврядування;
- в) теорія муніципального комунізму;
- г) децентралізаційна теорія.

60. До складу системи місцевого самоврядування в Україні не включають:

- а) територіальних громад;
- б) сільських, селищних, міських рад;
- в) сільських, селищних, міських голів;
- г) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад;
- д) районних та обласних рад;
- е) обласних, районних державних адміністрацій;
- є) органів самоорганізації населення.

61. В чому полягає основна роль місцевих фінансів?

- а) сприяння міжнародному співробітництву;
- б) забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- в) реалізація завдань державної регіональної політики;
- г) вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів;
- д) забезпечення обороноздатності країни.

62. Принцип історичної спадкоємності – це:

- а) розподіл владних повноважень з управління розвитком територій між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, згідно з покладеними на них функціями із закріпленням відповідних ресурсів;

б) перерозподіл владних повноважень між органами державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня;

в) усі заходи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань проведення державної регіональної політики мають бути прозорими і прогнозованими;

г) врахування досягнутого рівня соціально-економічного розвитку регіону під час реалізації державної регіональної політики.

63. Надання суспільних послуг має відбуватись на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можна передавати на вищий рівень управління лише з більш ефективною і економною їхньою реалізацією – це принцип:

- а) децентралізації; в) відповідальності;
б) партнерства; г) субсидіарності.

64. Одним з першочергових завдань державної регіональної політики є:

а) створення правової бази для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики;

б) використання набутого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики;

в) обов'язком центральної влади є забезпечення єдиних стандартів якості життя на всій території країни;

г) визначення проблемних територій у регіонах і розробка та впровадження програм і проектів підвищення їхньої конкурентоспроможності.

65. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є:

а) гарантованим з боку держави правом самостійно вирішувати проблеми місцевого значення за рахунок власних і закріплених джерел доходів;

б) правом установлення місцевих податків і зборів та їхніх ставок у межах, визначених законодавством;

в) передача коштів для виконання спільних проектів і програм та утримання об'єктів спільного користування з одного місцевого бюджету до інших;

г) самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

66. Регіональна фінансова політика – це:

а) сукупність заходів регіональної влади, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їхній розподіл та використання для виконання функцій і завдань, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування;

б) розрахований на перспективу довготерміновий курс регіональної фінансової політики, який передбачає виконання значних завдань, визначених економічною і соціальною стратегією;

в) сукупність заходів, механізмів, інструментів і взаємоузгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення високого рівня якості життя людини на всій території України й сталого розвитку її регіонів за умов забезпечення просторової єдності держави;

г) план формування та використання фінансових ресурсів для виконання завдань та функцій державними органами.

67. До місцевих бюджетів належать:

а) бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань;

б) обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах;

в) бюджет області, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування;

г) державний і місцеві бюджети.

68. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це:

а) фінансові відносини, які визначені законодавством, а також методика визначення об'єктів, суб'єктів цих відносин;

б) балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізують і витрачають на відповідній території;

в) фінансовий план доходів і витрат, які мобілізують і витрачають на відповідній території;

г) основний канал доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовано на суспільне споживання.

69. Створення матеріально-фінансової бази функціонування органів місцевого самоврядування, утримання апарату управління країною, законодавчої, виконавчої влади, правоохоронних органів – це сутність:

- а) мобілізаційної функції місцевих бюджетів;
- б) розподільної функції місцевих бюджетів;
- в) контрольної функції місцевих бюджетів;
- г) функції фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

70. Сукупність показників усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, – це:

- а) зведений бюджет;
- б) поточний бюджет;
- в) бюджет розвитку;
- г) державний бюджет.

71. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначають на основі:

- а) закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів;
- б) нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця;
- в) економічних нормативів;
- г) власних доходів місцевих бюджетів.

72. Спеціальний фонд – це:

а) кошти, спрямовані на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, які утримують за рахунок бюджетних асигнувань;

б) кошти, спрямовані на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території;

в) класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якою певні види доходів призначають для фінансування певних видів видатків;

г) кошти, спрямовані на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

73. Бюджет розвитку є складовою частиною:

- а) загального фонду місцевого бюджету;
- б) резервного фонду місцевого бюджету;
- в) спеціального фонду місцевого бюджету;
- г) фонду накопичення.

74. Частка місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного бюджету України становить близько:

- а) 80 %;
- б) 60 %;
- в) 40 %;
- г) 20 %.

75. Джерелами бюджету розвитку місцевих бюджетів є:

- а) надходження від місцевих податків і зборів;
- б) надходження податку на прибуток підприємств комунальної власності;
- в) дотації вирівнювання з Державного бюджету;
- г) субвенції на виконання інвестиційних проектів.

76. За виплатою доходу позики бувають:

- а) відсотків; б) дисконтні; в) вирашні; г) усі перераховане.

77. Обсяг випущених внутрішніх позик регулюють:

- а) Кабінет Міністрів; б) Верховна Рада;
- в) Президент України; г) органи місцевого самоврядування.

78. Суб'єктом комунального кредиту може виступати:

- а) держава;
- б) орган місцевого самоврядування;
- в) юридична особа;
- г) усе перераховане.

79. До форм комунального кредиту не відносять:

- а) облігаційних позик; б) безоблігаційних позик;
- в) дисконтних позик; г) комунального банківського кредиту.

80. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати:

- а) 20 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету;
- б) 10 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
- в) 50 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
- г) 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету.

81. Система прав місцевих органів влади включає:

- а) право на самостійну роботу, затвердження та виконання місцевих бюджетів;
- б) право встановлення місцевих податків і зборів;
- в) право утворення валютних, резервних, страхових цільових фондів;
- г) усе перераховане.

82. Операції, пов'язані з отриманням коштів на умовах повернення, платності і строковості, в результаті яких

з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету, це:

- а) державні запозичення;
- б) місцеві запозичення;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) комунальний кредит.

83. До закріплених доходів місцевих бюджетів відносять:

- а) податок з доходів фізичних осіб;
- б) адміністративні штрафи, що накладають органи місцевої влади;
- в) плату за землю;
- г) місцеві податки і збори.

84 . Закріплені доходи місцевих бюджетів впливають на:

- а) бюджетний дефіцит;
- б) власні доходи місцевих бюджетів;
- в) розміри бюджетних трансфертів;
- г) усе перераховане.

85. Доходи місцевих бюджетів формують за рахунок:

- а) власних джерел;
- б) закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- в) місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- г) власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

86. До місцевих податків і зборів належить:

- а) комунальний податок;
- б) податок на додану вартість;
- в) податок з власників транспортних засобів;
- г) плата за забруднення навколишнього природного середовища.

87. Норматив податку з доходів фізичних осіб, що зараховують до доходів бюджетів районного значення, сіл, селищ чи їхніх об'єднань, становить:

- а) 75 %; б) 100 %; в) 50 %; г) 25 %.

88. Цільовий міжбюджетний трансферт, призначений на певну мету, в порядку, визначеному тим органом, який надав трансферт, це:

- а) субвенція;
- б) субсидія;

в) місцеві запозичення; г) дотації вирівнювання.

89. Власні доходи органів місцевого самоврядування – це:

а) податки з доходів від діяльності СПД, які надійшли в місцевий бюджет;

б) доходи, які на постійній основі закріплюють за певним місцевим бюджетом і зміцнюють самостійність місцевих бюджетів;

в) доходи, що формують на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади, згідно з його рішенням;

г) доходи місцевих органів влади закріплені за ними Бюджетним кодексом України.

90. Чи враховують надходження власних доходів місцевих бюджетів під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів?

а) враховують;

б) не враховують;

в) враховують лише в унітарних державах;

г) враховують лише у федеративних державах.

91. До неподаткових надходжень місцевих бюджетів належать:

а) адміністративні збори та платежі;

б) доходи від податку з доходів фізичних осіб;

в) доходи від операцій з капіталом;

г) доходи від реалізації державних цінних паперів.

92. Місцеві органи самоврядування самостійно встановлюють розмір видатків на:

а) утримання органів місцевого управління;

б) утворення резервних фондів;

в) надання дотацій і субвенцій для збалансування бюджетів нижчого рівня;

г) усе перераховане.

93. Вільні бюджетні кошти включають:

а) вільний залишок коштів;

б) суми, одержані додатково в процесі виконання бюджету;

в) суми перевищення доходів над видатками;

г) усе перераховане.

94. Який міжбюджетний трансферт в Україні слід повернути в разі нецільового використання:

а) субсидія; в) субвенція; б) дотація; г) допомога.

95. Передача видатків на виконання повноважень між бюджетами означає:

- а) згідно з принципом субсидіарності, забезпечення місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень;
- б) згідно з принципом субсидіарності, забезпечення місцевих бюджетів коштами для виконання власних повноважень;
- в) згідно з принципом субсидіарності, забезпечення місцевих бюджетів коштами для виконання недеlegationаних повноважень;
- г) згідно з принципом субсидіарності, забезпечення місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих і власних повноважень.

96. Бюджет розвитку за видатками не включає:

- а) капітальних вкладень;
- б) погашення основної суми боргу;
- в) видатків на соціальний захист населення;
- г) внесків органів влади в статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

97. До поточних видатків відносять:

- а) видатки бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності;
- б) видатки бюджету на фінансування мережі установ, які діють на початок бюджетного періоду;
- в) видатки на фінансування заходів, спрямованих на капітальне будівництво;
- г) видатки місцевих органів влади, згідно із затвердженим бюджетом.

98. До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- а) державні програми розвитку фізичної культури і спорту;
- б) соціальний захист і соціальне забезпечення;
- в) дошкільну освіту, первинну медико-санітарну та амбулаторно-поліклінічну допомогу;
- г) місцеву пожежну охорону.

99. Резервний фонд для непередбачених видатків не може перевищувати видатки загального фонду місцевого бюджету обсягом:

- а) 10 %;
- б) 5 %;
- в) 2 %;
- г) 1 %.

100. Кошти позабюджетних фондів використовують за рішенням:

- а) громади;
- б) місцевої ради;
- в) голови адміністрації;
- г) усе перераховане.

101. З яких місцевих бюджетів здійснюють видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою, для всіх громадян України (II група)?

- а) з бюджетів міста Києва;
- б) з обласних бюджетів;
- в) з районних бюджетів;
- г) з бюджетів міст обласного значення;
- д) з Державного бюджету України.

102. Які видатки фінансують за рахунок коштів місцевих бюджетів?

- а) видатки для забезпечення конституційного ладу держави;
- б) видатки для забезпечення незалежного судочинства;
- в) видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування;
- г) усе перераховане.

103. Політика вдосконалення міжбюджетних відносин має бути спрямована на виконання таких завдань:

- а) спрощення механізму міжбюджетних відносин;
- б) здійснення контролю над процесом розподілу міжбюджетних трансфертів;
- в) удосконалення обліку і звітності операцій з бюджетними коштами;
- г) забезпечення відповідно до встановлених розмірів трансфертів цільового фінансування витрат.

104. Горизонтальне вирівнювання означає:

- а) усунення невідповідностей між функціями регіональних бюджетів і надходженнями, закріпленими за цим бюджетним рівнем;
- б) передача бюджетно-фінансового управління на нижчі рівні;
- в) формування пріоритетних напрямів видатків на місцях;
- г) пропорційний розподіл податків між бюджетами територій.

105. Головним інструментом горизонтального вирівнювання є:

- а) Державний бюджет;
- б) місцеві бюджети;
- в) спеціальні фонди вирівнювання;
- г) ставка податку на прибуток.

106. Мета регулювання міжбюджетних відносин – це:

а) перерозподіл фінансових ресурсів за допомогою бюджетів з більш економічно розвинутих регіонів до менш економічно розвинутих;

б) забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законом про Державний бюджет України, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень;

в) забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

107. Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів надають:

- а) обласним бюджетам, міським бюджетам Києва;
- б) бюджетам місцевого самоврядування;
- в) районним бюджетам та бюджетам міст без районного поділу;
- г) немає правильної відповіді.

108. Який орган державної влади чи місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет:

- а) Верховна Рада України;
- б) облдержадміністрація;
- в) Міністерство фінансів України;
- г) місцеві ради.

109. Вкажіть, що з наведених матеріалів не включають до проекту рішення про місцевий бюджет:

- а) пояснювальна записка до проекту рішення;
- б) прогноз показників місцевого бюджету;
- в) перелік інвестиційних програм;
- г) кошториси бюджетних установ.

110. Бюджетний процес включає:

- а) складання та затвердження бюджетів;
- б) складання і виконання бюджетів;
- в) розгляд і затвердження бюджетів;
- г) складання, розгляд, затвердження і виконання бюджетів.

111. Переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів:

- а) контроль за витрачанням бюджетних коштів;
- б) дотримання фінансової дисципліни;
- в) оперативність у процесі перерахування коштів;
- г) усі відповіді правильні.

112. Для оцінки ефективності використання бюджетних коштів використовують:

- а) порівняльний аналіз;
- б) факторний аналіз;
- в) аналіз пакета даних;
- г) усі відповіді правильні.

113. За допомогою Бюджетного кодексу України було:

- а) уточнено перелік доходних джерел позабюджетних фондів;
- б) визначено, що фонди за доходами і видатками включають до бюджетів;
- в) заборонено створення позабюджетних фондів;
- г) надано право органам місцевого самоврядування формувати позабюджетні фонди.

114. Законодавча регламентація цільових фондів органів місцевого самоврядування була започаткована у:

- а) Конституції України;
- б) ЗУ «Про бюджетну систему Української РСР»;
- в) Бюджетному кодексі;
- г) ЗУ «Про місцеве самоврядування».

115. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати:

- а) 20 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету;
- б) 10 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
- в) 50 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
- г) 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету.

116. Джерелами бюджету розвитку місцевих бюджетів є:

- а) надходження від місцевих податків та зборів;
- б) кошти від відшкодування майна, яке перебуває в комунальній власності;
- в) запозичення місцевих рад;
- г) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів;
- е) дотації вирівнювання з державного бюджету.

117. Видатки місцевих бюджетів поділяють на:

- а) організаційні, оперативні;
- б) перехресні, двобічні;
- в) поточні, капітальні;
- г) валові, адміністративні.

118. Суми перевищення доходів над видатками місцевих бюджетів:

- а) залишаються в розпорядженні місцевих рад;
- б) перераховують у Державний бюджет;
- в) передають бюджетам нижчого рівня;
- г) розподіляють пропорційно між Державним бюджетом і бюджетами нижчого рівня.

119. Незв'язані субсидії у доходах місцевих органів влади відображають:

- а) обсяг фінансової допомоги з боку держави;
- б) обсяг цільової фінансової допомоги з боку держави;
- в) обсяг державних запозичень;
- г) обсяг фінансової державної допомоги, яка не обумовлена конкретною метою і завданнями.

120. До кошика власних доходів місцевого самоврядування входять:

- а) сукупність доходних джерел, що закріплюють на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховують під час визначення трансфертів цим бюджетам;
- б) сукупність доходних джерел, що закріплюють на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і не враховують під час визначення трансфертів цим бюджетам;
- в) тільки податок з доходів фізичних осіб, що належить відповідним бюджетам;
- г) тільки надходження за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності і сертифікати, що видають виконавчими органами відповідних рад.

121. До власних доходів місцевих бюджетів відносять:

- а) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- б) фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності;
- в) плату за ліцензії;
- г) плату за державну реєстрацію.

122. Забезпечує фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів:

- а) інститут комунальної форми власності;
- б) інститут місцевих податків і зборів;
- в) комунальний кредит;
- г) інститут громадських послуг.

123. Згідно з Бюджетним кодексом, на постійній основі за місцевими бюджетами закріплюють:

- а) перелік доходів місцевого самоврядування та постійні відсотки розмежування доходів між видами бюджетів;
- б) перелік доходів місцевого самоврядування;
- в) постійні відсотки розмежування доходів між видами бюджетів;
- г) податкові надходження.

124. Кошти, які безоплатно і безповоротно передають з одного бюджету до іншого згідно з Бюджетним кодексом, це:

- а) закріплені доходи місцевих бюджетів;
- б) місцеві запозичення;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) безповоротна фінансова допомога;
- д) субвенції.

125. До бюджету сільської, селищної, міської ради зараховують:

- а) 50% плати за землю, 50 % податку з доходів фізичних осіб;
- б) 60 % плати за землю, 40 % податку з доходів фізичних осіб;
- в) 60 % плати за землю, 25 % податку з доходів фізичних осіб;
- г) 40 % плати за землю, 25 % податку з доходів фізичних осіб.

126. Закріплені доходи органів місцевого самоврядування**– це:**

- а) податки з доходів від операційної діяльності СПД, які надійшли в місцевий бюджет;
- б) доходи, які на постійній основі закріплюють за певним місцевим бюджетом, що зміцнює самостійність місцевих бюджетів;
- в) доходи, що формують на території, підвідомчій відповідному органу місцевої влади, згідно з його рішенням;
- г) доходи місцевих органів влади, закріплені за ними Бюджетними кодексом України.

127. До складу доходів, що враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, відносять:

- а) плату за надра;
- б) податок з доходів фізичних осіб;
- в) податок на промисел;
- г) податок на прибуток підприємств комунальної власності.

128. Норматив зарахування плати за землю до обласних бюджетів становить:

- а) 100 %; б) 75 %;
- в) 50 %; г) 25 %.

129. З яких місцевих бюджетів здійснюють видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (І група)?

- а) з обласних бюджетів,
- б) з бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів;
- в) з бюджетів сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань;
- г) з районних бюджетів;

130. Витрати, що здійснюють місцеві органи влади на власний розсуд на основі відповідного законодавства, мають назву:

- а) делеговані;
- б) спеціальні;
- в) обов'язкові;
- г) факультативні.

131. Вільні бюджетні кошти можуть бути витрачені на:

- а) господарські заходи;
- б) купівлю цінних паперів;

- в) надання бюджетних позичок;
- г) усе перераховане.

132. До видатків розвитку відносять:

- а) видатки на фінансування капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення;
- б) обслуговування боргу місцевого самоврядування;
- в) видатки на місцеву пожежну охорону;
- г) видатки на утримання апарату управління.

133. Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюють відповідно до:

- а) Конституції України;
- б) ЗУ «Про місцеве самоврядування»;
- в) ЗУ «Про Державний бюджет»;
- г) наближення до безпосереднього споживача.

134. До видатків, які не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, відносять:

- а) утримання органів місцевого самоврядування;
- б) державні програми розвитку фізичної культури і спорту;
- в) місцева пожежна охорона;
- г) соціальний захист.

135. До цільових фондів місцевого значення відносять:

- а) фонд охорони навколишнього середовища;
- б) фонд приватизації;
- в) фонд фінансування дорожніх робіт;
- г) усі перераховані.

136. На які потреби використовують кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів?

- а) на погашення боргу місцевого самоврядування;
- б) на погашення дефіциту місцевого бюджету;
- в) на фінансування інвестиційних проектів;
- г) на внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності;
- д) на фінансування поточних потреб органів місцевого самоврядування.

137. Фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування здійснюють за рахунок:

- а) коштів Державного бюджету України;
- б) дотацій з вищих бюджетів;

в) передачі місцевому самоврядуванню доходів від загальнодержавних податків і об'єктів загальнодержавної власності;
 г) коштів, отриманих від загальнообов'язкових внесків фізичних осіб на соціальне страхування.

138. Методами міжбюджетного вирівнювання є такі:

- а) вирівнювання "знизу вгору" та "згори вниз";
- б) горизонтальне і паралельне вирівнювання;
- в) вертикальне і горизонтальне вирівнювання;
- г) пряме та непряме.

139. Види міжбюджетних трансфертів за Бюджетним кодексом України:

а) дотація вирівнювання; субвенція; кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації;

б) дотація вирівнювання; субвенція; субсидія, кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації;

в) дотація вирівнювання; субсидія, кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

г) субвенція; субсидія, кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації;

140. Міжбюджетні трансферти за Бюджетним кодексом України – це:

- а) надходження до місцевого бюджету на визначену мету;
- б) кошти, які безоплатно і безповоротно передають з одного бюджету до іншого;
- в) надання коштів з одного бюджету до іншого на поворотній основі;
- г) жодна відповідь неправильна.

141. До неподаткових надходжень місцевих бюджетів відносять:

- а) доходи від операцій з капіталом;
- б) адміністративні збори та платежі;
- в) доходи від податку з доходів фізичних осіб;
- г) доходи від реалізації державних цінних паперів.

142. В який термін за рішенням відповідної ради затверджують обласні та районні бюджети?

а) не пізніше ніж у двотижневий термін після прийняття проекту закону про Державний бюджет у третьому читанні;

б) не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України;

в) у місячний термін після затвердження бюджету міста Києва;

г) у двомісячний термін після ухвалення проекту закону про Державний бюджет України.

143. На рівні місцевих бюджетів у бюджетному процесі виділяють такі стадії:

а) складання проекту місцевого бюджету, затвердження, виконання місцевого бюджету, розгляд звіту про виконання місцевого бюджету;

б) складання проекту місцевого бюджету, розгляд і прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання, підготовку та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо цього;

в) розгляд і прийняття рішення про місцевий бюджет, затвердження місцевого бюджету, виконання місцевого бюджету, підготовку та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету;

г) складання проекту місцевого бюджету, розгляд і прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання, контроль за виконанням місцевого бюджету.

144. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюють:

а) територіальні органи Державного казначейства України;

б) Державне казначейство України;

в) правильні відповіді «а» і «б»;

г) в Україні виконання місцевих бюджетів не переведене на казначейське обслуговування.

145. До проекту рішення про місцевий бюджет не включають:

а) пояснювальної записки;

б) прогнозу показників місцевого бюджету;

в) кошторисів бюджетних установ;

г) переліку інвестиційних програм.

146. Чи допускають затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом?

- а) так;
- б) ні;
- в) міські бюджети можуть приймати з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку;
- г) затвердження обласних «районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів з дефіцитом не допускають.

147. Розмір і цільове спрямування видатків, що здійснюють органи місцевого самоврядування, визначають:

- а) відповідно до переліку, визначеного законом про Державний бюджет України;
- б) відповідно до переліку, визначеного Бюджетним кодексом України;
- в) самостійно місцевими бюджетами;
- г) фінансовими органами.

148. Кошти цільових фондів:

- а) вилученню не підлягають;
- б) за потреби вилучають державні органи;
- в) пропорційно розподіляють між місцевими і державними органами влади;
- г) розподіляють між місцевими органами влади вищого і нижчого рівнів.

149. Видатки на підготовку кадрів, придбання спеціального, цінного інвентарю і навчальне обладнання, медичне обладнання фінансують на основі:

- а) загального кошторису;
- б) індивідуального кошторису;
- в) кошторису видатків на централізовані заходи;
- г) зведеного галузевого кошторису.

150. Поточні видатки – це:

- а) витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів, що не належать до видатків розвитку;
- б) видатки бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності;

в) видатки бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови національної економіки;

г) видатки бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, їхню реконструкцію і модернізацію.

151. Видатки на соціальний захист населення фінансують за рахунок:

- а) видатків бюджету;
- б) поточних видатків;
- в) видатків розвитку;
- г) поточних видатків і видатків розвитку.

152. Надходження від продажу земельних ділянок зараховують до доходів:

- а) загального фонду місцевого бюджету;
- б) бюджету розвитку;
- в) місцевих бюджетів, що враховують під час визначення міжбюджетних трансфертів;
- г) місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення міжбюджетних трансфертів.

153. Якими правами користуються органи місцевого самоврядування в галузі місцевого оподаткування?

- а) запроваджують на своїй території місцеві податки і збори;
- б) визначають механізм справляння та сплати місцевих податків і зборів;
- в) надають пільги з місцевих податків і зборів;
- г) усе перераховане.

154. Залежно від напрямку використання, грошові кошти органів місцевого самоврядування поділяють на:

- а) місцеві та державні;
- б) економічні та фінансові;
- в) функціональні й інвестиційні;
- г) обласні та районні.

155. До прав органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів належить:

- а) право самостійно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів, визначати напрями їхнього використання;
- б) право вільного запровадження місцевих податків і зборів, визначення порядку їхнього справляння;
- в) право створення позабюджетних і валютних фондів;

г) всі перелічені варіанти.

156. Кому підзвітне та підконтрольне міське фінансове управління?

- а) міській раді;
- б) облдержадміністрації;
- в) Міністерству фінансів України;
- г) Верховній Раді України.

157. Стратегічне управління – це:

а) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;

б) система заходів, що здійснює центральна влада для управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;

в) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;

г) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

158. Місцеві фінансові органи підпорядковуються:

- а) відповідному вищому фінансовому органу;
- б) державним адміністраціям;
- в) місцевим радам;
- г) усі відповіді правильні.

159. Фінансовий контроль координує:

- а) утворення і використання грошових коштів;
- б) цільове використання коштів;
- в) утворення і використання грошових коштів, цільове використання коштів;
- г) стратегічне планування.

160. Поточний фінансовий контроль – це контроль:

а) який здійснюють на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових та інших питань;

б) за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат і т. ін.);

- в) який проводять після закінчення певних періодів за підсумками звітного періоду: місяця, кварталу, року;
- г) усі відповіді правильні.

161. Принципи фінансового контролю:

- а) суб'єктивність, фіскальність;
- б) недопущення дискримінації;
- в) об'єктивність, регулярність;
- г) обґрунтованість, ефективність.

162. Вкажіть, якою є система касового виконання місцевих бюджетів України:

- а) змішана; б) казначейська;
- в) банківська; г) облікова.

163. Проект місцевого бюджету складає і несе відповідальність за його виконання як за доходами, так і за видатками:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Верховна Рада України;
- в) міський фінансовий відділ;
- г) виконавчі комітети.

164. Комунальна власність є:

- а) державною власністю; б) колективною власністю;
- в) приватною власністю; г) акціонерною власністю.

165. Суб'єктом права комунальної власності в Україні є:

- а) адміністративно-територіальна одиниця;
- б) орган місцевого самоврядування;
- в) територіальна громада;
- г) місцева рада народних депутатів.

166. Повноваження органів місцевого самоврядування:

- а) управління комунальним майном;
- б) контроль за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- в) заслуховування звітів керівників;
- г) усе перераховане.

167. Право комунальної власності може виникати на:

- а) побутові підприємства;
- б) майно акціонерних товариств;
- в) основні засоби приватних підприємств;
- г) кошти комерційних банків.

168. За функціональним призначенням підприємства комунального господарства поділяються на:

а) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;

б) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;

в) житлове господарство; санітарно-технічні; транспортні; комунальної енергетики; комунального обслуговування; міські шляхи;

г) немає правильної відповіді.

169. Органам місцевого самоврядування заборонено бути учасниками:

а) товариств із додатковою відповідальністю;

б) повних товариств;

в) командитних товариств;

г) усі відповіді правильні.

170. До разових доходів територіальних громад належать:

а) доходи у вигляді відсотків;

б) орендна плата; корпоративні права;

в) приватизація та продаж об'єктів комунальної власності;

г) усе перераховане.

171. Житлове будівництво не ведуть за рахунок:

а) бюджетних коштів;

б) коштів юридичних і фізичних осіб;

в) довгострокового банківського кредитування;

г) короткострокового банківського кредитування.

172. Джерела фінансування ремонту житлового фонду:

а) доходи від оренди;

б) перевищення доходів над видатками житлового фонду;

в) бюджетні асигнування;

г) усе перераховане.

173. Планування видатків на утримання житлово-комунального господарства розпочинають з:

а) планування всіх витрат;

б) визначення доходів цих підприємств;

в) бюджетних асигнувань;

г) усе перераховане.

174. Бюджетний унітаризм – це:

- а) форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм;
- б) форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм;
- в) це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення;
- г) усе перераховане.

175. Надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг зростають у:

- а) США;
- б) Великобританії;
- в) Швеції;
- г) усіх країнах.

176. Місцевий фінансовий орган – це:

- а) установа (організація), яку фінансують з місцевого бюджету;
- б) установа, яка, відповідно до законодавства України організовує та здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів;
- в) установа, яка здійснює функції з фінансування місцевих бюджетів;
- г) усі відповіді правильні.

177. Управління місцевими фінансами – це:

- а) управління на тривалу перспективу, яке полягає у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;
- б) система заходів, що здійснює центральна влада для управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;
- в) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, яке здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;
- г) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

178. До управління місцевими фінансами не входить:

- а) планування;
- б) бюджетування;
- в) оперативне управління;
- г) контроль.

179. Оперативне управління – це:

а) управління на тривалу перспективу, що виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;

б) система заходів, що здійснюють центральна влада для управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;

в) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;

г) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

180. Місцевий фінансовий орган – це установа, що:

- а) організовує складання і виконання місцевих бюджетів;
- б) фінансує місцеві бюджети;
- в) фінансують з місцевого бюджету;
- г) усі відповіді правильні.

181. Попередній фінансовий контроль – це контроль:

а) який здійснюють на етапі розгляду і прийняття рішень з фінансових та інших питань;

б) за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);

в) який проводять після закінчення певних періодів за підсумками звітного періоду: місяця, кварталу, року;

г) усі відповіді правильні.

182. Методи фінансового контролю на місцевому рівні:

- а) попередній, поточний, наступний;
- б) ревізії і перевірки;
- в) ревізії, перевірки, обстеження;

г) аудит.

183. Державні податкові інспекції – це:

- а) органи оперативного фінансового контролю;
- б) незалежні організація;
- в) фінансові організації, якими керує Міністерство фінансів;
- г) апарат головного контролера-ревізора.

184. Облік доходів і видатків здійснюють на окремих рахунках:

- а) Державної контрольно-ревізійної служби;
- б) Рахункової палати;
- в) Державної податкової адміністрації;
- г) Державного казначейства України.

185. Об'єктами права комунальної власності є:

- а) кошти місцевих бюджетів;
- б) земля та природні ресурси;
- в) житловий фонд;
- г) усе перераховане.

186. Різновиди комунальної власності в Україні:

- а) обласна і міська;
- б) районна;
- в) сільська і селищна;
- г) усі перераховані.

187. Статути підприємств комунальної власності затверджують:

- а) на загальних зборах;
- б) місцеві ради;
- в) за рішенням працівників;
- г) керівники підприємств.

188. За джерелами фінансування виділяють такі підприємства комунальної власності:

- а) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримують з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;
- б) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;
- в) житлове господарство; санітарно-технічні; транспортні; комунальної енергетики; комунального обслуговування; міські шляхи.

г) немає правильної відповіді.

189. За організаційно-правовими формами виділяють такі комунальні підприємства:

а) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримують з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;

б) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;

в) житлове господарство, санітарно-технічні, транспортні, комунальної енергетики, комунального обслуговування, міські шляхи;

г) немає правильної відповіді.

190. Оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності включає аналіз:

а) майнового стану;

б) платоспроможності;

в) фінансової стійкості і ліквідності;

г) усього перерахованого.

191. До постійних доходів територіальних громад належать:

а) доходи у вигляді відсотків;

б) орендна плата; корпоративні права;

в) приватизація та продаж об'єктів комунальної власності;

г) усе перераховане.

192. Від яких чинників залежить сума квартирної плати?

а) кількості осіб, що проживають у квартирі;

б) розмірів середньорічної житлової площі і середньої ставки за 1 м²;

в) кількості повнолітніх осіб, що проживають у приміщенні;

г) місцезнаходження та кількості поверхів у будинках.

193. Джерелами доходів житлово-комунального господарства є:

а) квартирна плата;

б) кошти, які одержують від комунальних підприємств на відшкодування витрати з обслуговування внутрішньобудинкових мереж;

в) інші доходи (орендна плата за житлові приміщення, виручка від реалізації майна, макулатури і брухту);

г) усе перераховане.

194. Найбільшу частку у структурі видатків житлово-комунального господарства становлять:

- а) ремонт житлового фонду;
- б) нарахування на заробітну плату;
- в) заробітна плата;
- г) матеріальні витрати.

195. Бюджетний федералізм – це:

- а) форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм;
- б) форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм;
- в) це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати й вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення;
- г) усе перераховане.

196. Доходи від підприємницької діяльності і власності переважають у:

- а) США; в) Великобританії;
- б) Швеції; г) всіх країнах.

Тематика рефератів

1. Формування теорії місцевих фінансів.
2. Місцеві фінанси як наукова дисципліна.
3. Українські вчені XIX ст. про місцеві фінанси.
4. Розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів у вітчизняній фінансовій думці XX ст.
5. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
6. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування.
7. Питання місцевого самоврядування в Конституції України.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – базовий нормативний акт з місцевих фінансів.
9. Проблеми вдосконалення місцевих фінансів у Бюджетному кодексі України.
10. Розвиток місцевих бюджетів та їхня роль у місцевих фінансах України.

11. Етапи становлення місцевих бюджетів України.
12. Формування інституту місцевого самоврядування та його вплив на місцеві фінанси.
13. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
14. Планування доходів та видатків місцевих бюджетів.
15. Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.
16. Дискусійні питання суті і функцій місцевих фінансів.
17. Проблеми зміцнення місцевих фінансів України.
18. Проблематика місцевих фінансів у щорічних законах про Державний бюджет України.
19. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу на місцевому рівні.
20. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування.
21. Казначейська система виконання місцевих бюджетів.
22. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів України.
23. Власні і закріплені доходи місцевих бюджетів.
24. Аналіз витрачання коштів місцевих бюджетів України.
25. Соціальна спрямованість місцевих бюджетів.
26. Бюджет розвитку місцевих бюджетів і проблеми його функціонування.
27. Проблеми збалансування місцевих бюджетів.
28. Розвиток теорії бюджетного федералізму.
29. Бюджетний федералізм, його суть та вплив на організацію місцевих фінансів.
30. Механізм перерозподілу бюджетних ресурсів у територіальному аспекті.
31. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин в бюджетній системі України.
32. Фіскальні дисбаланси в Україні.
33. Проблеми розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів.
34. Механізм перерахування дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету і проблеми його вдосконалення.
35. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні районів, міст обласного значення, селищ та сіл.
36. Міжбюджетні відносини та їхній вплив на місцеві фінанси.

37. Фінансове вирівнювання та його стан в Україні.
38. Методи бюджетного регулювання та їхній розвиток.
39. Види бюджетних трансфертів.
40. Міжбюджетна реформа в Україні: зміст, напрями проведення та вплив на місцеві фінанси.
41. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування.
42. Стан місцевого оподаткування в Україні та шляхи його вдосконалення.
43. Проблеми ефективного управління коштами місцевих бюджетів.
44. Громадські послуги, їхній зміст і особливості надання на місцевому рівні.
45. Місцеве господарство та його роль у місцевих фінансах.
46. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.
47. Проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні.
48. Управління фінансами комунальних підприємств.
49. Проблеми реформування житлово-комунального господарства.
50. Фінансовий контроль на місцевому рівні.
51. Типи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та їхній вплив на організацію місцевих фінансів.
52. Основні проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування та місцевих фінансів у Європі.
53. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах.
54. Фінансове вирівнювання за кордоном.
55. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.
56. Муніципальні позики за кордоном.
57. Регіональні і місцеві фінанси Росії.
58. Муніципальні фінанси Польщі.
59. Муніципальні фінанси Франції та Німеччини.
60. Державна регіональна політика України і місцеві фінанси.

Термінологічний словник

Автономія фінансова місцевого самоврядування – можливість територіальних колективів та їхніх органів забезпечувати здійснення покладених на них законом функцій за рахунок власних та закріплених фінансових джерел.

Баланс фінансових ресурсів території – система показників, яка відображає джерела утворення, обсяги, а також напрями використання фінансових ресурсів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці за певний проміжок часу, як правило, за рік. Баланс фінансових ресурсів території є одним з показників фінансового планування.

Банківська система касового виконання бюджету – система касового виконання державного і місцевих бюджетів. Забезпечується банківськими установами. Касове виконання державного бюджету за цією системою покладають на центральний банк, місцевих бюджетів – на уповноважені банківські установи.

Бюджет міста з районним поділом – сукупність доходів і видатків міського бюджету і бюджетів районів у складі міста (різновид зведеного бюджету).

Бюджет області – сукупність доходів і видатків обласного бюджету, а також бюджетів районів і міст обласного підпорядкування (різновид зведеного бюджету).

Бюджет району – сукупність доходів і видатків районного бюджету, а також бюджетів міст районного підпорядкування, сільських та селищних рад (різновид зведеного бюджету).

Бюджет селищної та сільської ради – бюджет, що складають, затверджують і виконують органи селищного та сільського самоврядування.

Бюджет територіальної громади – бюджет міста, села, селища або добровільного об'єднання кількох сіл в одну громаду.

Бюджетна децентралізація – процес передачі частини прав, компетенції, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наслідком бюджетної децентралізації є збільшення частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного (консолідованого) бюджету.

Бюджетна класифікація – групування доходів і видатків

бюджетів усіх рівнів за однорідними ознаками. Розробляє Кабінет Міністрів України і затверджує Верховна Рада України. У зарубіжних країнах, як правило, немає єдиної бюджетної класифікації для всіх бюджетів.

Бюджетна позичка – кошти, що надають на принципах строковості і поворотності з Державного бюджету України місцевим бюджетам, а також з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня для покриття тимчасових касових розривів під час їхнього виконання.

Бюджетна резолюція – нормативний документ, який щороку ухвалює Верховна Рада України і визначає основні напрями бюджетної політики на черговий рік. Першу бюджетну резолюцію ухвалено в 1995 р.

Бюджетне законодавство України. У 90-х роках бюджетне законодавство України складалося із Закону "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р., Закону "Про бюджетну систему України" від 29 червня 1995 р., із щорічних законів "Про Державний бюджет України", з постанови Верховної Ради України від 7 липня 1995 р. "Про основні напрями бюджетної політики на 1996 рік (Бюджетна резолюція)", постанови Верховної Ради України від 3 липня 1996 р. "Про основні напрями бюджетної політики на 1997 рік", із постанови Верховної Ради України від 3 липня 1997 р. "Про основні напрямки бюджетної політики на 1998 рік (Бюджетна резолюція)", постанови Верховної Ради від 6 травня 1996 р. "Про затвердження правил оформлення проекту Закону України "Про Державний бюджет України".

Бюджетне регулювання – процес збалансування (вирівнювання) доходів та видатків бюджетів різних рівнів, що входять до системи бюджетів по вертикалі й по горизонталі. Вирівнювання по вертикалі системи бюджетів означає збалансування доходів і видатків, з одного боку, Державного бюджету України, з другого – місцевих бюджетів у сукупності на всіх їхніх рівнях (області, міста Києва, міст, районів, районів у містах, селах і селищах). Вирівнювання по горизонталі означає збалансування доходів і видатків між так званими бідними і багатими територіями. Бюджетне регулювання певною мірою є синонімом поняття фінансове вирівнювання, яке використовують у практиці зарубіжних країн.

Бюджетне самофінансування – спосіб забезпечення дохідної частини бюджету за рахунок власних доходів відповідної території.

Бюджетний процес – встановлений законодавством порядок складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, що входять до системи бюджетів. Крім того, це порядок контролю за виконанням бюджетів, а також звітів про їхнє виконання.

Бюджетний унітаризм – форма міжбюджетних взаємовідносин у країнах з унітарним державним устроєм, що базуються на засадах, які визначила центральна влада в законодавчому порядку.

Бюджетний устрій – побудова системи бюджетів, її поділ на окремі види бюджетів на основі державного і територіального устрою країни. Це система принципів організації системи бюджетів і взаємозв'язків між її окремими ланками.

Бюджетний федералізм – форма міжбюджетних взаємовідносин у країнах з федеративним державним устроєм, які базуються на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації на договірних засадах.

Бюджетні процедури – процедури підготовки проекту бюджету виконавчим органом державної влади або місцевого самоврядування, його оформлення, подачі до представницького органу влади, розгляду, слухання в представницькому органі влади, а також порядку доопрацювання проекту, внесення до нього змін, затвердження бюджету, введення його в дію і затвердження звіту відповідно до визначених термінів. Відповідні процедури застосовують і до Державного бюджету України.

Валовий податковий продукт (ВПП) – показник, що характеризує обсяг сукупних податкових надходжень у межах держави. Використовують в практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Валютні фонди – валютні кошти органів місцевого самоврядування, що формують на основі порядку, встановленого законодавством України, включають до складу місцевого бюджету і витрачають з метою, визначеною місцевою владою. Кошти валютних фондів зберігають на спеціальних валютних рахунках органів місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів – кошти, які відповідні місцеві органи влади спрямовують на фінансування заходів для

забезпечення покладених на ці органи функцій. Видатки місцевих бюджетів поділяють на поточні видатки і видатки розвитку. Поточні – це видатки на фінансування діючої мережі підприємств, закладів і установ, що перебувають у власності місцевого самоврядування, а також на заходи соціального захисту і соціального забезпечення населення. Видатки розвитку – це видатки місцевих бюджетів на інвестиційні програми і капітальні вкладення.

Виконання місцевого бюджету – процес забезпечення доходів бюджету і його видатків, що здійснює місцевий орган державної виконавчої влади або виконавчий орган місцевого самоврядування.

Вільні бюджетні кошти – додаткові кошти, що з'являються в процесі виконання бюджету і які не затверджують у складі його доходів і видатків.

Власні доходи місцевих органів влади – доходи, які належать місцевій владі і які вона акумулює за рахунок джерел, що є на підвідомчій території. До власних доходів належать місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від майна та ін.

Громадські послуги – ключовий інститут у системі місцевого самоврядування. Це послуги, що надають громадянам місцеві інститути публічної влади в межах їхніх функцій і завдань.

Гранти місцевим органам влади (від англ. *grant* – дарувати, давати: дотацію, субсидію, стипендію, задовольняти прохання) – фінансові ресурси, які передають місцевій владі з бюджетів вищого рівня для фінансування окремих завдань і функцій. Фінансові ресурси у формі грантів можуть надавати місцевим органам влади також міжнародні фінансові організації та бізнесові структури. Як поняття використовують у багатьох зарубіжних країнах.

Делеговані повноваження – повноваження, які доручають для виконання місцевій владі від імені центральної влади. Фінансування завдань, що виконують у межах делегованих повноважень, забезпечує держава.

Державний бюджет України – бюджет, який складають, затверджують і виконують центральні органи державної влади України.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами. Є два основні показники, які визначають рівень

дефіциту бюджету: відношення частки видатків, які не забезпечуються доходами, до всіх видатків у відсотках та відношення частки видатків, що не забезпечуються доходами, до обсягів валового внутрішнього продукту (ВВП) у відсотках.

Додатковий місцевий бюджет – бюджет, який у багатьох зарубіжних країнах служить для доповнення основного з урахуванням змін, що відбуваються у видатках та доходах.

Дотація (від лат. *dotatio* – дарунок, пожертва) – кошти, що передають з державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і видатків.

Доходи місцевих бюджетів – кошти, які надходять до відповідних місцевих бюджетів у розмірах і в порядку, встановлених законодавчо. Вони включають власні або закріплені доходи, відрахування від регульованих доходів, дотації, субсидії, субвенції та інші трансферти. Доходи місцевих бюджетів розподіляють на податкові і неподаткові.

Жироцентрально – різновид комунальної кредитної установи, що забезпечує безготівкові розрахунки органів місцевого самоврядування та надає короткострокові кредити. Жироцентралі утворено в Німеччині та в інших зарубіжних країнах.

Закріплені доходи – доходи, які повністю або на основі фіксованого відсотка, на постійній чи довготривалій основі, у встановленому законом порядку надходять до відповідного місцевого бюджету.

Затвердження місцевого бюджету – процедури розгляду та прийняття рішень про введення в дію бюджету представницьким органом місцевого самоврядування.

Зведений (консолідований) бюджет України – сукупність усіх бюджетів (державного та інших місцевих), які входять до бюджетної системи за доходами і видатками.

Звіт про виконання місцевого бюджету – бюджетна процедура, яку забезпечує місцевий орган державної виконавчої влади або виконавчий орган місцевого самоврядування на сесійному засіданні представницького органу місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством.

Земські збори – форма місцевих податків, які встановлювали земства – органи місцевого самоврядування Російської імперії в період із 1864 р. до 1917 р.

Земські повинності – форма цільових місцевих податків, які встановлювали земства.

Казначейська система касового виконання бюджету – система касового виконання бюджету, яке забезпечує спеціальний орган Міністерства фінансів – державне казначейство. В Україні утворено державне казначейство, на яке покладено функції виконання державного бюджету, ведення обліку його касового виконання, управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом.

Касове виконання місцевого бюджету – організація та здійснення прийому, зберігання й видачі бюджетних коштів, ведення обліку і звітності в процесі виконання місцевого бюджету. Касове виконання місцевого бюджету в Україні здійснюють територіальні відділення Національного банку України, а в тих адміністративно-територіальних одиницях, де таких відділень немає, – інші уповноважені банки.

Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів – перелік повноважень і обов'язків місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів у бюджетному процесі, у сфері складання, затвердження й виконання місцевого бюджету, утворення позабюджетних, цільових, резервних і валютних фондів, запровадження місцевих податків і зборів, залучення фінансово-кредитних ресурсів тощо.

Комунальна власність – самостійна форма власності, яка, за Конституцією України, є власністю територіальної громади. Див. також *муніципальна власність*.

Комунальний кредит – форма договірних взаємовідносин між позичальниками грошей, якими є органи місцевого самоврядування, та їхніми кредиторами – фізичними і юридичними особами, а також державою.

Комунальні банки – різновид фінансово-кредитних установ, які створюють органи місцевого самоврядування зарубіжних країн. Спеціальні кредитні установи, які функціонували в 20-х роках і в колишньому СРСР. Комунальні банки утворювали місцеві ради.

Комунальні платежі – платежі, що стягують місцеві органи влади як плата за надані послугу фізичним та юридичним особам.

Контроль за виконанням місцевого бюджету – бюджетна процедура, що здійснює представницький орган місцевого самоврядування у формах, які він самостійно визначає.

Ліміт боргу місцевих органів влади – гранична величина заборгованості органів місцевого самоврядування за муніципальними позиками, яку встановлює центральна влада. Ліміт боргу місцевим органам влади можуть визначати в законодавчому порядку або його може встановлювати Міністерство фінансів. Показник, який використовують у зарубіжній практиці.

Матрикулярні внески (від лат. *Matricula* – список) – порядок формування бюджету центрального уряду, згідно з яким його доходи утворюють за рахунок відрахувань окремих територій, що входять до складу держави, і пов'язують з фінансуванням конкретного списку централізованих видатків. Таку систему формування центрального бюджету використовували на етапі становлення федеративних держав. На цих засадах формували союзний бюджет 1991 р. колишнього СРСР у період розпаду союдної державності. В Україні на побутовому рівні ідеологію матрикулярних внесків обстоюють у формі моделі формування бюджету "знизу догори". У сучасних умовах у зарубіжних країнах матрикулярних внесків як способу формування бюджету центрального уряду не використовують.

Міжбюджетні взаємовідносини – форма, в якій забезпечують взаємозв'язок різних ланок у системі бюджетів, що визначається державним, територіальним і бюджетним устроєм країни.

Міжбюджетні взаєморозрахунки – різновид трансфертних ресурсів, які використовували в колишньому СРСР і використовують в нинішній бюджетній практиці України. Це процес передачі коштів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів і, навпаки, з місцевих бюджетів до державного бюджету в процесі виконання бюджетів для збалансування їхніх доходів і видатків на всіх рівнях бюджетної системи. В Україні немає законодавчої бази, яка регламентує міжбюджетні взаєморозрахунки.

Мінімальна доходна база місцевої влади – гарантована державою доходна база місцевих бюджетів, необхідна для формування мінімального бюджету.

Мінімальний бюджет органів місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для фінансування державних і громадських послуг на рівні гарантованих державних мінімальних соціальних стандартів.

Мінімальні державні соціальні стандарти – показник, який визначає вимоги держави до переліку та рівня послуг, що надають місцеві органи влади. Використовують у практиці зарубіжних країн. Мінімальні державні соціальні стандарти фінансово гарантує держава.

Місцевий бюджет розвитку – самостійний розділ бюджету, видатки якого спрямовують на розширене виробництво, на інвестиції, на придбання обладнання, на сплату основної частини боргу. Доходи цього бюджету формують за рахунок частини податків, позик, інвестиційних субсидій і кредитів. Використовують як поняття в зарубіжних країнах. Нове законодавство України про місцеве самоврядування передбачає запровадження в державі місцевих бюджетів розвитку.

Місцевий поточний бюджет – самостійний розділ бюджету, видатки якого спрямовують на поточні потреби і утримання закладів бюджетної сфери, на соціальне забезпечення. Нове законодавство України про місцеве самоврядування передбачає запровадження в державі місцевих поточних бюджетів.

Місцеві бюджети – сукупність бюджетів, які складають, затверджують і виконують відповідні місцеві органи влади та самоврядування.

Місцеві податки і збори – обов'язкові платежі, які, згідно із законодавством, запроваджують органи місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території і повністю зараховують до відповідних місцевих бюджетів.

Місцеві фінанси – система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення функцій і завдань, що покладають на місцеві органи влади. Як термін використовують у зарубіжній практиці.

Міський бюджет – бюджет, який складає, затверджує і виконує орган міського самоврядування.

Муніципальна власність – одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів місцевого самоврядування. Термін використовують у зарубіжній практиці.

Муніципальний банк – фінансово-кредитна установа, яку заснували орган місцевого самоврядування та муніципальні підприємства, яка спеціалізується на фінансовому обслуговуванні діяльності територіальних колективів, здійснює інші банківські операції.

Муніципальний кредит – інститут фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Система кредитних відносин, головним позичальником в якій є органи місцевого самоврядування. Основна форма фінансування муніципальних інвестиційних програм у зарубіжних країнах. Муніципальний кредит відокремлено від державного. На відміну від державного кредиту, муніципальний кредит має виключно цільовий характер з реалізацією конкретних соціально-економічних програм. Комунальний кредит в Україні перебуває в процесі становлення.

Муніципальні податкові служби – спеціальні органи, створені в окремих зарубіжних країнах завдяки органам місцевого самоврядування для стягування місцевих податків і зборів.

Нормативи відрахувань від регульованих доходів – показник із практики бюджетного регулювання колишнього СРСР і нинішньої практики України. Це пропорції (у відсотках), згідно з якими розподіляють регульовані доходи між різними рівнями бюджетної системи. Нормативи для областей, міста Києва затверджує Верховна Рада України; для районів, міст обласного підпорядкування, районів у місті Києві – відповідно обласні, Київська міська рада; районів у містах із районним поділом, міст районного підпорядкування, сіл і селищ – відповідно міські та районні ради. Нормативи як інструмент бюджетного регулювання передбачені законодавством про бюджетну систему. В зарубіжній практиці як показник не використовують. З 1998 р. цього інструмента не застосовують у відносинах Державного бюджету України з областями, містом Києвом. У 1999 р. він знову введений у бюджетну практику.

Нормативно-розрахункові методи фінансового вирівнювання – методи надання трансфертів та інших фінансових ресурсів бюджетам місцевих органів влади з бюджету центрального уряду, а також із бюджетів органів влади вищого рівня на основі розмежування видаткових функцій між різними рівнями влади, розрахунку можливих доходів місцевих органів влади на основі податкового потенціалу територій, мінімальних бюджетів місцевого самоврядування, державних мінімальних соціальних стандартів та відповідної формули фінансового вирівнювання. Під час подібних розрахунків ураховують чисельність населення відповідної території, його структуру, рівень зайнятості, наявність мережі доріг, об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, що утримує місцева влада, та інші індикатори. Результатом цих розрахунків є визначення об'єктивних бюджетних потреб території, можливостей фінансування їхнього за рахунок повноважень місцевої влади, а також розмірів необхідної фінансової допомоги центрального уряду та органів влади вищого рівня.

Ці методи широко застосовують у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Обласний бюджет – бюджет, який складають, затверджують і виконують обласні органи державної влади й самоврядування.

Обов'язкові видатки органів місцевого самоврядування – видатки, що в обов'язковому порядку здійснює місцева влада відповідно до законодавства для фінансування державних і громадських послуг. Поняття використовують в зарубіжній практиці.

Оборотна касова готівка – кошти, що утворюють у складі місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів під час їхнього виконання.

Особливі бюджетні режими місцевих органів влади – різновид преференцій, що надає місцевій владі центральна державна влада, які передбачають пільги та додаткові повноваження окремих місцевих органів влади. Можуть включати розширення бюджетної автономії, податкових повноважень, повноважень щодо розподілу доходів та фінансування видатків окремих місцевих органів влади. Особливі бюджетні режими інколи передбачають індивідуально-договірні відносини місцевих

органів влади окремих територій і центрального уряду в бюджетній сфері, наприклад у Китаї чи в Російській Федерації.

Метою створення для окремих територій особливих бюджетних режимів є комплекс умов для залучення іноземного капіталу, активізації підприємницької діяльності, щоб подолати відставання таких регіонів у соціально-економічному розвитку. Особливі бюджетні режими можуть бути також нав'язані центральній владі діями сепаратистських сил окремих регіонів, що стає чинником територіальної дезінтеграції цих держав.

Податкова позика – різновид податкових пільг. Це повне або часткове звільнення від оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності центральними та місцевими органами влади на певний період часу. Оформляють угодою як фінансову позику цим суб'єктам, яку має бути використано з певною метою. Податкові позики використовують у практиці багатьох країн.

Податкова угода – угода, яку укладають органи влади і суб'єкти підприємницької діяльності, що отримують податкові пільги. Застосовують як правову форму регулювання податкових пільг, які надають місцевими органами влади в деяких країнах, зокрема в Російській Федерації. Угода передбачає обов'язки сторін, напрями використання звільненого від оподаткування доходу, очікуваний ефект та інші показники.

Податкове зусилля – ступінь використання місцевим органом влади податкоспроможності територіального колективу. Показник, що використовують у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Податкові канікули – різновид податкових пільг. Це звільнення від оподаткування іноземних інвесторів або окремих галузей виробництва на певний період часу для пожвавлення ділової активності в країні чи в окремому регіоні.

Податкоспроможність територіального колективу – обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом комунального оподаткування на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник використовують у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Позабюджетні фонди – фонди фінансових ресурсів, що формують органи місцевого самоврядування за рахунок визначених законом джерел. У 1990–1995 рр. їх не включали до складу

місцевих бюджетів і витрачали з метою, що встановила місцева влада. З 1996 р., згідно із законодавством, позабюджетні фонди, що формують на основі обов'язкових відрахувань, включено до складу відповідних місцевих бюджетів.

Позикова санкція – дозвіл на випуск цінних паперів муніципальної позики, що надає органам місцевого самоврядування центральна влада, як правило, Міністерство фінансів, або реєстрація цих паперів. Як правову норму використовують у більшості зарубіжних країн.

Правила складання і виконання бюджетів – нормативний документ, що затверджує Кабінет Міністрів України.

Право податкової ініціативи – право місцевих органів влади і самоврядування на запровадження місцевих податків і зборів.

Преференції місцевих органів влади (від лат. *preferere* – надавати переваги, пільги) – пільги і додаткові повноваження, які надає центральна влада місцевим органам влади в галузі економіки та фінансів. Як правило, вони пов'язані з наданням окремим територіям особливого економічного статусу, створенням спеціальних економічних зон.

Преференції місцевих органів влади можуть включати податкові та митні пільги, пільги на землекористування, спрощений візовий режим, особливий режим валютного регулювання в процесі збуту продукції, що виробляють у спеціальних економічних зонах. Вони також можуть передбачати додаткові повноваження місцевих органів влади в галузі проведення інвестиційної та бюджетної політики і в інших сферах. Як поняття використовують у зарубіжних країнах.

Приєднані бюджети – фінансові баланси, які відображають діяльність окремих господарських служб органів місцевого самоврядування, що не наділені правом юридичної особи в окремих зарубіжних країнах.

Прихований дефіцит бюджету – невчасне або неповне фінансування галузей бюджетної сфери. Виник в Україні в умовах боротьби за скорочення видатків для зменшення відкритого дефіциту бюджету України.

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками. Профіцит бюджету як явище властивий окремим місцевим бюджетам України.

Районний бюджет – бюджет, що складають, затверджують і виконують районні органи державної влади і самоврядування.

Районний бюджет у місті – бюджет, що складають, затверджують і виконують органи районного самоврядування в місті.

Регіональні цільові фонди – спеціальні фонди грошових ресурсів, які створюють в ряді зарубіжних країн для реструктуризації економіки регіонів, що спеціалізуються на добувних та сировинних галузях промисловості.

Регульовані доходи – доходи, які для збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів України надходять до них у формі відрахувань (частки) податків або платежів за нормативами, затвердженими у визначеному законом порядку.

Резервні фонди – спеціальні фонди, що формують у складі видатків місцевих бюджетів і використовують для фінансування невідкладних заходів, не передбачених під час їхнього затвердження. Резервні фонди формують у розмірах, що не перевищують одного відсотка видатків відповідних місцевих бюджетів.

Самооподаткування – форма місцевих податків і зборів, яка виникла у 20-х роках у колишніх СРСР і УРСР. Нині встановлює громада жителів сіл та селищ України згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 23 жовтня 1984 р. "Про самооподаткування сільського населення".

Самостійність місцевого бюджету – можливість формування його доходів за рахунок власних та закріплених доходів, місцевих податків і зборів.

Середня податкоспроможність територіального колективу – обсяг доходів у масштабах країни, який може бути оподатковано комунальними податками на душу населення. Розраховують шляхом ділення доходів, що підлягають оподаткуванню, на чисельність населення країни. Показник використовують у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Система бюджетів України – до свого складу включає Державний бюджет України та місцеві бюджети України. Структура системи бюджетів України визначається Конституцією України та Законом "Про бюджетну систему України".

Система формування бюджету – система, за допомогою якої доходи зараховують до відповідних бюджетів. Теоретично розрізняють одно- і багатоканальну системи формування бюджету. Одноканальна система має два різновиди зарахування і розподілу доходів: "згори донизу" і "знизу догори". Перша форма одноканальної системи передбачає концентрацію всіх податкових надходжень у бюджеті центрального уряду з їхнім далішим територіальним перерозподілом. Друга форма передбачає концентрацію всіх податкових надходжень у первинній низовій ланці бюджетної системи з далішим відрахуванням їхньої частини до бюджетів вищого рівня. У чистому вигляді в сучасному світі таких систем немає. За багатоканальною системою податкові надходження розподіляють на основі закріплення їхніх різних видів відповідно до рівнів системи бюджетів.

Складання місцевого бюджету – процес розробки його проекту з дотриманням визначених законодавством процедур, який здійснюють місцеві органи державної виконавчої влади або виконавчий орган місцевого самоврядування.

Спеціальне оподаткування – одна з форм місцевого оподаткування. Сформували в США та в деяких інших зарубіжних країнах разом із становленням і розвитком інституту місцевого самоврядування. В царській Росії та в Україні спеціального оподаткування не застосовували. Є разовим примусовим оподаткуванням, своєрідною платою за послуги, що надають місцеві органи влади у сфері поліпшення власності. До таких послуг належить будівництво доріг, водогонів, газопроводів, санітарних систем та ін. Наслідком цього є збільшення вартості земельних ділянок, нерухомості, якими володіють приватні власники. Вони можуть скористатися додатковими вигодами, що виникають після будівництва вказаних вище об'єктів.

Розміри податку на основі спеціального оподаткування встановлювали пропорційно до витрат, які здійснила місцева влада на поліпшення власності, і відповідно до спеціальної вигоди, яку отримав колишній власник від подорожчання його майна і земельних ділянок.

Субвенція (від лат. *subvenire* – приходити на допомогу) – кошти, що надають місцевим бюджетам з державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню в разі їхнього нецільового використання.

Субсидарність – принцип побудови міжурядових фінансових взаємовідносин. Субсидарність – це відповідність завдань і функцій, що покладають на той чи інший рівень влади, об'єктивним можливостям найбільш ефективного їхнього забезпечення. Згідно з принципом субсидарності, повноваження між рівнями влади слід розподілити таким чином, щоб проблеми вирішували ті владні структури, які є найближчими до місця події. Принцип субсидарності широко використовують у країнах Європейського Союзу.

Субсидія (від лат. *subsidium* – допомога, підтримка) – кошти, які надають з державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

Територіальна громада – спільність людей, яка проживає на відповідній території, утворює низову адміністративно-територіальну одиницю і наділена правом самоврядування.

Трансферти (від фр. *transfert*; лат. *transfere* – переносити, переводити) – кошти, що передають з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у формі дотацій, субсидій, субвенцій тощо.

Фінанси місцевих органів влади – синонім поняття «місцеві фінанси».

Фінансове вирівнювання – процес збалансування доходів і видатків місцевих органів влади для створення можливостей надання ними державних і громадських послуг на рівні єдиних державних стандартів. Поняття використовують у практиці зарубіжних країн.

Фінансово-кредитні ресурси місцевих органів влади – кошти, що залучає місцева влада за рахунок кредитів, внутрішніх місцевих позик, місцевих грошово-речових лотерей, дивідендів від цінних паперів та інших запозичених ресурсів.

Формула вирівнювання – математична модель, на основі якої здійснюють фінансове вирівнювання як по горизонталі, так і по вертикалі.

Цільові фонди – різновид позабюджетних фондів. Це кошти, які використовують для розв'язання конкретних проблем, визначених органами місцевого самоврядування.

Використана та рекомендована література

1. Конституція України: Постанова ВРУ від 28.06.1996 р. IV 254/96-ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс Україна: чинне законодавство зі змінами та допов. на 25 серп. 2010 р. (Відповідає офіц. текстові). – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.
3. Податковий кодекс України: зі змінами, внесеними згідно із Законами № 657-VII від 24.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про власність: Закон України. – К.: Парламент. вид-во, 2000. – 80 с.
5. Про державний бюджет України на поточний рік: Закон України.
6. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р.: в 11 т. / ВРУ, Ін-т законодавства. – К., 1996. – Т. 5. – С. 13–20.
7. Про державну податкову службу в Україні: Закон України № 509-12 від 04.12.1990 р.: в 11 т. / ВРУ, Ін-т законодавства. – К., 1996. – Т. 1. – С. 7–37.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
9. Про місцеві податки і збори: Закон України // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – С. 138–146.
10. Про систему оподаткування: Закон України № 77/97 від 18.02.1997 р. / ВРУ // Право України. – 1997. – № 4. С 45-98.
11. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України № 56/95 від 15.02 1995 р. // Відомості ВРУ. – 1995. – № 39.
12. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. // Відомості ВРУ. – 1997. – № 38. – С. 36–78.
13. Про бюджетну класифікацію та її впровадження: наказ Кабінету Міністрів України від 27.12. 2001 р. № 604 // Відомості ВРУ. – 2001. – № 46. – С. 55–93.
14. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до бюджету) між державним бюджетом та місцевими

бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 р. № 1932 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – С. 124–126.

15. Про затвердження методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12. 2003 р. № 1994 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 48. – С. 125–127.

16. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03. 2002 р. № 256 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 51.– С. 135–137.

17. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 27.– С. 145–147.

18. Про затвердження Порядку складання, розгляду та затвердження основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02. 2002 р. № 228 // Офіц. вісн. України. – 2002.– № 19. – С. 125–127.

19. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25. – С. 116–117.

20. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05 2001 р. № 341/2001 // Уряд. кур'єр. – 2001. – 30 лип.

21. Про державне казначейство України: Указ Президента України від 27.04.1995 р. IV 335/95 // Уряд. кур'єр. – 1995. – 30 трав.

22. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: наказ Держ. казначейства України від 04.11.2002 р. № 205 // Офіц. вісн. України.– 2002.– № 47. – С. 126–127.

23. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Губенко, І.В. Самчинська; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», ШАГО. – К., 2009.– 136 с.

24. Бескид Й.М. Державний бюджет України / Й.М. Бескид. – Тернопіль: Терноп. акад. народ. госп-ва, 1996. – 107 с.
25. Біла О. Г. Фінанси: навч. посібник / О.Г. Біла, І.Р. Чуй. – Львів.: Магнолія, 2006, 2010.– 390 с.
26. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо організації та проведення бюджетних слухань в органах місцевого самоврядування України / В.І. Кравченко, О.Ю. Кучеренко, І.І. Гейдар [та ін.]. – К.: НДФІ, 2000.–120 с.
27. Василик О. Д. Державні фінанси України: підруч. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
28. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000.– 416 с.
29. Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посібник / К.В. Владимиров, Н.І. Чуйко, О.Ф. Рогальський. – Херсон: Олді-плюс, 2006. – 352 с.
30. Власюк Н.І. Місцеві фінанси: навч. посібник / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельнік. – К.: Алерта, 2011. – 328 с.
31. Вступ до бюджетного кодексу: навч. посібник. Мод. 1 / С.І.Мельник, Ф. Щербина, Дж. Хансен [та ін.]. – К.: Міленіум, 2001. – 144 с.
32. Волохова І.С. Проблеми розподілу видаткових повноважень між рівнями влади України / І.С. Волохова // Економіка України.– 2013.– №8.– С. 55–64.
33. Галушка Є.О. Казначейська справа: навч. посібник / Є. Галушка, В. Охрімівський, Й. Хижняк. – Чернівці: Книги - ХХІ, 2004. – 248 с.
34. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит: навч. посібник / П.К. Германчук, І.Б. Стефаник, Н.І. Рубан, В.Т. Олександров. – К.: НВП «АВТ», 2004. – 424 с.
35. Державні фінанси в транзитивній економіці: навч. посібник / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад [та ін.]; за ред. М.І. Карліна. – К.: Кондор, 2003. – 220 с.
36. Демків І.О. Вплив фінансової кризи на бюджети органів місцевого самоврядування / І.О. Демків // Фінанси України.– 2011.– № 8.– С. 76–90.
37. Деркач М.І. Сучасна державна політика у сфері подолання статистичного й динамічного дисбалансу місцевих бюджетів / М.І. Деркач // Фінанси України.– 2011.– № 4.– С. 55–65.

38. Європейська хартія місцевого самоврядування / пер. з англ. Є. М. Вишневецького. – К.: Вид-во Ради Європи, 1999. – 9 с.
39. Єпіфанов А.О. Регіональна економіка: навч. посібник / А.О. Єпіфанов, І.В. Сало. – К.: Наук. думка, 2001. – 302 с.
40. Запатріна І.В. Тарифна політика як критичний фактор розвитку житлово-комунальної сфери / І.В. Запатріна, І.Б. Лебіда // Економіка України.– 2013.– № 3.– С. 66–77.
41. Колодій С.Ю. Удосконалення механізмів фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів / С.Ю. Колодій, В.С. Корчинський // Фінанси України.– 2011.– № 1.– С. 73–83.
42. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
43. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посібник / О.П.Кириленко. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 192 с.
44. Кириленко О.П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О.П. Кириленко // Фінанси України.– 2013.– № 8.– С. 19–29.
45. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібник / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
46. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001) / В.І. Кравченко. – К.: КМ Асадетіа, 2001. – 460 с.
47. Казначейська система виконання бюджету: підруч. / С.О. Булгакова, Н.В. Базанова, Л.В. Єрмоленко [та ін.]. – К.: Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 2000. – 250 с.
48. Костіна Н.І. Моделювання фінансів / Н.І. Костіна, А.А. Алексєєв, П.В. Мельник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 224 с.
49. Лісовий А.В. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою / А.В. Лісовий, Н.І. Рубан // Фінанси України.– 2011.– № 5.– С. 28–40.
50. Луніна І.О. Методичні засади моніторингу місцевих бюджетів у контексті забезпечення стабільності державних фінансів / І.О. Луніні, Д.М. Серебрянська // Фінанси України.– 2013.– № 7.– С. 33–44.
51. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період / І.О. Луніна. – Х.: Форт, 2000. – 296 с.

52. Маркович Г.Б. Пріоритетні напрями вдосконалення методологічних засад щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Г.Б. Маркович // Фінанси України.– 2012. – № 9.– С.43-54.

53. Мельник С.І. Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу: навч. посібник. Мод. 3 / С.І. Мельник, С.Б. Ільїних, І.Ф. Щербина. – К.: Міленіум, 2002. – 280 с.

54. Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

55. Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О. Омелянович, В.С. Левченко, О.В. Хістева, Д.В. Фірсова, О.О. Ябуковська; М-во освіти і науки України, Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського.– 2011. – 252 с.

56. Опарін В.М. Бюджетна система / В.М. Опарін, І.В. Малько, С.Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2001. – 208 с.

57. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: моногр. / за ред. А.Ф. Мельник. – Тернопіль: Екон. думка, 2003. – 608 с.

58. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібник / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 285 с.

59. Петкова Л. Муніципальні інвестиції та кредити: навч. посібник / Л. Петкова, В. Проскурін. – К., 2006. – 158 с.

60. Радіонов Ю.Д. Причини і наслідки неефективного використання міжбюджетних трансфертів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України.– 2013.– № 3.– С. 59–70.

61. Радіонов Ю.Д. Управлінські рішення як фактор неефективного використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України.– 2013.– № 12.– С. 41–51.

62. Рева Т.М. Місцеві фінанси: навч. посібник / Т. Рева, К. Ковальчук, В. Кучкова. – К.: Центр навч. л-ри, 2007. – 208 с.

63. Стефанюк І.Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І.Б. Стефанюк // Фінанси України.– 2013. – № 2.– С. 71-82.

64. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу: навч. посібник. Мод. 2 /

С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен [та ін.]. – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.

65. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посібник / О.О.Сунцова. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. – 560 с.

66. Сторонянська І.З. Проблеми організації та ефективність використання муніципальних запозичень / І.З. Сторонянська, І.С. Музика // Фінанси України.– 2013. – № 11.– С.45–56.

67.Ткаченко І.Т. Звітність бюджетних організацій: навч. посібник / І.Т. Ткаченко. – К.: КНЕУ, 2000. – 240 с.

68. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І.Я. Чугунов.– К.: НІОС, 2003. – 488 с.

69. Шабінська С.А. Місцеві фінанси: конспект лекцій / С.А. Шабінська, С.В. Шабінський, М.О. Євдокімова; ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. – Х., 2008. – 200 с.

70. Шабинская С.А. Местные финансы : учеб. пособие / С.А. Шабинская, А.В. Шабинский, М.А. Евдокимова; ХНАУ им. В.В. Докучаева. – Х. , 2012. – 252 с.

71. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.07.2010 / ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи». – К.: USAID, 2010. – 61 с.

72. Юрій С.І. Бюджетна система України: навч. посібник / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.

73. Юрій С. Казначейська система: навч. посібник / С. Юрій, В. Стоян, М. Мац. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 591с.

74. Яценко Ю.О. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів / Ю.О. Яценко // Фінанси України.– 2013.– № 7.– С. 44–77.

75. Ярош О.Б. Економічні ризики у сфері державної тарифної політики на послуги ЖКГ / О.Б. Ярош, О.Б. Пушкарьова // Економіка України.– 2013.– № 11.– С. 76–83.

Зміст

Передмова.....	3
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Місцеві фінанси та їхній устрій.....	4
Тема 1. Сутність, складники та засади організації місцевих фінансів.....	4
1.1. Формування науки про місцеві фінанси.....	4
1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їхнього виникнення.....	10
1.3. Функції і роль місцевих фінансів.....	16
1.4. Склад і структура місцевих фінансів.....	32
<i>Запитання для самоконтролю знань.....</i>	<i>39</i>
Тема 2. Фінансова політика органів місцевого самоврядування.....	40
2.1. Державна регіональна політика та її роль у забезпеченні фінансової стабільності регіонів.....	40
2.2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування.....	45
2.3. Зміст і значення фінансової політики органів місцевого самоврядування.....	47
2.4. Бюджетна політика на місцевому рівні.....	50
<i>Запитання для самоконтролю знань.....</i>	<i>51</i>
Тема 3. Місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевих органів влади.....	51
3.1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування.....	51
3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхні функції.....	53
3.3. Роль місцевих бюджетів у бюджетній системі України.....	59
3.4. Види та структура місцевих бюджетів.....	64
3.5. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування.....	67
<i>Запитання для самоконтролю знань.....</i>	<i>75</i>
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. Механізм управління місцевими фінансами.....	75
Тема 4. Формування доходної бази місцевих бюджетів.....	75
4.1. Характеристика доходів місцевого бюджету.....	76
4.2. Характеристика місцевих податків і зборів як джерела	

доходної бази місцевих бюджетів.....	83
4.3. Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.....	91
4.4. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів.....	92
4.5. Програмно-цільовий метод планування бюджету.....	94
4.6. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів.....	98
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	102
Тема 5. Система видатків місцевих бюджетів.....	102
5.1. Сутність та основи формування видатків місцевих бюджетів.....	103
5.2. Характеристика видатків місцевих бюджетів залежно від рівня бюджетної системи.....	107
5.3. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів.....	113
5.4. Планування окремих видатків місцевих бюджетів.....	119
5.5. Основи кошторисного фінансування.....	125
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	127
Тема 6. Фінансове вирівнювання і бюджетне регулювання... 128	
6.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їхньої організації.....	128
6.2. Бюджетні трансферти та їхні види.....	131
6.3. Сутність і стан фінансового вирівнювання.....	136
6.4. Бюджетне регулювання, його цілі та методи.....	140
6.5. Удосконалення міжбюджетних відносин.....	143
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	144
Тема 7. Бюджетний процес на місцевому рівні.....	144
7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.....	145
7.2. Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.....	149
7.3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів... 160	
7.4. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів.....	173
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	174
Тема 8. Управління місцевими фінансами в Україні.....	175
8.1. Сутність місцевого самоврядування та його роль в управлінні місцевими фінансами.....	175
8.2. Управління місцевими фінансами.....	179

8.3. Основні завдання та функції місцевих органів фінансового управління.....	181
8.4. Суб'єкти управління коштами місцевих бюджетів, їхні повноваження.....	185
8.5. Фінансовий контроль на місцевому рівні.....	190
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	195

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. Фінанси житлово-комунального господарства.....195

Тема 9. Організація фінансової діяльності підприємств місцевого господарства.....195

9.1. Поняття про комунальну власність і об'єкти права комунальної власності.....	196
9.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів. Види комунальних підприємств.....	201
9.3. Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної власності.....	207
9.4. Основні напрями реформування комунального сектора в Україні	214
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	218

Тема 10. Фінанси підприємств комунального господарства...219

10.1. Сутність і склад комунального господарства.....	219
10.2. Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства.....	223
10.3. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування	225
10.4. Тарифна політика підприємств комунального господарства: її сутність і визначальні фактори.....	229
10.5. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні тарифної політики підприємств житлово-комунального господарства.....	234
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	236

Тема 11. Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу.....236

11.1. Соціально-економічне значення житлового господарства...236	
11.2. Організація обслуговування житлового фонду.....238	

11.3. Джерела доходів та фінансових надходжень житлово-експлуатаційних організацій.....	242
11.4. Особливості фінансування витрат житлово-експлуатаційних організацій.....	247
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	250
Тема 12. Світовий досвід організації місцевих фінансів	250
12.1. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів	251
12.2. Бюджетний федералізм.....	259
12.3. Доходи та видатки локальних урядів.....	265
12.4. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.....	268
12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном.....	271
12.6. Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів.....	274
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	276
Тестові завдання.....	276
Тематика рефератів.....	313
Термінологічний словник.....	316
Використана та рекомендована література	332
Зміст	338

Навчальне видання

Євдокімова Марина Олександрівна

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник

Редактор Т.Є. Кучеренко
Коректор І.О. Бутильська
Комп'ютерний набір і верстка М.О. Євдокімова

Підп. до друку 26.08.2014. Формат 60x84/16 Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Обсяг: 20,0 ум.-друк. арк.; 20,5 обл.-вид. арк. Тираж 100.
Замовлення №

Виробник – редакційно-видавничий відділ Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва. 62483, Харківська обл., п/в «Комуніст - 1», навч. містечко ХНАУ, тел. 99-72-70,
E-mail:office@knau.kharkov.ua.

Виготовлювач – дільниця оперативного друку ХНАУ, тел. 99-77-80.