

Марія СИДОРОВИЧ

# МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ







НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»



МОГИЛЯНСЬКИЙ  
ПІДРУЧНИК

Серію «Могилянський підручник»  
засновано 2017 року

Марія СИДОРОВИЧ

## МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ

*Навчальний посібник*

*для студентів вищих навчальних закладів*

Київ  
2021

УДК 336.14:352.07(477)(075.8)  
С 34

*Рекомендовано до друку згідно з ухвалою Вченої ради  
Національного університету «Кієво-Могилянська академія»  
(протокол № 22 від 24 грудня 2020 року)*

### **Рецензенти:**

*Запатріна І. В.*, доктор економічних наук, професор, засновниця Академії публічно-приватного партнерства  
*Дубина М. В.*, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування Чернігівського національного технологічного університету

### **Сидорович М.**

С 34 Муніципальні фінанси : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. / Марія Сидорович. – Київ : НаУКМА, 2021. – 68 с. – (Серія «Могилянський підручник»).

ISBN 978-966-2410-99-0 (Серія «Могилянський підручник»)

ISBN 978-617-7668-26-7

У навчальному посібнику систематизовано теоретичні та практичні аспекти функціонування бюджетної системи в частині місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, що базуються на світовій практиці, та висвітлено специфіку організації фінансів місцевих органів влади в Україні згідно з національним законодавством. Навчальний посібник підготовано на основі освітньо-професійної програми дисципліни «Місцеві фінанси». Він покликаний допомогти студентам оволодіти базовими знаннями щодо засад організації місцевих фінансів у процесі вивчення цієї дисципліни.

Посібник призначений для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, а також може бути корисним фахівцям у галузі публічних фінансів та всім, хто цікавиться цією тематикою.

**УДК 336.14:352.07(477)(075.8)**

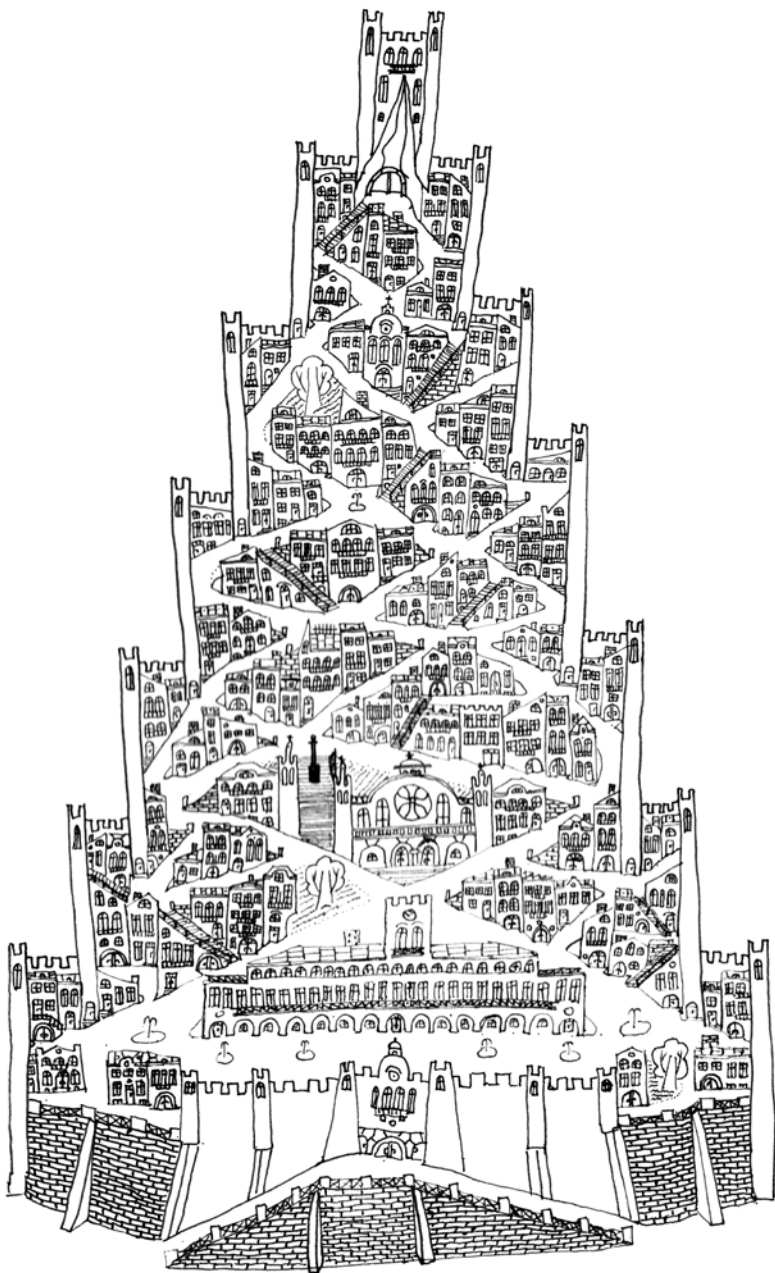
В оформленні обкладинки посібника використано фото Ярослава Сидоровича

**ISBN 978-966-2410-99-0**  
**(Серія «Могилянський підручник»)**  
**ISBN 978-617-7668-26-7**

© Сидорович М., 2021  
© НаУКМА, 2021

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1.</b> Сутність, складники та засади організації муніципальних фінансів .....	7
<b>РОЗДІЛ 2.</b> Фінансова політика місцевих органів влади.....	18
<b>РОЗДІЛ 3.</b> Місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевих органів влади .....	24
<b>РОЗДІЛ 4.</b> Формування дохідної бази місцевих бюджетів .....	28
<b>РОЗДІЛ 5.</b> Система видатків місцевих бюджетів.....	36
<b>РОЗДІЛ 6.</b> Система запозичень місцевих органів влади.....	43
<b>РОЗДІЛ 7.</b> Система міжбюджетних трансфертів .....	48
<b>РОЗДІЛ 8.</b> Бюджетний процес на місцевому рівні .....	54
<b>Список використаної та рекомендованої літератури</b> .....	60



*Остан Кривдик. Місто на скелі – 3. Ескіз*

## ПЕРЕДМОВА

**Не розповідайте мені про ваші цінності,  
покажіть мені ваш бюджет,  
і я сам розповім вам, які у вас цінності.**

*Джозеф Р. Байден <sup>1</sup>*

Муніципальні фінанси є важливою складовою частиною фінансової системи кожної держави. Зростання їхньої ролі є триваючим трендом останньої половини століття в багатьох куточках світу. У фіскальній децентралізації економісти вбачають тиху революцію [28; 45]. З переданням повноважень та фінансових ресурсів з центру на місця, а відтак і зміщенням центрів ухвалення деяких важливих для громадян рішень, змінюється як політичний, так і економічний ландшафт країни.

Саме це, на думку засновника теорії фіскального федералізму Валласа Оутса, наближує органи влади до громадян, робить їх відповідальнішими за надання послуг, які б більше задовольняли потреби громадян [53]. У 1985 році європейські країни уклали Європейську хартію місцевого самоврядування (далі – Хартія), в якій викладено базові принципи децентралізації владних повноважень і фінансів та роль місцевого самоврядування в устрої демократичних країн [32]. Згодом після проголошення незалежності до Хартії приєдналася й Україна.

На сьогодні накопичено значний досвід багатьох країн, що в той чи інший спосіб провели реформи з фіскальної децентралізації. Цей досвід є різноманітним, а дані неоднорідними, що ускладнює дослідження цієї теми та наслідків фіскальної децентралізації. Проте, як зазначено в одній із нещодавно опублікованих праць

---

<sup>1</sup> Вислів від 2008 року приписують Джозефу Р. Байдену, на той час сенатору Конгресу США, з посиланням на авторство його батька; мовою оригіналу звучить так: “Don't tell me what you value, show me your budget, and I'll tell you what you value.”

Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), на сьогодні питання полягає не в тому, чи є децентралізація позитивним явищем, а в тому, що вплив децентралізації з погляду демократії, ефективності, відповідальності, регіонального та місцевого розвитку значною мірою залежить від того, як її організовано та втілено в життя [45].

З огляду на зазначене виникає потреба в детальному вивченні фіскальної децентралізації та способу організації муніципальних фінансів у світі та в Україні зокрема, систематизації знань та їх практичному застосуванні в Україні.

Навчальний посібник з муніципальних фінансів складається з восьми розділів, які висвітлюють різні елементи системи фінансових взаємовідносин та сукупно представляють зміст муніципальних фінансів. До блоків посібника належать сутність, складники та засади організації муніципальних фінансів, фінансова політика місцевих органів влади, роль місцевого бюджету як основи фінансової бази місцевих органів влади, формування дохідної бази, системи видатків та запозичень місцевих бюджетів, система міжбюджетних трансфертів та бюджетний процес на місцевому рівні. Кожен розділ розпочинається з переліку основних термінів та понять, формулювання навчальних цілей. Наприкінці розділів наведено питання для обговорення та самоконтролю.

Розпочнемо з розгляду сутності та підходів до організації муніципальних фінансів.



# РОЗДІЛ 1

## СУТНІСТЬ, СКЛАДНИКИ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

**Основні терміни та поняття:** муніципальні фінанси, фіскальна децентралізація, фінансова автономія, принцип субсидіарності

### Навчальні цілі:

1. Розкрити сутність муніципальних фінансів та фіскальної децентралізації.
2. Проаналізувати засади організації муніципальних фінансів.

### Роль місцевих органів влади в наданні суспільних послуг

З погляду організації відносин між суспільним (публічним) і приватним секторами в економіці відбувається постійна взаємодія між її агентами (рис. 1). Спрощено перерозподіл фінансових ресурсів та надання послуг у суспільному секторі можна представити так: суспільний сектор, що охоплює державний та місцевий рівні влади, збирає податки та збори з підприємств і громадян, а натомість надає їм послуги або забезпечує певними благами.

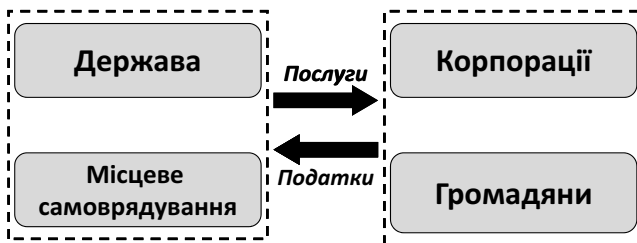


Рис. 1. Взаємодія між економічними агентами <sup>2</sup>

<sup>2</sup> Структуру публічного сектору тут подано спрощено (розгорнуту структуру див. у Керівництві зі статистики державних фінансів від 2014 р., с. 20 [39]).

За першої деталізації цієї взаємодії суспільного та приватного секторів економіки можемо бачити, що податки та збори становлять значну частину доходів суспільного сектору, суспільні послуги ж надаються за рахунок витраток відповідних бюджетів. Ці послуги повинні відповідати потребам громадян та інших агентів, що проживають (або працюють) у відповідній юрисдикції. Оскільки доходи і витатки на різних рівнях бюджетної системи здебільшого є несумірними, трансфери між бюджетами держави та місцевих органів влади збалансовують цю систему (рис. 2).

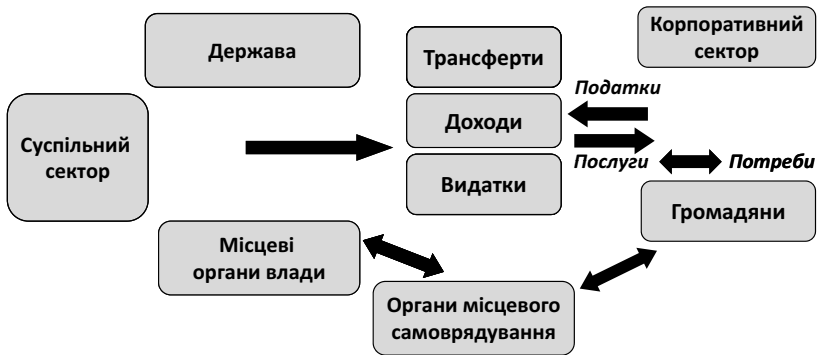


Рис. 2. Взаємодія в суспільному секторі між економічними агентами

Роль суспільного сектору в економіці з погляду публічних фінансів зводиться до виконання низки функцій. Річард Масгрейв у своїй фундаментальній праці з публічних фінансів [52, с. 5] визначає три ключові цілі публічної економічної політики: 1) забезпечення ефективного розподілу ресурсів; 2) досягнення бажаного перерозподілу доходів і багатства; 3) підтримання високого та стабільного рівня зайнятості та виробництва. Ці функції ще називають розподільчо-аллокаційною (allocation), дистрибутивно-трансфертною (distribution) та стабілізаційно-регламентуючою (stabilization) (переклад термінів за [19, с. 184]).

Задоволення потреб громадян послугами відбувається за посередництвом держави, місцевих органів влади (разом – суспільного сектору) та корпоративного сектору.

Оскільки не всі цілі повною мірою досягаються на кожному з рівнів суспільного сектору однаково ефективно, важливо визначити

той рівень, на якому такі блага надаються ефективніше. Це було одним із питань, на які у своїй основоположній праці шукає відповідь засновник теорії фіскального федералізму та автор теореми децентралізації Валлас Оутс, який постулює, що «кожна послуга, що надається суспільним сектором, повинна надаватися тією юрисдикцією, яка спроможна контролювати таку мінімальну географічну територію, яка б інтерналізувала вигоди та витрати на надання такої послуги» [53]. Ще одним критерієм для надання послуги на місцевому рівні є ситуація, коли преференції послуг на місцевому рівні є вкрай гетерогенними (тобто розрізненими), а для надання на загальнодержавному рівні – коли екстерналії між різними юрисдикціями є значними [53]. Попри те, що з концептуального погляду базові принципи викладено чітко, у міжнародній практиці немає єдиного підходу до розподілу благ, що надаються суспільним сектором, між різними рівнями влади.

Обсяг і набір суспільних послуг надаються в межах обсягів зібраних податків, зборів та інших видів доходів. Такі послуги покликані задовольнити середні потреби, тоді як споживчий попит є неоднорідним. Суспільний сектор забезпечує надання тих суспільних благ, які неможливо або недоцільно надавати в приватному секторі. Органи місцевого самоврядування та муніципальні підприємства доповнюють послуги, що надаються державою, та можуть більш точно відповідати специфічному попиту, притаманному окремим регіонам або муніципалітетам. Надання таких послуг буде ефективним тоді, коли буде налагоджено розподіл функцій або співпрацю на засадах партнерства між державним, місцевим та приватним секторами. Така співпраця може стимулювати конкуренцію та сприяти більш повному використанню ресурсів, даючи змогу надавати послуги громадянам більш якісно.

Місцеві суспільні блага (блага, що надаються органами місцевого самоврядування громадянам) за своєю природою здебільшого є змішаними, адже вигоди від їх споживання не можуть бути обмежені винятково одним індивідом, але й недоступні повною мірою кожному [18].

Набір суспільних послуг, що надаються місцевими органами влади та покликані забезпечувати конституційні та соціально-економічні гарантії громадянам, зазвичай є законодавчо визначеним.

В адміністративному устрої держави інститутом, який є найбільше наближеним до громадян, є органи місцевого самоврядування. Тож саме він відіграє ключову роль у наданні послуг громадянам на місцевому рівні.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (стаття 3), місцеве самоврядування виражає право та здатність місцевої влади регулювати та управляти значною частиною суспільних справ під їхню власну відповідальність та в інтересах місцевої громади. Таке право має виконуватися через ради, що складаються з членів, вільно обраних шляхом таємного голосування, та яким можуть підпорядковуватися відповідальні перед ними органи [32].

До найтипівіших функцій місцевих органів влади належить надання послуг за такими напрямками [39]:

- освітні заклади;
- заклади охорони здоров'я та соціального забезпечення;
- громадська санітарія та пов'язані з цим послуги (зокрема системи та заводи з очищення води, збір та утилізація відходів та ін.);
- культура, дозвілля та спортивні майданчики (зокрема концерти, театри та музичні зали, музеї, артгалереї, бібліотеки, відкриті простори).

Розглянемо сутність і складники системи муніципальних фінансів та типи їх організації.

### ***Сутність муніципальних фінансів***

Спершу з'ясуємо використання термінів. Як зазначають автори підручника з теорії фінансів, поняття «місцеві фінанси» є аналогом поняття «фінанси місцевих органів влади», синонімами якого, своєю чергою, можуть бути поняття «муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси міста, області, району, селища, села тощо» [19, с. 271]. Хоча в контексті розподілу фінансів публічного сектору між різними рівнями врядування в українському науковому просторі превалює термін «місцеві фінанси», проте, з огляду на наявність синонімічного ряду в понятійному апараті, запропоновано послуговуватися терміном «муніципальні фінанси».

Термін «муніципальні фінанси» також відображає зростаючу роль органів місцевого самоврядування в наданні послуг на місцевому рівні. Зокрема, Максим Іванина та Анвар Шах зазначають, що

з наукового погляду потрібно приділяти більшу увагу ролі місцевих органів влади, які є нижче від середньої ланки бюджетної системи (тобто в Україні це органи місцевого самоврядування, що включають у себе бюджети територіальних громад міст (включно з районами в містах), сіл та селищ), тоді як раніше більшу увагу приділяли субнаціональним (sub-national) органам влади, що включають усі ланки бюджетної системи нижче від загальнодержавного рівня (тобто в Україні це області, райони та органи місцевого самоврядування) [40]. З огляду на результати здійсненого дослідження, автори також вважають, що саме місцеві органи влади нижньої ланки врядування (тобто в Україні це органи місцевого самоврядування) найкраще підходять для проведення порівняльного аналізу реформ системи врядування [40].

На думку О. Д. Василика, місцеві фінанси – це «сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій» [2]. Порівнюючи визначення О. Д. Василика та В. М. Федосова, зазначимо, що В. М. Федосов трактує поняття місцевих фінансів ширше, ніж О. Д. Василик, воно охоплює не лише органи місцевого самоврядування, а й загалом усі місцеві органи влади включно з областями та районами [2; 19].

Попри це загалом таке визначення узгоджується з описом сутності муніципальних фінансів, наведеним у Керівництві ООН щодо муніципальних фінансів [64, с. 1], що повніше розкриває їхній зміст. Згідно з ним сутність муніципальних (місцевих) фінансів полягає в ухваленні рішень місцевими органами влади щодо їхніх доходів та видатків. Це поняття охоплює питання вибору джерел доходів місцевими органами влади, зокрема податків, зборів за користування та міжбюджетних трансфертів. Муніципальні фінанси покликані відповісти на питання щодо видатків на місцевому рівні та відповідальності за рішення щодо доходів та видатків, а також організацію бюджетного процесу та фінансового менеджменту. Окрім цього, до кола питань входять питання шляхів фінансування інфраструктури через використання операційних доходів та запозичень, а також зборів з девелоперів та приватно-публічних партнерств [64, с. 1].

Якщо розглядати муніципальні фінанси в широкому значенні, то, окрім органів місцевого самоврядування (ОМС) та інших місцевих органів влади, до комплексу всіх надавачів муніципальних послуг слід також включати фінанси муніципальних підприємств, що часто є самостійними фінансовими одиницями, проте можуть перебувати у власності органів місцевої влади, а також деякі позабюджетні фонди.

Ключовим у цій системі економічних взаємозв'язків є отримання громадянином послуг, які надаються публічним сектором, як це передбачено суспільним договором та закріплено законодавчо. Надання таких послуг має бути підкріплено відповідними фінансовими ресурсами.

### ***Фіскальна децентралізація системи публічних фінансів, її сутність, мета і завдання***

Уважається, що децентралізація набрала обертів тому, що вона може надавати можливість здійснювати публічну політику, яка краще відповідатиме перевагам резидентів окремих регіонів або муніципалітетів [65, с. 19]. Децентралізація має три виміри: політичний, адміністративний та фіскальний [45, с. 4]. Об'єктом уваги в контексті муніципальних фінансів є власне фіскальна децентралізація, проте ці три компоненти щільно переплетені.

Підвалини та економічну сутність системи фінансових відносин місцевого самоврядування закладено в **теорії публічних фінансів** (public finance), коли й було виокремлено особливості публічних фінансів на місцевому рівні. У своїй фундаментальній праці «Теорія публічних фінансів» (The Theory of Public Finance) Р. Масгрейв звернув увагу на проблему мобільності споживачів суспільних послуг (так зване «голосування ногами» (voting by feet)), тобто зміну громадянином однієї фіскальної спільноти на іншу, де краще задовольняються соціальні потреби індивіда в обмін на сплачені податки [52].

Пізніше з'являється поняття **фіскального федералізму як системи мультирівневих фінансів** (multi-level finance). Згідно з ним кожен індивід як громадянин одночасно перебуває на більш ніж одному рівні врядування. У 1972 році В. Оутс формує теорію фіскального федералізму, а за декілька років з'являються дослідження щодо

**ефективності фіскального федералізму** на основі дослідження економічних, політичних, соціальних чинників, вказуючи на необхідність децентралізації фіскальної політики.

У посібнику Світового банку виділено чотири ключових запитання, на які потрібно відповісти під час розгляду або дизайну фіскальної децентралізації, а саме [51, с. 2]:

1) як співвідносяться між собою рівень органів влади та набір послуг у процесі надання суспільних благ, тобто як розподіляються видатки між різними рівнями влади (питання призначення видатків);

2) як формуються доходи кожного з рівнів органів влади (питання призначення доходів);

3) як усувають фіскальні дисбаланси між центральним і субнаціональним рівнями влади та між різними юрисдикціями (визначення ролі трансфертів);

4) як вирішується питання розбіжності в часовому горизонті отримання доходів та необхідності здійснювати капітальні видатки (питання запозичень і боргу).

Як два десятиліття тому, так і нині, дослідники зазначають, що децентралізація та передання фіскальних повноважень від центрального до місцевих (субнаціональних) органів влади є світовим трендом. Вона відбувається тією чи іншою мірою в більшості розвинених країн та країн, що розвиваються [45, с. 3], як у федеративних, так і в унітарних державах [36, с. 3]. Сьогодні, як і раніше, передання відповідальності за надання послуг не супроводжується переданням адекватного обсягу фінансових ресурсів для цього [51, с. xxvii; 36, с. 3]. Тобто децентралізація в частині видатків відбулася швидше, ніж у частині доходів.

**Фіскальну децентралізацію** визначають як передання деяких функцій разом з адміністративними повноваженнями та фінансовими ресурсами для виконання цих функцій від центрального до місцевих органів влади [42]. Схематично процес фіскальної децентралізації зображено на рис. 3.

Розподіл повноважень і ресурсів між центральним та місцевими рівнями органів влади на засадах принципу субсидіарності може сприяти підвищенню ефективності використання ресурсів і добробуту громадян [36] та часто є супутнім реалізації прав

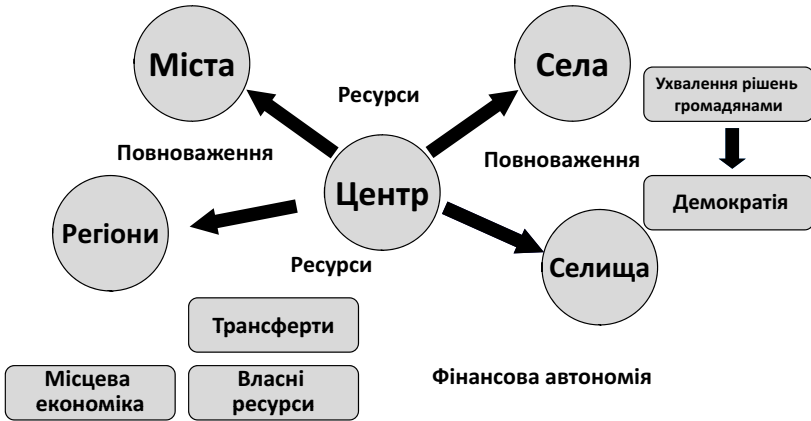


Рис. 3. Процес фіскальної децентралізації

і свобод громадян. Політична складність повної фіскальної децентралізації полягає в тому, що процес ухвалення податкових і видаткових рішень повинен репрезентувати погляди та потреби всіх громадян. Це показує тісний зв'язок між поняттями демократії, фіскальної децентралізації та ефективності публічного сектору (див. рис. 4).

Децентралізація можлива лише за умови втілення принципу субсидіарності на практиці за збалансованого розподілу повноважень та фінансових ресурсів між ланками системи врядування.



Рис. 4. Взаємозв'язок між поняттями фіскальної децентралізації та демократії



**Принцип субсидіарності** вимагає надання законодавчих та адміністративних прав найменшій відповідній політико-адміністративній одиниці для вирішення її справ.

Принцип субсидіарності полягає в тому, що розподіл відповідальності за забезпечення публічних благ між різними ланками системи врядування повинен здійснюватися так, щоб відповідне благо надавала та ланка врядування, яка є найбільше наближеною до громадян і водночас спроможна найбільш ефективно його надавати з урахуванням масштабу цього блага [53; 51, с. 2–4; 32, ст. 4]. Автори праці про принцип субсидіарності в ЄС звертають увагу на те, що принцип субсидіарності є нейтральним щодо децентралізації, його суттю є розподіл функцій на основі ретельного вивчення системи та пошуку оптимальної ланки врядування, на якій мають ухвалюватися рішення, результатом чого, залежно від поточних умов, може бути як децентралізація, так і централізація функцій [65, с. 20].

Децентралізація є широким поняттям, яке охоплює декілька різних форм упорядкування міждержавних відносин. Є три базових варіанти або моделі децентралізації, а саме: деволуція, деконцентрація та делегування. На практиці більшість систем міждержавних відносин може мати елементи як деволуції, деконцентрації, так і делегування.

Визначення цих трьох форм децентралізації наведено згідно з посібником Світового банку та іншими джерелами [51, с. 5–6; 25, с. 19–20; 30].

Найм'якшою формою децентралізації є деконцентрація. Її також називають адміністративною децентралізацією. **Деконцентрація** (deconcentration) – це розподіл адміністративних обов'язків держави між органами державної влади різного рівня. Деконцентрація може відбуватися як з переданням, так і без передання повноважень. Якщо передання повноважень відбувається, то регіональні офіси центральної гілки влади створюються з можливістю ухвалювати незалежні рішення. Якщо ж ні, то всі рішення повинні бути узгоджені з центральною гілкою влади [51, с. 5–6].

**Деволуція** (devolution) – це найповніша форма децентралізації, за якої в межах централізованої держави формуються самостійні одиниці, що здійснюють місцеве самоврядування громади. У цій системі незалежним субнаціональним урядам передається

відповідальність за надання певного набору суспільних послуг разом із повноваженнями встановлювати податки та збори для фінансування таких послуг. Цим субнаціональним урядам властива значна гнучкість, що дає змогу обирати той набір та рівень послуг, який вони надають громадянам. Водночас з центрального бюджету може надаватися деяка фінансова підтримка у формі міжбюджетних трансфертів [51, с. 5–6].

**Делегування** (delegation) – це посередній ступінь децентралізації між деволюцією та деконцентрацією. При цьому субнаціональні органи влади (на відміну від регіональних офісів центральної влади) отримують відповідальність за надання певного набору послуг, проте ці видатки здійснюються під наглядом центрального органу влади та можуть супроводжуватися наданням фінансових ресурсів у вигляді трансфертів [51, с. 5–6].

### ***Показники рівня фіскальної децентралізації***

З-поміж методів, що застосовуються в аналізі ефективності організації муніципальних фінансів, М. Портер пропонує використовувати **кластерний аналіз (data clustering)** [9]. Він передбачає здійснення порівняльного аналізу економічних систем за декількома напрямками, які є основою кластера. Складники кластера характеризують систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування та відтворюють особливості застосування фінансових інститутів та інструментів. До складників кластера можуть належати показники структури як податкових та неподаткових доходів, так і видатків місцевих бюджетів [9].

Низка показників дають змогу виміряти ступінь фіскальної децентралізації через порівняння наявних фінансових ресурсів на рівні держави та на рівні місцевих ланок системи врядування. Зокрема, доцільним є розрахунок частки доходів та видатків за рівнями влади (державний, регіональний, органи місцевого самоврядування) у зведеному бюджеті.

Максим Іванина та Анвар Шах запровадили індекси децентралізації (decentralization index) та наближеності органів влади (government closeness index), які вони розрахували на основі даних зі 182 країн з урахуванням інституційних вимірів фіскальної, політичної та адміністративної автономії, притаманної органам місцевого самоврядування [40].

Законодавчі основи у сфері самоврядування, що, зокрема, передбачають певний ступінь фінансової автономії місцевих органів влади європейських країн, викладено в рамковому документі та в національному законодавстві цих країн. Цим рамковим документом є *Європейська хартія місцевого самоврядування* (European Charter on Self-Governance). Документ було укладено Радою громад і регіонів Європи в м. Страсбург у 1985 році. Україна ратифікувала Хартію у 1997 році [33].

Документ закладає концепцію адміністративної системи, яка поєднує в собі демократію та децентралізацію, вказуючи в такий спосіб на роль місцевих громад. Згідно з концепцією місцевого самоврядування та місцевої автономії, закладеною в Хартії, відповідно до пункту 1 статті 3 «під **місцевим самоврядуванням** розуміють право і реальну можливість для місцевих громад регулювати та управляти значною частиною державних справ у межах, визначених законодавством, на підставах власної відповідальності та на благо власного населення».

Країни-підписанти Хартії визнали місцеве самоврядування однією зі спільних європейських цінностей та основою будь-якої демократичної системи. Місцеве самоврядування сприяє ефективності врядування та наближенню його до громадян.

Фінансову основу органів місцевого самоврядування, закладену у статті 9 Хартії, буде детально проаналізовано в наступних розділах.



### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *У чому полягає сутність системи муніципальних фінансів?*
- *У чому полягає принцип субсидіарності?*
- *Якими є моделі децентралізації?*
- *У чому полягає сутність, мета та завдання фіскальної децентралізації?*
- *На які запитання треба знайти відповіді під час розгляду фіскальної децентралізації?*
- *Як вимірюють ступінь фіскальної децентралізації?*
- *Якими є рамкові принципи фінансової автономії органів місцевого самоврядування та в яких документах їх визначено?*

## РОЗДІЛ 2

### ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

*Основні терміни та поняття: складники фінансової політики на місцевому рівні врядування*

***Навчальні цілі:***

1. Вивчити складники фінансової політики місцевих органів влади.
2. Розглянути ключові питання у сфері проведення фінансової політики на місцевому рівні.

***Складники та інструменти фінансової політики в контексті економічного розвитку***

Згідно з С. Чапковою, політика місцевого економічного розвитку (local economic development) передбачає, що місцеві інституції та агенти намагаються використати доступні на місцях ресурси в найбільш ефективний та корисний спосіб для того, щоб підтримувати й створювати робочі місця та сприяти діяльності бізнесу [43]. Для сприяння місцевому економічному розвитку місцеві органи влади мають фінансові та нефінансові інструменти. До фінансових інструментів належать фіскальні (зокрема податкові), гранти (трансферти), позики та гарантії, а також надання інформації про інші джерела фінансової підтримки. До нефінансових належать інструменти, пов'язані з власністю, маркетинг, розвиток інфраструктури, надання технічної та інформаційної допомоги [55].

***Місце фінансової політики місцевих органів влади у фінансовій політиці держави***

Згідно з теорією публічних фінансів (див. розділ 1) виділяють три функції публічного сектору, а саме: макроекономічної стабілізації,

перерозподілу доходів в економіці та ефективного розподілу видатків. У цьому контексті важливо з'ясувати, на якому рівні врядування ці функції забезпечуються найкраще.

Європейська хартія місцевого самоврядування [32] передбачає принцип відповідності фінансових ресурсів місцевих громад повноваженням, що покладені на них Конституцією і законами (стаття 9). Відповідність є важелем для встановлення законодавчим або конституційним шляхом засобів чіткого визначення повноважень на кожному рівні.

У цьому розділі буде окреслено складники фінансової політики місцевих органів влади та їх взаємодію з центральним рівнем влади, які докладніше буде розглянуто в наступних розділах посібника.

Схематично складники системи муніципальних фінансів та елементи, що на них впливають, представлено на рис. 5.

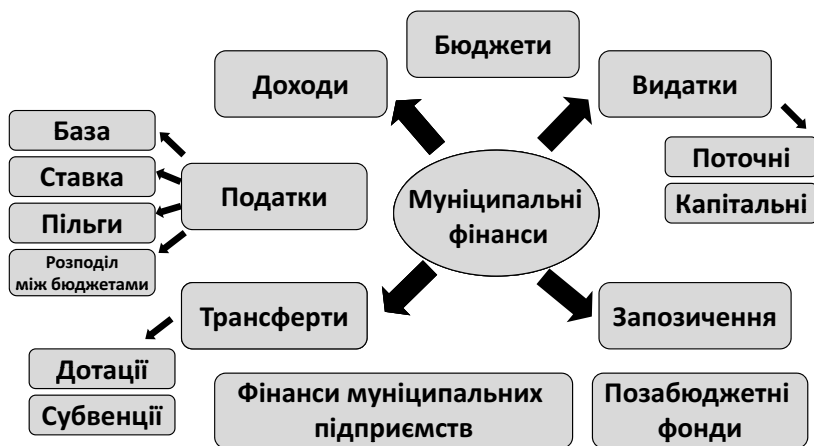


Рис. 5. Складники системи муніципальних фінансів

До системи фінансових відносин місцевих органів влади належать такі елементи: вибір джерел та спосіб організації справляння доходів; оптимізація та вибір пріоритетних благ і видатків, які найбільше відповідають потребам громадян та інших агентів відповідного муніципалітету або регіону; запозичення, необхідні для фінансування довгострокових проектів; міжбюджетні відносини між різними рівнями влади; ефективне розпорядження муніципальними активами та

організація надання послуг громадянам та підприємствам місцевими органами влади, зокрема в співпраці з приватним сектором.

До елементів у сфері міжбюджетних відносин можна віднести доходи, видатки на надання послуг у межах власних і переданих повноважень, запозичення, трансферти та фінансове вирівнювання системи міжбюджетних відносин, а також управління муніципальними активами та інфраструктурою. Налаштування цих елементів слід розглядати як складники фінансової політики, що здійснюється в публічному секторі місцевими органами влади та у взаємодії з центральним рівнем влади.

Розглянемо складники фінансової політики під кутом зору муніципальних фінансів і фіскальної децентралізації та ключові запитання, які виникають під час її формування.

У процесі формування фінансової політики публічного сектору певної країни потрібно з'ясувати, як забезпечити найефективніший розподіл призначення доходів та видатків між різними рівнями органів влади, зокрема між центральним і субнаціональним рівнями влади. У літературі [49] виділяють питання з призначення податків та видатків (tax and expenditures assignment problems), розв'язання яких тісно пов'язане з функціями, що покладаються на відповідні рівні органів влади.

### *1. Призначення повноважень і видатків*

На відміну від планової економіки, де видатки місцевих бюджетів визначаються та затверджуються центральною ланкою бюджетної системи, в країнах з ринковою або перехідною економікою після запровадження Європейської хартії місцевого самоврядування та затвердження відповідних законодавчих актів у країнах-підписантах однією з головних рис є призначення субнаціональним органам влади сфер відповідальності за надання певного роду послуг (тобто здійснення відповідних видатків). Тож ключовими питаннями в цій сфері є визначення **набору послуг та рівня влади, який найбільш ефективно зможе надавати відповідні послуги** [49].

### *2. Зміцнення джерел доходів субнаціональних рівнів влади*

Проблема визначення рівня врядування, на якому призначаються податки і збори (the tax assignment problem), впливає з того,

що субнаціональний рівень влади повинен мати певний ступінь фіскальної автономії, а отже контролювати певний обсяг власних фінансових ресурсів. Ця група питань щодо рівня призначення джерел податкових доходів у випадку конкретної країни полягає у визначенні рівня бюджетної системи, на якому справляння певного набору податків та зборів буде найефективнішим. Ще одне питання полягає в тому, як відповідний орган урядування може впливати на рівень доходів свого бюджету [49].

У процесі впорядкування системи міжбюджетних відносин важливим елементом є питання, чи матимуть субнаціональні бюджети достатньо фінансових ресурсів, які є *адекватними* для фінансування видатків, що покладені на відповідні органи урядування згідно з їхніми повноваженнями.

Одним із базових принципів розподілу джерел доходів між рівнями влади є *оподаткування вигоди* (benefit taxation або benefit principle). Цей спосіб упорядкування системи оподаткування передбачає, що обсяг податків, сплачених їхніми платниками, має бути зіставним з вигодами, тобто набором послуг, отриманих із видатків публічного сектору [31].

Фінансування потреб субнаціональних рівнів влади здійснюється за рахунок оподаткування (система податків і зборів), неподаткових доходів, трансфертів та запозичень. Податки та збори, що надходять до місцевих бюджетів, можуть бути призначені на місцевому та/або державному рівнях та можуть надходити до них у різних формах – як місцеві податки і збори, як розщеплення податків (tax sharing) або як субнаціональний збір, додатково накладений на загальнодержавні податки (sub-national surcharge).

У процесі фіскальної децентралізації країни трансформують свої бюджетні системи від інколи повної залежності від трансфертів та «ручного» розщеплення податків з центру на місця до нового рівня взаємовідносин, у яких місцеві органи влади отримують власні ресурси та стимули для підвищення власних податкових надходжень шляхом поліпшення умов та податкового адміністрування. Тож у цьому процесі *ключовим питанням є те, які саме податки мають призначатися на центральному рівні, а які – на місцевому.*

### *3. Запозичення, борг та місцеві гарантії*

Запозичення зазвичай становлять незначну частину фінансування місцевих органів влади більшості ринкових економік [29]. У міжнародній практиці доступ субнаціональних бюджетів до боргового фінансування часто є обмеженим за обсягами та є необхідність погодження таких запозичень з центральним рівнем влади. Це робиться для того, щоб держава мала можливість забезпечити макроекономічну стабільність, що є однією з її функцій, а також для того, щоб запозичення були адекватними можливостям відповідних субнаціональних органів влади. У багатьох випадках запозичення дозволено під виключний перелік цілей.

Під час визначення обсягу запозичень їх порівнюють із можливостями їх погасити. Погашення можуть розраховуватися з огляду на доходи від інвестиційного проекту, під який здійснюється запозичення, або на поточні доходи місцевого органу влади, тобто здебільшого за рахунок податків. Щодо джерел та валюти запозичень для уникнення валютного ризику хорошою практикою визнано запозичення ресурсів у тій валюті, в якій генеруватиметься грошовий потік від інвестицій (зазвичай це національна валюта) та податкові й неподаткові надходження муніципалітету або регіону. Визначення цих параметрів бюджетної політики є пріоритетним для макроекономічної стабільності та є важливим у контексті ступеня фіскальної децентралізації.

### *4. Міжбюджетні трансферти*

Згідно з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування [32], в бюджетній системі має дотримуватися баланс між переданими місцевим органам влади повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами. Оскільки в економіці фінансові ресурси часто розподілені в межах країни нерівномірно, а отже обсяг власних ресурсів частини місцевих органів влади є недостатнім, щоб задовольнити потреби у видатках для виконання покладених державою на них функцій, а також у зв'язку з існуванням делегованих повноважень, що потребують здійснення відповідних видатків, у бюджетній системі зазвичай є необхідність у трансфертах. Трансферти покликані вирівняти дисбаланси в бюджетній системі. Дисбаланси можуть бути як горизонтальні, так і вертикальні.



Одним із центральних стовпів ефективної системи міжбюджетних трансфертів є запровадження певного правила або формули, за якими відбуватиметься розподіл фінансових ресурсів між центральним, регіональними та муніципальними бюджетами.

Питаннями бюджетної політики, які належить вирішити, згідно з Р. Бьордом та Ч. Валліхом, є такі [29]:

- якою мірою трансферти можуть використовуватися для сприяння вертикальному балансу між різними рівнями влади;
- чи слід використовувати трансферти для того, щоб коригувати позитивні спіловери, що виникають між різними юрисдикціями;
- чи слід пом'якшувати вплив нерівномірного розподілу фінансових ресурсів та потреб на місцеві громади та їхніх жителів.

#### *5. Управління муніципальними активами та інфраструктурою*

Низка досліджень показує, що продуктивність підприємств, якими володіють муніципалітети, є вкрай низькою. Тож перед муніципалітетами постають, зокрема, такі виклики: як краще налагодити місцеву інфраструктуру, які саме функції слід залишити для виконання муніципальними підприємствами, а які передати на рівень приватного сектору або публічно-приватного партнерства, водночас ефективно управляючи активами, що перебувають у їхній власності. Блок з управління муніципальними активами не буде розглянуто в цьому посібнику, оскільки він є поза сферою вивчення курсу.



#### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *Якими є ключові питання у сфері проведення фінансової політики на місцевому рівні?*
- *Якими є інструменти фінансової політики, що сприяють економічному розвитку на місцевому рівні?*
- *Якими є складники фінансової політики місцевих органів влади?*

## РОЗДІЛ 3

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

*Основні терміни та поняття: бюджетна система, бюджет, місцевий бюджет, бюджет місцевого самоврядування, загальний та спеціальний фонди бюджету, бюджетна класифікація*

#### **Навчальні цілі:**

1. Розглянути сутність і роль бюджету місцевих органів влади.
2. Вивчити структуру бюджетної системи держави.
3. Розглянути складники бюджету місцевих органів влади.

Для того щоб з'ясувати, чи відповідають фінансові ресурси місцевих громад покладеним на них повноваженням, потрібно проаналізувати бюджет відповідного місцевого органу влади.

Наявність бюджету обумовлена двома цілями. По-перше, бюджет потрібен для того, щоб прописати повну програму видатків протягом періоду планування та цілі для їх здійснення, а також спрогнозувати джерела доходів, що слугуватимуть фінансовою базою для фінансування цих видатків. По-друге, він потрібен для того, щоб муніципалітети (або регіони) могли контролювати власні видатки та розраховували лише на ті ресурси, які є доступними для них.

Муніципальний бюджет є документом, що, зокрема, містить прогноз доходів і видатків у бюджетному періоді. Інакше кажучи, він відображає обсяг фінансових ресурсів, доступних місцевому органу влади для виконання покладених на нього функцій. Цей документ повинен повсякчасно використовуватися як інструмент управління та планування для виконання та контролю операцій відповідного муніципалітету.

Оскільки споживчий попит широкозмінний за своєю економічною природою, за рахунок ресурсів бюджету органи місцевого самоврядування надають частині суспільства унікальні блага та послуги за принципом територіального поділу, що істотно впливає на рівень добробуту та якість життя [3, с. 12].

Згідно з Бюджетним кодексом України (БКУ), «бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [1]. Водночас, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «бюджет місцевого самоврядування (*місцевий бюджет*) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [12].

Бюджетну систему України визначено як «сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульовану нормами права» [1].

Згідно з БКУ, бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (див. рис. 6). До місцевих бюджетів в Україні належать обласні, районні бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджет Автономної Республіки Крим (АРК). Бюджети місцевого самоврядування, своєю чергою, – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах (у разі їх утворення) [1].

*До законодавчого підґрунтя*, що визначає проведення бюджетної політики в Україні, належать Конституція України, Бюджетний кодекс України, закон про Державний бюджет України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та інші закони України, що регулюють бюджетні відносини, рішення про місцевий бюджет, рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, органів АРК, прийняті відповідно до БКУ та нормативно-правових актів, та ін.

Згідно із законодавством України та відповідно до міжнародних стандартів єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, боргу та фінансування бюджету

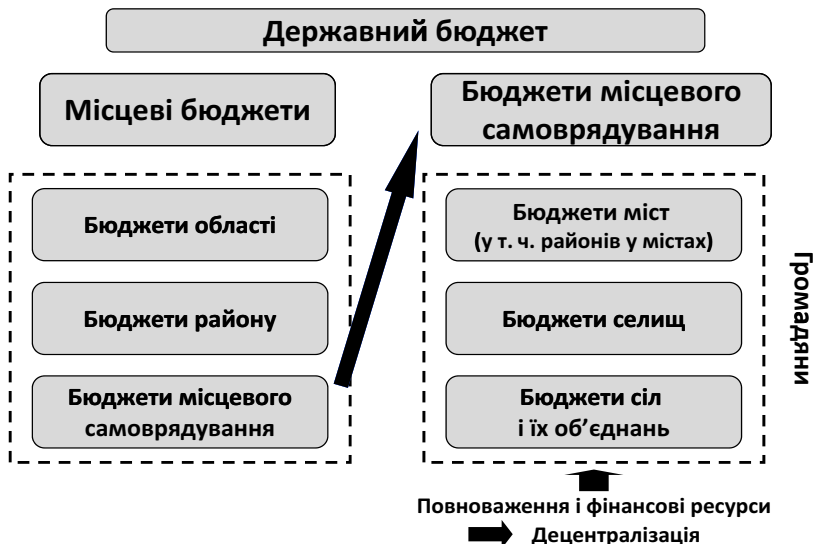


Рис. 6. Місце бюджетів місцевого самоврядування серед бюджетів України (складено на основі [1])

називають *бюджетною класифікацією*. Вона має такі складові частини [1]:

- 1) класифікація доходів бюджету;
- 2) класифікація видатків та кредитування бюджету;
- 3) класифікація боргу;
- 4) класифікація фінансування бюджету.

Згідно з БКУ [1], бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. До складників як загального, так і спеціального фондів бюджету належать:

- 1) доходи бюджету;
- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень відповідного фонду бюджету;
- 3) фінансування відповідного фонду бюджету;
- 4) кредитування бюджету (для загального фонду повернення кредитів до бюджету зазначається без цільового призначення та надання кредитів з бюджету, що відбувається за рахунок надходжень відповідного фонду бюджету, тоді як для спеціального фонду – із визначенням такого спрямування та з наданням кредитів).

При цьому доходи спеціального фонду бюджету мають цільове спрямування. Як доходи, так і видатки цього фонду включають власні надходження бюджетних установ.



#### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *Що таке місцевий бюджет та яку роль він виконує?*
- *Якою є структура бюджетної системи України?*
- *Які складники має загальний фонд бюджету?*
- *Які складники має спеціальний фонд бюджету?*
- *Що таке бюджетна класифікація та якими є її складники?*

## РОЗДІЛ 4

### ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

***Основні терміни та поняття:** власні доходи, місцеві податки і збори, розщеплення податків, субнаціональні збори, фіскальна автономія*

***Навчальні цілі:***

- 1. З'ясувати джерела формування доходів місцевих органів влади та їх види.*
- 2. Вивчити структуру доходів місцевих бюджетів.*
- 3. Розглянути критерії для використання окремих податків на місцевому рівні.*

У цьому розділі розглянуто, якими критеріями слід послуговуватися під час вибору джерел доходів для використання на місцевому рівні, а також які чинники потрібно враховувати для окремих податків і зборів. Групу таких питань у літературі називають «проблемою призначення податків» (tax assignment problem).

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, обсяг доходів повинен відповідати обсягам видатків, які використовуються цими місцевими органами влади для надання послуг згідно з покладеними на них повноваженнями. Водночас визнано, що **місцеві громади мають право на власні ресурси**, якими вони можуть вільно розпоряджатися [32, ст. 9].

Для розкриття низки питань, які впливають з потреби визначити оптимальну модель встановлення доходів, спершу потрібно з'ясувати, якими можуть бути джерела фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів влади та якими є їхні особливості.

Джерелами фінансових ресурсів, необхідних для виконання місцевими органами влади своїх повноважень та надання відповідних

послуг, можуть бути як власні доходи, так і трансферти з державного або субнаціональних бюджетів [38]. Своєю чергою, власні доходи можуть бути або поточними, або доходами від операцій з капіталом. Схематично структуру доходів місцевих бюджетів згідно з міжнародними стандартами статистики державних фінансів зображено на рис. 7.

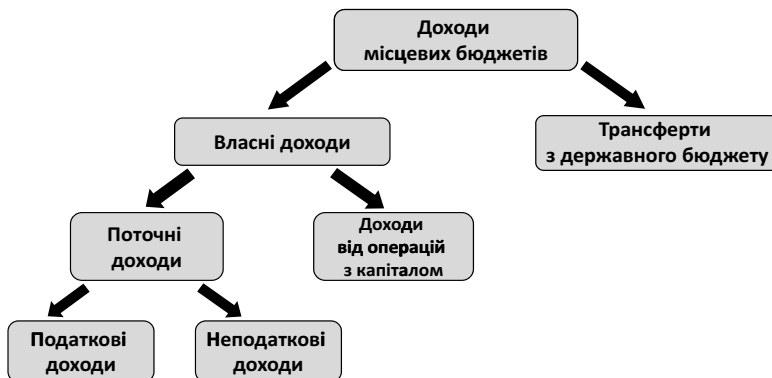


Рис. 7. Структура доходів місцевих бюджетів (складено на основі [38])

Можливу структуру податкових та неподаткових доходів залежно від призначень представлено на рис. 8.

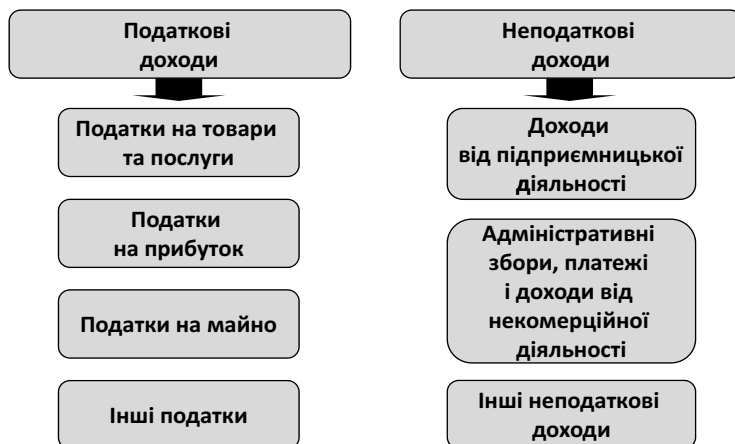


Рис. 8. Структура податкових та неподаткових доходів місцевих бюджетів (складено на основі [38])

Класифікація доходів місцевих бюджетів в Україні, наведена в БКУ, відповідає міжнародній практиці. Вона містить такі види доходів [1]:

1) **податкові надходження**, до яких належать загальнодержавні та місцеві податки та збори;

2) **неподаткові надходження**, до яких належать такі підвиди:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- адміністративні збори та доходи від некомерційної діяльності;
- інші неподаткові доходи;

3) **доходи від операцій з капіталом**;

4) **трансферти** (фінансові ресурси, отримані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, міжнародних організацій або інших держав на безповоротній та безоплатній основі) [1].

Слід звернути увагу, що згідно з українською термінологією розрізняють доходи та надходження бюджету. Згідно з БКУ, **доходи** бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження, що надходять на безповоротній основі, їх справляння передбачено законодавством України. До **надходжень** бюджету належать доходи бюджету, а також повернення кредитів до бюджету, кошти від запозичень, кошти від приватизації майна, повернення бюджетних коштів, раніше розміщених на депозитах, надходження внаслідок продажу або пред'явлення цінних паперів [1].

Найбільшим за обсягами джерелом доходів місцевих бюджетів, що збираються місцевими органами влади в тій чи іншій формі як у розвинених, так і в перехідних економіках, є податкові доходи [66, с. 8].

Різним джерелам доходів місцевих бюджетів притаманний неоднаковий ступінь фіскальної автономії, який отримують субнаціональні органи влади. Так само від джерела доходів залежить простота виконання, сплати та адміністрування цих податкових зобов'язань.

До особливостей призначення доходів, від яких залежить ступінь фіскальної децентралізації, належать питання, який рівень урядування встановлює окремі податки або збори, який рівень визначає податкову ставку, податкову базу та на якому рівні відбувається адміністрування відповідних податків або зборів (рис. 9). Можливість призначати ставки податку є рисою, яка надає найбільший ступінь фіскальної автономії, оскільки саме вона надає місцевим органам влади можливість обирати рівень надання суспільних послуг [57, с. 25].



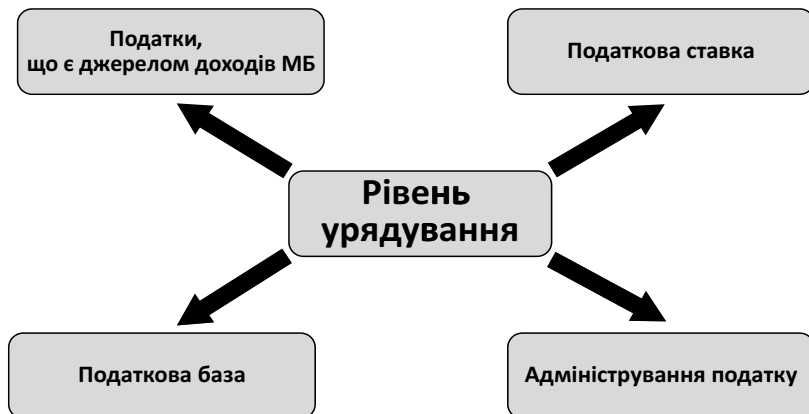


Рис. 9. Особливості призначення доходів до місцевих бюджетів (складено на основі [57])

За ступенем фіскальної автономії, який їх супроводжує, усі джерела надходжень органів місцевого самоврядування (ОМС) можна розділити на такі категорії: місцеві податки і збори, субнаціональні збори (sub-national surcharges), розщеплення податків між декількома рівнями бюджетної системи (tax sharing), а також трансферти як балансує джерело. На рис. 10 ступінь фіскальної автономії, притаманної відповідним доходам, зменшується зліва направо [57].

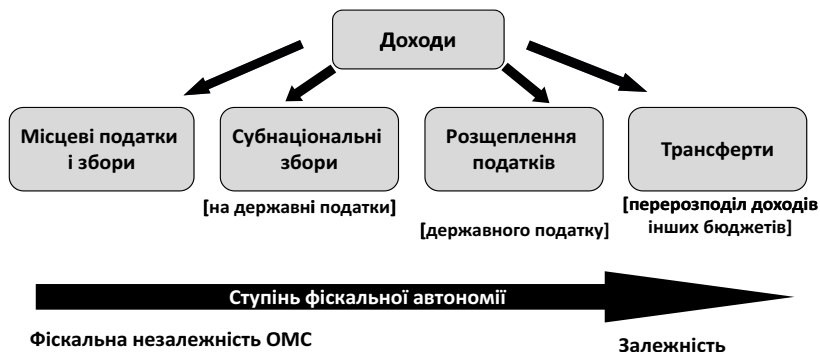


Рис. 10. Ступінь фіскальної автономії за видами доходів місцевих бюджетів (складено на основі [57])

До **місцевих** належать податки та збори, встановлені відповідно до переліку, ставки за якими визначені в межах граничних розмірів, як це передбачено податковим законодавством та рішеннями рад органів місцевого самоврядування [1]. У разі їх встановлення на території відповідних територіальних громад місцеві податки та збори підлягають сплаті в обов'язковому порядку. Такий вид доходів надає найбільше фіскальної автономії, оскільки органи місцевого самоврядування самостійно обирають податки, які вони справляють (із законодавчо визначеного переліку), самостійно визначають податкову ставку, подекуди – податкову базу, а також самостійно адмініструють ці податки та збори.

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування [32], джерелом хоча б частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинні бути місцеві податки і збори, за якими органи місцевого самоврядування мали б право визначати податкову ставку.

В Україні до **місцевих податків та зборів** належать єдиний податок, податок на майно, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів [8]. Податок на майно складається з таких трьох компонентів: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю та транспортний податок. Єдиний податок та податок на майно в частині плати за землю та транспортного податку встановлюються місцевими радами в обов'язковому порядку. Рішення щодо встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору приймається місцевими радами в межах їхніх повноважень [8].

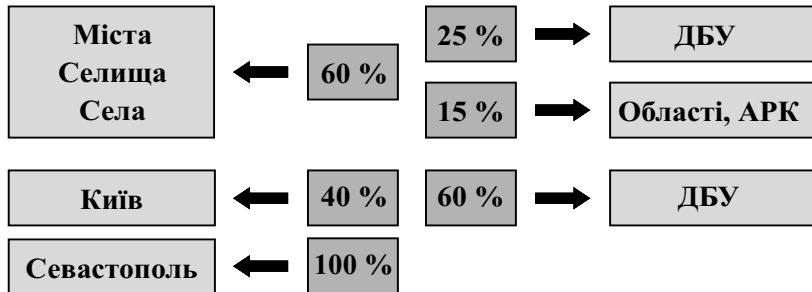
**Субнаціональні збори** (sub-national surcharges) – це додатковий збір, який є джерелом доходів органів місцевого самоврядування. Податкова база визначається на загальнодержавному рівні, сам збір адмініструється разом із основним податком, проте ставку податку за додатковим збором муніципалітети визначають самостійно. Цей вид доходів забезпечує значний ступінь фіскальної автономії [57, с. 26].

**Розщеплення (або розподіл) податків** (tax sharing) – це розподіл загальнодержавного податку, зібраного на відповідній території, між різними рівнями бюджетної системи за фіксованою часткою,

визначеною законодавчо. Рівень цих надходжень не контролюється відповідними органами місцевого самоврядування, тому ступінь фіскальної автономії є невисоким. Проте до компетенцій органів місцевого самоврядування належить створення умов для платників податків, щоб вони могли сплачувати вищі обсяги відповідних податків.

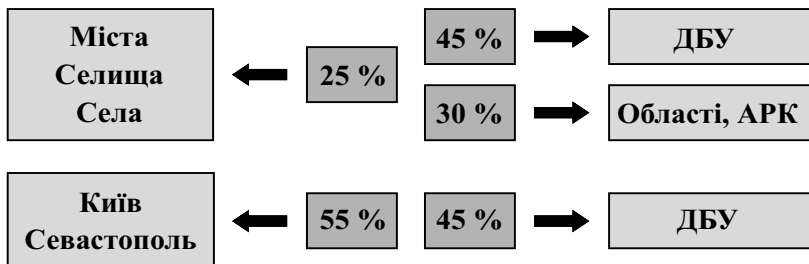
Такий вид доходів органів місцевого самоврядування відіграє більш вагомую роль у перехідних економіках, зокрема в пострадянських країнах, у порівнянні з розвиненими країнами ОЕСР. До того ж переважає розщеплення саме податків на доходи, зокрема податку на доходи фізичних осіб. Перевагою такого виду доходів є простота в адмініструванні [66]. В Україні до загальнодержавних податків, що розщеплюються між рівнями бюджетної системи, належать податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), екологічний податок та податок на прибуток підприємств, що належать місцевим органам влади. Також до доходів окремих місцевих бюджетів належить загальнодержавний акцизний податок за деякими групами підакцизних товарів (продукції) [1].

Розщеплення ПДФО, зібраного на відповідній території, між різними рівнями бюджетів здійснюється в такій пропорції, як представлено на рис. 11.



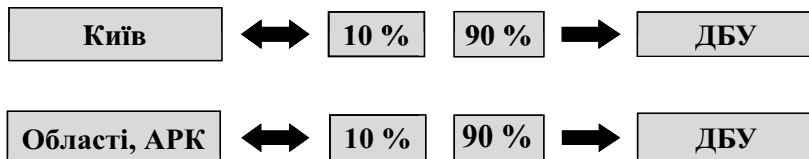
**Рис. 11.** Розщеплення ПДФО, зібраного на відповідній території, між бюджетами (складено на основі [1])

Розщеплення екологічного податку, зібраного на відповідній території, між різними рівнями бюджетів здійснюється в такій пропорції, як представлено на рис. 12.



**Рис. 12.** Розщеплення екологічного податку, зібраного на відповідній території, між бюджетами (складено на основі [1])

Розщеплення податку на прибуток підприємств, що перебувають у власності місцевих органів влади, зібраного на відповідній території, здійснюється між різними рівнями бюджетів у такій пропорції, як показано на рис. 13.



**Рис. 13.** Розщеплення податку на прибуток муніципальних підприємств, зібраного на відповідній території, між бюджетами (складено на основі [1])

Оскільки податкові надходження можуть бути нерівномірно розподілені всередині бюджетної системи, балансуєчим джерелом надходжень є **трансферти** фінансових ресурсів з інших рівнів бюджетної системи. Трансферти передбачають значну залежність органів місцевого самоврядування від того рівня бюджетної системи, з якого надходять такі ресурси (найчастіше це державний бюджет).

Як зазначають дослідники, передання відповідальності з центрального до місцевих рівнів урядування в різних країнах світу, що відбувається в останні десятиліття, часто не супроводжується достатнім переданням фінансових ресурсів з центру на місця. Тому

є потреба уточнення розподілу повноважень між рівнями врядування та посилення фінансової бази місцевих органів влади [51].

Єдиного набору податків і зборів як джерел надходжень немає. Проте є низка загальних і часткових принципів та критеріїв, якими країни намагаються керуватися під час здійснення бюджетно-податкової політики, аргументи щодо яких викладено в дослідженнях [49; 52]. До головних критеріїв належать легкість адміністрування податку (збору) на місцевому рівні, стягнення такого податку (збору) виключно з резидентів відповідної території (юрисдикції), а також необхідність забезпечення відсутності конкуренції між субнаціональними органами влади. Під такі критерії локалізації найбільше підпадає податок на майно, а також податок на транспортні засоби та збори за користування ресурсами (user charges). Решта податків має низку переваг і недоліків, які є більш або менш доречними залежно від контексту окремо взятої країни. Річард Бьорд розглядає також податок на доходи фізичних осіб, податок на фонд оплати праці, податок на прибуток підприємств, акцизні податки та податки на споживання щодо того, наскільки вони можуть підходити для використання як джерело доходів місцевих бюджетів [57, с. 179–191].



### Питання для обговорення та самоконтролю

- Як класифікують доходи місцевих бюджетів?
- Які джерела доходів місцевих бюджетів надають найбільший ступінь автономії місцевим органам влади та чому?
- Які місцеві податки є в Україні?
- Які загальнодержавні податки надходять до місцевих бюджетів в Україні та за яким принципом?
- Які податки підходять для використання як джерело доходів субнаціональних бюджетів в Україні, а які не підходять? Обґрунтуйте.

## РОЗДІЛ 5

### СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Основні терміни та поняття: капітальні видатки, поточні видатки, класифікація видатків бюджету*

**Навчальні цілі:**

1. Вивчити принципи розподілу функцій та видатків бюджету між рівнями влади.
2. Розглянути види видатків бюджету та їх класифікацію.

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, надання реальних повноважень місцевим органам влади може сприяти ефективному адмініструванню публічних функцій, наближеному до громадян [32].

Публічний сектор може бути ефективним тоді, коли він виконує ті функції, які ринок з тих чи інших причин не хоче або не може виконувати (так звана ринкова невдача (market failure)). У контексті муніципальних фінансів постає питання щодо призначення видатків (expenditure assignment problem), що полягає у визначенні, які саме видатки слід здійснювати на місцевому, а які на державному рівнях.

Ефективне надання суспільних послуг означає, що органи влади повинні задовольняти потреби та переваги платників податків настільки добре, наскільки це можливо. Принцип субсидіарності передбачає надання послуг на найбільш наближеному рівні урядування, який є сумірним з обсягом території, на якій надаються ці послуги (benefit area). Відштовхуючись від трьох функцій держави, варто наголосити, що макроекономічна стабільність, економічне зростання та перерозподіл доходів є функціями, притаманними державному рівню влади, тоді як ефективне використання

публічних ресурсів може здійснюватися усіма рівнями влади залежно від конкретної функції [52].

Роберт Ебель виокремлює критерії, за якими визначають, у який спосіб краще наділяти певними функціями певний рівень влади [30]:

1) відповідність видатків на певну діяльність функціям відповідного рівня влади;

2) відповідність обраної юрисдикції географічній території, на якій отримують вигоди від надання цієї функції або відповідних послуг;

3) відповідний рівень урядування має бути спроможний здійснювати економію на масштабі в процесі надання певної послуги або виробництва певного товару;

4) юрисдикції повинні мати адекватну фіскальну спроможність для того, щоб мати достатньо фінансових ресурсів для фінансування відповідних публічних послуг;

5) члени відповідної громади повинні мати можливість контролювати якість виконання функцій відповідними органами врядування;

б) відповідні органи врядування повинні мати можливість ефективно виконувати вказані функції.

Хоча єдиного прийнятого розподілу повноважень і видатків між різними рівнями влади немає, все ж є низка принципів, які вирізняють ефективний розподіл ресурсів. Зокрема, правила розподілу видатків мають бути чіткими та сталими, а відповідальність має бути чітко закріплена за певним рівнем влади. Доречність призначення функцій та видатків на певному рівні бюджетної системи можна оцінити за тим, наскільки конкретна функція відповідає досягненню цілей, визначених на національному рівні в стратегії з децентралізації [25, с. 22].

Оскільки ресурси в розпорядженні муніципалітетів є обмеженими, ефективність їх використання є вкрай важливою. Для цього потрібно визначити, якими є пріоритетні потреби у видатках та наданні послуг на місцевому рівні. Після цього ці послуги потрібно квантифікувати (обчислити) шляхом визначення витрат на надання стандартного рівня послуг у конкретному муніципалітеті. До того ж публічний сектор повинен забезпечити надання послуг хоча б на мінімально необхідному рівні. Для розрахунку таких видатків

потрібно враховувати демографічну, економічну структуру населення та інші характеристики, притаманні відповідному регіону або муніципалітету. Якщо ці послуги гарантуються конституцією країни, вони можуть надаватися муніципалітетами в межах переданих повноважень та за рахунок фінансових ресурсів, переданих у вигляді трансфертів. У такому разі ці розрахунки повинні здійснюватися у вигляді формули на загальнодержавному рівні.

Управління видатками як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, передовсім, передбачає, що фінансові ресурси розподіляються та використовуються для досягнення узгоджених пріоритетів, а також, що всім рівням урядування є доступною інформація для планування та моніторингу виконання програм та поставлених цілей. До інструментів управління видатками належать планування ресурсів; розподіл та передання фінансових ресурсів виконавцям таких функцій; моніторинг та контроль за виконанням видатків [51, с. 216]. На практичному рівні видатки на певні види товарів або послуг розмежовуються між державним та місцевими бюджетами в бюджетному законодавстві (в Україні це прописано в БКУ).

Потрібно розрізнити терміни «видатки» та «витрати» бюджету. Витрати є ширшим поняттям, яке містить у собі видатки. **Видатки бюджету** – це фінансові ресурси, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених у відповідному бюджеті. Натомість **витрати бюджету**, окрім видатків бюджету, також включають погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, надання кредитів з бюджету, придбання цінних паперів та ін. [1].

За своїм змістом видатки місцевих бюджетів можуть мати різний характер. Саме тому їх класифікують за різними ознаками. Згідно з Керівництвом зі статистики державних фінансів МВФ, видатки публічного сектору розділяють за економічною та функціональною класифікаціями [39].

З погляду економічної природи видатків їх класифікують за економічною класифікацією відповідно до економічної характеристики операцій, що здійснюються при їх проведенні. У міжнародній та українській практиках [51, с. 97; 1] видатки бюджету поділяють на поточні та капітальні. У складі видатків бюджету виділяють видатки споживання та видатки розвитку.



Згідно з розмежуванням, запропонованим у Посібнику Світового банку з муніципальних фінансів [51], до критеріїв, за якими розрізняють **поточні та капітальні видатки**, належить часовий горизонт, у якому використовуються та в якому мають вплив придбані товари й послуги (якщо протягом поточного бюджетного періоду, то вони є поточними, якщо ж ефект більш довгостроковий, то капітальними). На відміну від капітальних видатків, шляхом здійснення поточних видатків набуття активів муніципалітетом не відбувається, що відповідно відображається в частині активів балансу муніципалітету. Зазвичай поточні видатки є повторюваними (recurrent) з періоду в період, тоді як капітальні такого характеру не мають. Зазвичай поточні видатки здійснюються з доходів поточного періоду [51, с. 97].

До поточних видатків зазвичай відносять видатки на заробітну плату працівникам публічного сектору включно з нарахуваннями, видатки на поточні товари та послуги, зокрема на підтримання інфраструктури, субсидії, відсоткові платежі за боргом, а до капітальних – довгострокові вкладення в активи (як-от розбудова інфраструктури).

Існує практика з відокремлення капітальних видатків, що має на меті відобразити відповідні пріоритети публічної політики. Також це потрібно для того, щоб активувати відповідні процедури, що застосовуються під час вибору та оцінювання довгострокового проєкту, що передбачає набуття активів та управління проєктом на етапі його набуття та управління таким активом після цього [41, с. 3].

Оскільки капітальні видатки мають середньо- або довгостроковий характер, там, де це доцільно з погляду фінансового менеджменту, для фінансування таких інвестиційних проєктів можуть залучатися кошти з-поза поточних доходів муніципалітету. Джерел фінансування таких проєктів може бути кілька (буде розглянуто в наступному розділі). Також такі проєкти можуть здійснюватися в межах публічно-приватного партнерства.

Капітальні видатки, так само, як і поточні видатки, не мають здійснюватися виключно центральним рівнем влади. Причиною децентралізації відповідальності за капітальні інвестиції також є підвищення ефективності, що супроводжує наближеність потреб і преференцій платників податків та відповідних органів влади,

що є більш відповідальними та повинні бути в ближчому контакті з власними громадами [58].

Для того щоб підтримання інфраструктури на місцевому рівні було ефективним, сприятливою ситуацією є така, коли право власності також належить місцевому рівню влади.

Довгострокові інвестиції потребують структурування в капітальний інвестиційний план, зазвичай 3–5 років. Відповідно до визначення Світового банку, планування капітальних інвестицій є водночас процедурою та інструментом вибору, розроблення та втілення інвестиційної програми на багаторічній основі, яка додатково уточнюється з року в рік, допомагає планувати та трансформувється в річний план розвитку. Зазвичай це відбувається в три етапи: 1) пріоритизація інфраструктурних потреб та капітальних видатків; 2) оцінка необхідних зовнішніх ресурсів та ступеня реалістичності їх залучення та 3) визначення найкращої комбінації ресурсів та фондування [51, с. 329–330]. Також такий план дає змогу визначити поточні видатки, що супроводжуватимуть набуття відповідного активу муніципалітетом.

Вимога до наявності таких довгострокових планів може бути закладена на законодавчому рівні. Наприклад, в Україні є чинною норма, яка передбачає, що «за об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, **індикативні прогностичні показники бюджету розвитку** визначаються в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим **два бюджетні періоди** та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів» [1].

Згідно з міжнародною класифікацією видатки також класифікують за функціями, які виконує публічний сектор. **Функціональна класифікація** – це деталізована класифікація функцій або соціально-економічних цілей, які відповідні органи влади мають на меті досягти шляхом здійснення різноманітних видатків [39, с. 142]. Згідно з функціональною класифікацією видатки класифікують за такими напрямками: освіта, оборона, охорона здоров'я, соціальний захист, економічна діяльність за галузями економіки, захист навколишнього середовища, правопорядок, ЖКГ, культура та рекреація та ін. [39, с. 143].

Для більш ефективного управління публічними ресурсами використовують крос-класифікацію видатків згідно з економічною та

функціональною класифікаціями, представляючи видатки за обома більш деталізованими розрізами водночас.

Згідно з БКУ класифікація видатків та кредитування бюджету також передбачає деталізацію видатків за бюджетними програмами та за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. Це програмна та відомча класифікації видатків та кредитування бюджету відповідно [1].

**Програмна** класифікація видатків та кредитування бюджету передбачає застосування **програмно-цільового методу** в бюджетному процесі. Згідно з БКУ **програмно-цільовий метод у бюджетному процесі** – це метод управління бюджетними коштами в розрізі бюджетних програм, націлений на досягнення конкретних результатів за ними, ефективність чого оцінюється на всіх стадіях бюджетного процесу (докладніше розглянуто в розділі щодо бюджетного процесу) [1].

Систематизація видатків та кредитування у **відомчій** класифікації бюджету відбувається за головними **розпорядниками бюджетних коштів**, тобто за відомствами, які мають право розпоряджатися бюджетними ресурсами та яким передано кошти для виконання певних робіт або послуг. Базуючись на відомчій класифікації видатків та кредитування бюджету, Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу контрагентів у вигляді розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів коштів [1].

Свою чергою, **кредитування бюджету**, тобто надання фінансових ресурсів з бюджету у вигляді кредиту або їх повернення, класифікують за типом позичальника. Також ці операції поділяють на надання кредитів з бюджету та повернення кредитів до бюджету [1].

Загалом затвердження бюджету з дефіцитом дозволено виключно за умови наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету. При цьому затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом або профіцитом в Україні допускається лише з урахуванням певних особливостей, що передбачено БКУ. Затвердження дефіцитного місцевого бюджету в частині загального фонду можливе виключно в разі використання вільного залишку бюджетних коштів з попереднього бюджетного періоду. Щодо спеціального фонду, то, окрім

використання вільного залишку коштів (за винятком власних надходжень бюджетних установ), це можливо в разі здійснення місцевих запозичень, використання коштів від продажу чи пред'явлення цінних паперів або спрямування коштів із загального фонду такого місцевого бюджету [1].



### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *Які видатки повинні фінансуватися з місцевих бюджетів?*
- *У чому полягає сутність та різниця між поточними та капітальними видатками?*
- *Що таке економічна та функціональна класифікації видатків та кредитування?*
- *Що таке відомча та програмна класифікації видатків та кредитування?*
- *Чи можливо затвердити місцевий бюджет з дефіцитом? Якщо так, то за яких умов?*

## РОЗДІЛ 6

### СИСТЕМА ЗАПОЗИЧЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

*Основні терміни та поняття: місцеві запозичення, гарантії, класифікація боргу*

#### **Навчальні цілі:**

1. З'ясувати зміст місцевих запозичень та класифікацію боргу.
2. Вивчити джерела запозичень, доступних для місцевих органів влади.
3. Розглянути обмеження щодо обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій.

Капітальні проекти є неодмінною передумовою здатності публічного сектору надавати послуги громадянам. Деякі з таких проектів є життєво необхідними, тоді як інші, за умови ефективного використання фінансових ресурсів, створюють можливості для підвищення рівня доходів місцевих бюджетів.

Здійснення капітальних проектів місцевих органів влади вимагає значних фінансових ресурсів. Населені пункти, яким з тих чи інших причин фінансування за рахунок позик недоступне, можуть фінансувати такі інвестиції за рахунок профіцитів власного бюджету або за рахунок трансфертів з іншого рівня бюджетної системи. Проте, якщо профіцит бюджету, який зазвичай у разі його наявності не є значним за обсягами, є явищем циклічним, а отже нестабільним, то трансферти узалежнюють органи місцевої влади від центрального або регіонального рівнів влади. Отже, жоден із цих способів не надає органам місцевого самоврядування фіскальної автономії.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до

національного ринку капіталу в межах, передбачених законом, у разі, якщо такі запозичення здійснюються для фінансування капітальних інвестицій [32, ст. 9].

Причиною прийнятності запозичень на інфраструктурні проекти, які за своєю природою є довгостроковими, є те, що такі проекти потребують довгострокового фондування. Користування такими об'єктами зазвичай триває довше, ніж їх будівництво, тому такі видатки не завжди справедливо здійснювати виключно з поточних видатків, тобто за рахунок податків, сплачених платниками сьогодні. Фінансування таких проектів шляхом запозичень дає змогу розподілити в часі витрати на надання послуг між їхніми безпосередніми споживачами [51, с. 327].

Запозичення дають змогу будувати великі проекти для надання публічних послуг та зняти питання джерел ліквідних ресурсів, які потрібно виділити для їх фінансування з місцевого бюджету.

В Україні метою здійснення місцевих запозичень є використання залучених фінансових ресурсів на **стратегічні об'єкти довготривалого користування** або об'єкти, які забезпечують виконання завдань міських рад та ВР АРК, спрямованих на задоволення інтересів відповідних територіальних громад **шляхом фінансування бюджету розвитку** відповідних бюджетів місцевих органів влади [1]. Запозичення до обласних бюджетів також дозволено з метою відновлення об'єктів спільної власності територіальних громад або тих, що перебувають в управлінні обласних рад або адміністрацій, а також з метою фінансування видатків на автомобільні дороги загального користування [1].

До джерел запозичень місцевих органів влади належать [68]:

- 1) фінансування шляхом випуску цінних паперів;
- 2) запозичення в комерційних банків;
- 3) запозичення з позичкового фонду центрального рівня влади;
- 4) запозичення зі спеціального фонду або банку розвитку муніципалітетів.

Випуск облігацій загалом може відбуватися як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках капіталів.

На сьогодні є низка інституційних інвесторів, що вкладають фінансові ресурси в муніципальні облігації, випущені для фінансування інфраструктурних проектів. Серед індексів S&P Dow Jones

ведеться, зокрема, індекс, що складається з муніципальних облігацій (S&P Municipal Bond Infrastructure Index) [63]. На основі індексів як базових активів складаються фонди, що торгуються на біржі (ETF). Такі фонди, що слідують індексу муніципальних облігацій, можуть бути цікавими відносно консервативним інвесторам.

У країнах, де ринки капіталу не є достатньо розвиненими щодо доступу муніципалітетів до фінансових ресурсів, поширеним є запозичення за програмами з міжнародними фінансовими організаціями, зокрема регіональними банками реконструкції та розвитку.

Рішення щодо субнаціонального запозичення зазвичай спершу проходить процес узгодження з центральним органом влади. У такому разі реєстрація всіх узгоджених запозичень відбувається на рівні міністерства фінансів згідно з певним набором критеріїв. Для забезпечення макроекономічної стабільності та злагодженої фіскальної політики часто центральний рівень влади встановлює умови та обмеження на загальний обсяг запозичень. Цей обсяг має бути сумірним з потенційними надходженнями відповідного субнаціонального органу врядування, що має гарантувати погашення таких запозичень у майбутньому [68].

Погашення за деякими муніципальними запозиченнями відбувається за рахунок майбутніх згенерованих доходів; зокрема, їх можна закласти в тариф відповідної послуги, яку надає об'єкт відповідного інфраструктурного проекту.

Загалом вважають, що держава не повинна гарантувати місцеві запозичення. Згідно з БКУ держава Україна не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад та АРК [1]. Проте такий інструмент може бути, його можна застосовувати з метою здешевлення запозичень. Також місцеві уряди можуть надавати гарантії за запозиченнями окремим юридичним особам, пов'язаним з наданням публічних послуг на відповідній території [51, с. 328]. В Україні повні або часткові місцеві гарантії можуть надаватися на умовах платності та строковості за рішенням відповідної ради суб'єктам господарювання, що належать до муніципального сектору економіки України, розташовані на відповідній території, де й реалізують інвестиційні програми з метою розвитку муніципальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій [1].

В Україні під час реформи фіскальної децентралізації 2014–2015 років право на запозичення органів місцевої влади було розширено. Якщо раніше, окрім ВР АРК, можливість зовнішніх запозичень надавалася лише в разі, якщо чисельність населення міста є більшою за триста тисяч жителів, то тепер таке право надано **всім міським радам міст обласного значення та міст Київ і Севастополь**. Право запозичувати в міжнародних фінансових організацій було розширено від усіх міст також до обласних рад. Щодо внутрішніх місцевих запозичень, то таке право було розширено від міських рад та ВР АРК також до **обласних рад** [1].

Проте, враховуючи чинні вимоги Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень», муниципальні запозичення здійснюються у двох формах: укладення кредитних договорів або емісії облігацій міської ради або ВР АРК. Отже, на сьогодні обласні ради можуть здійснювати запозичення лише у формі кредитних договорів [11].

Різниця між місцевим боргом та запозиченнями полягає в тому, що під місцевими запозиченнями розуміють операції з отримання кредитів або позик до бюджету, тоді як під боргом – обсяг таких зобов'язань станом на певну дату. При цьому в Україні згідно з БКУ борг класифікується за типом боргового зобов'язання та за типом кредитора [1].

Граничні обсяги місцевого боргу, запозичень та гарантій можуть визначатися як у відповідних законах та рішеннях про бюджет, так і на рівні рамкового закону. З метою забезпечення прозорості та передбачуваності бюджетного процесу існують фіскальні правила. Таке правило для граничних обсягів боргу та наданих гарантій закріплено в Україні на рівні Бюджетного кодексу [1]. Не враховуючи гарантій за позиками МФО, загальний обсяг місцевого боргу та наданих гарантій не повинен перевищувати 200 %, а для міста Київ – 400 %, від середньорічного індикативного обсягу надходжень бюджету розвитку, що визначається в прогнозі відповідного місцевого бюджету на два наступні за плановим роки [1].

Ще одним фіскальним правилом, закладеним до БКУ, є обмеження допустимого обсягу видатків на обслуговування місцевого боргу, що не повинні перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету [1].



Також у БКУ прописано обмеження місцевих запозичень недобросовісними позичальниками. Цю норму нещодавно дещо послабили. БКУ передбачає, що якщо при погашенні або обслуговуванні боргу було порушено графік погашення, тобто відбувся технічний дефолт з вини позичальника, наслідком якого є виникнення штрафних санкцій, то відповідна рада не має права здійснювати нові місцеві запозичення протягом наступних трьох років (донедавна цей термін становив 5 років) [1].



### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *У чому полягає сутність місцевих запозичень?*
- *З яких джерел можуть здійснюватися видатки на довгострокові інвестиції? Які переваги їх здійснення з місцевих запозичень?*
- *Якими можуть бути джерела запозичень місцевих органів влади?*
- *Якими можуть бути джерела запозичень областей в Україні?*
- *Чи є обмеження щодо можливості місцевих бюджетів здійснювати запозичення, зокрема в Україні?*
- *Чи є фіскальні правила в частині запозичень місцевих бюджетів, зокрема в Україні?*

## РОЗДІЛ 7

### СИСТЕМА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

***Основні терміни та поняття:** вертикальний фіскальний дисбаланс, горизонтальний фіскальний дисбаланс, міжбюджетні трансферти, формула вирівнювання, дотація, субвенція*

#### ***Навчальні цілі:***

- 1. З'ясувати причини необхідності бюджетного вирівнювання та роль системи міжбюджетних трансфертів.*
- 2. Вивчити види міжбюджетних трансфертів.*
- 3. Розглянути можливі підходи до розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.*

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, фінансові ресурси органів місцевої влади повинні бути сумірними зі ступенем відповідальності, яким їх наділено конституцією та законодавством відповідної країни. Оскільки фіскальна спроможність та фінансове навантаження розподілені між регіонами та муніципалітетами нерівномірно, є необхідність захисту місцевих органів влади, що мають слабшу фінансову позицію, шляхом фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів. До того ж такі заходи з вирівнювання не мають обмежувати право місцевих громад вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами в межах їхньої сфери відповідальності [32]. У такий спосіб потреба в трансфертах закріплена на рівні рамкового законодавства Європи.

Розглянемо економічну сутність та причини виникнення фіскальних дисбалансів у бюджетній системі докладніше.

Бюджетній системі можуть бути притаманні дисбаланси як між різними рівнямирядування, так і на одному рівні. Це може бути пов'язано з тим, що фіскальна децентралізація відбувається

нерівномірно – у багатьох країнах передання спроможності збирати власні доходи не відповідає переданню повноважень та відповідальності за надання певних послуг [34]. Регіони та муніципалітети мають різний ступінь розвитку, а отже і фіскальної спроможності та необхідності у видатках для надання відповідних послуг. Слід також враховувати, що баланс між доходами та видатками змінюється в часі, оскільки економічна та демографічна ситуації в муніципалітеті або регіоні постійно змінюються під впливом низки чинників. До того ж часто постає проблема ефективності адміністрування податків на кожному окремому рівні бюджетної системи.

Є два типи дисбалансу: вертикальний та горизонтальний. Вертикальний дисбаланс у бюджетній системі виникає тоді, коли є прогалина між видатками та власними доходами на різних рівнях урядування. Зокрема, це може бути брак фінансових ресурсів для надання послуг громадянам за переданими державою функціями на місцевому рівні, тоді як на центральному або регіональному рівнях таких ресурсів удосталь. Горизонтальний дисбаланс виникає тоді, коли різниця між власними ресурсами та видатками утворюється на одному рівні бюджетної системи. Вони пов'язані з регіональними відмінностями як у частині доходів, так і в частині видатків [24].

Річард Бьорд виокремлює декілька способів усунення або вирівнювання вертикального дисбалансу (так званої вертикальної фіскальної прогалини (*vertical fiscal gap*)) [23, с. 2–3]:

- 1) за заданого рівня видатків місцевим органам влади може бути запропонована або передана можливість додаткових повноважень щодо збору доходів до місцевих бюджетів;
- 2) за заданого рівня доходів частина повноважень щодо видатків може бути передана від місцевих органів влади до державного або регіонального рівня бюджетної системи;
- 3) з огляду на наявні повноваження та ресурси, підвищення рівня доходів або скорочення видатків може відбуватися шляхом ухвалення відповідного рішення на загальнодержавному рівні;
- 4) трансферти фінансових ресурсів з одного рівня бюджету на інший (найчастіше з центрального на місцевий).

У літературі описано низку способів вимірювання вертикального фіскального дисбалансу – від вимірювання дефіцитної/профіцитної позиції кожного окремого рівня до вимірювання частки видатків,

що не можуть бути профінансовані власними доходами на певному рівні бюджетної системи [61].

Горизонтальний фіскальний дисбаланс може виникати тоді, коли фіскальна спроможність відрізняється між регіонами та муніципалітетами або ж коли потреба в наданні певних публічних послуг нерівномірно розподілена всередині країни. Причиною нерівності у фіскальній спроможності є неоднакова можливість місцевих органів влади справляти податки, тобто там, де податкова база нерівномірно розподілена. Це можна побачити в показниках регіонального розвитку, рівня доходів та кількості економічно активних громадян тощо. На нерівномірність розподілу видатків можуть впливати особливості певної території, демографічної структури населення та ін.

Один із ключових аргументів на користь фіскального вирівнювання полягає в тому, що жителі та підприємства повинні мати однаковий доступ до мінімально необхідного рівня публічних послуг за зіставними податковими ставками, незалежно від того, в якій юрисдикції країни вони перебувають [35, с. 7].

Для вимірювання горизонтальних фіскальних дисбалансів, залежно від наявності даних, порівнюють такі показники, як фіскальна спроможність та потреби у видатках (або їх проксі-змінні) на одного жителя в розрізі регіонів або муніципалітетів, або ж якщо таких даних немає, то рівень доходів та видатків на одного жителя.

Детальнішу систему вимірювання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів наводять Р. Бьорд та А. Тарасов [23].

Є декілька причин, чому фіскальне вирівнювання не завжди може відбуватися в повному обсязі. По-перше, фінансових ресурсів на центральному рівні може бути недостатньо для покриття всіх потреб усіх муніципалітетів та регіонів. По-друге, це може негативно вплинути на ті місцеві органи, які генерують більше фінансових ресурсів [51, с. 22–23]. Отже, це питання потрібно розв'язувати пошуком консенсусу в суспільстві, зокрема враховуючи пріоритети загальнодержавної та регіональної політик.

Після того, як виміряно фіскальні дисбаланси та ухвалено рішення щодо того, до якого ступеня ці дисбаланси є прийнятним усунути, наступним етапом є вибір інструментів для фіскального вирівнювання. При цьому слід зважати на те, які позитивні або негативні

стимули виникають у процесі застосування обраних інструментів з фіскального вирівнювання.

Є три способи фіскального вирівнювання, що, своєю чергою, впливають на визначення обсягу фінансових ресурсів, які називають розподільним пулом (the distributable pool or the primary distribution). До них належить передання фінансових ресурсів шляхом [22]:

- 1) закріплення фіксованої частки доходів центрального бюджету за місцевими бюджетами;
- 2) на основі ухвалення окремих рішень (*ad hoc*);
- 3) на основі формули вирівнювання, яка складається з низки чинників.

Перший спосіб дає змогу вирівняти вертикальні дисбаланси, адже згідно з ним фінансові ресурси передають на нижчі рівні врядування, де в них є більша потреба, якщо обсяг повноважень переважає над фіскальною спроможністю.

Фіскальне вирівнювання шляхом ухвалення окремих рішень (за принципом *ad hoc*) не вважають оптимальною практикою в довгостроковій перспективі, оскільки вони не надають фінансовій базі місцевих органів влади необхідної стабільності, що робить таку систему непридатною для планування на місцевому рівні, хоча й надає певну гнучкість бюджетній системі загалом.

**Формула вирівнювання** дає змогу збалансувати як вертикальні, так і горизонтальні дисбаланси між регіонами та муніципалітетами. До складників такої формули зазвичай належать обсяги [48]:

- 1) фіскальних потреб (*fiscal needs*), які можна апроксимовано визначити шляхом комбінації обсягу населення та типу або категорії місцевого органу влади;
- 2) фіскальної спроможності (*fiscal capacity*), тобто обсягів власних ресурсів, які потрібно доповнити за допомогою трансфертів для того, щоб необхідний рівень послуг був наданий; різниця в потребі в ресурсах та вартості надання одиниці послуг у розрізі регіонів або муніципалітетів може також враховуватися;
- 3) фіскальних зусиль (*fiscal effort*), які місцеві органи влади доклали для збору власних фінансових ресурсів.

Після визначення обсягу трансфертів та принципу, за яким їх розраховуватимуть, потрібно з'ясувати, в якій формі такі трансферти повинні призначатися – як цільові (*matching* або *conditional*

transfers) чи нецільові (general або unconditional transfers). Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування [32], трансферти, передані до місцевих бюджетів, не мають обмежувати право місцевих громад вільно розпоряджатися ними. Отже, пріоритетність у формі трансфертів для загальних потреб повинна надаватися нецільовим трансфертам. Проте з метою цільового використання фінансових ресурсів, зокрема, на певні делеговані державою функції або на певний інфраструктурний проєкт, який може мати позитивні ефекти не лише для муніципалітету, якому надають такі фінансові ресурси, доречніше застосовувати цільові трансферти.

В Україні є чотири **види міжбюджетних трансфертів** [1]:

- 1) базова дотація, що надається з державного бюджету до місцевих бюджетів з метою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 2) реверсна дотація, що передається з місцевих бюджетів до державного бюджету з метою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 3) додаткові дотації, що включають, зокрема, трансферти на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання державних пільг або на здійснення переданих державою видатків на заклади освіти та охорони здоров'я;
- 4) субвенції – це цільові міжбюджетні трансферти (зокрема медична, освітня, трансферти на виконання інвестиційних проєктів та ін.).

**Горизонтальне вирівнювання** податкоспроможності в Україні здійснюється шляхом урахування низки чинників, окремо визначених для областей та для бюджетів місцевого самоврядування (окрім бюджетів міст Києва та Севастополя і районів у містах). До чинників, що враховуються під час розрахунку обсягу трансфертів за горизонтального вирівнювання, належать такі [1]:

- 1) кількість населення у відповідній області або населеному пункті;
- 2) надходження податку на доходи фізичних осіб;
- 3) надходження податку на прибуток підприємств (у випадку обласного бюджету);
- 4) індекс податкоспроможності відповідного бюджету місцевого самоврядування, а у випадку обласного бюджету – індекс, що розраховується окремо за надходженнями податку

на прибуток підприємств та надходженнями податку на доходи фізичних осіб.

Індекс податкоспроможності визначається для кожного бюджету як коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету в порівнянні з середнім показником за всіма бюджетами цього ж рівня бюджетної системи України в розрахунку на одну людину [1].

При цьому вирівнювання здійснюється так, щоб залишалися стимули для більш фінансово забезпечених областей та міст не зменшувати фіскальні зусилля, а для фінансово слабших – посилити їх. Базова дотація надається відповідному бюджету в разі, якщо значення його індексу податкоспроможності є нижчим за значення 0,9, в обсязі 80 % від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу відповідного бюджету на рівні значення 0,9. Реверсна дотація передається з відповідного бюджету в разі, якщо значення його індексу податкоспроможності перевищує значення 0,9, в обсязі 50 % від суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [1]. У такий спосіб більш фінансово сильні бюджети передають не увесь обсяг зібраних ресурсів до інших бюджетів, а фінансово слабші бюджети отримують трансферти не в повному обсязі, що необхідний для покриття видатків, що стимулює їх до посилюючої фінансової діяльності.



### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- *У чому полягає сутність та необхідність трансфертів?*
- *Які є види міжбюджетних трансфертів?*
- *Чи відповідають принципи, закладені в системі бюджетного вирівнювання в Україні, найкращим практикам?*
- *Як здійснюється розрахунок розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів в Україні?*

## РОЗДІЛ 8

### БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Основні терміни та поняття:** бюджет, бюджетний процес, середньострокове планування, громадська участь, програмно-цільовий метод

**Навчальні цілі:**

1. Розглянути сутність та стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.
2. Ознайомитися з програмно-цільовим методом розподілу бюджетних коштів.

Оскільки бюджет є фінансовим планом задоволення поточних та капітальних потреб громади з визначеними джерелами походження ресурсів протягом бюджетного періоду, для ефективного його впровадження на практиці має бути низка бюджетних процедур. Важливо дотримуватися таких процедур, які забезпечують вчасність, достатність обсягів фінансових ресурсів, якісне здійснення видатків на потреби, які є пріоритетними для відповідної громади. Бюджет також є інструментом фінансового контролю, що використовується як виконавчою, так і законодавчою гілкою місцевого врядування, забезпечуючи процес ухвалення рішень потрібною інформацією [51, с. 95; 67, с. 182].

У 2014 році за наслідками світової фінансової кризи ОЕСР розробила рекомендації щодо управління бюджетами (The principles of budgetary governance). Це принципи, яких рекомендовано дотримуватися для забезпечення ефективного бюджетного процесу на всіх його етапах. Ці принципи є універсальними для всіх рівнів бюджетної системи. З економічного погляду вони охоплюють передбачуваність фіскальної політики, управління фіскальними ризиками, зокрема довгостроковою стійкістю, якісне прогнозування бюджетних



показників, ефективне використання бюджетних коштів. З погляду постановки процесів та часових горизонтів принципи передбачають комплексне середньострокове планування, що відповідає бюджетним пріоритетам, відкритість, прозорість і доступність документів та даних за вичерпного, точного та надійного обліку, контроль та залучення незалежного аудиту. У частині комунікацій вибір пріоритетів бюджетної політики має супроводжуватися інклюзивною та реалістичною дискусією із залученням громадян [56].

З погляду природи доходів та видатків бюджет можна розділити на два складники – операційний та капітальний. До операційного включають доходи, що генеруються поточними доходами, та видатки, які здійснюються на регулярній основі та забезпечують поточну діяльність, як-от виплата заробітної плати працівникам, закупівля товарів або послуг для поточних потреб та ін. Натомість капітальні бюджети формуються з доходів від операцій з капіталом. Ключові характеристики таких бюджетів наведено в Посібнику Світового банку з муніципальних фінансів [51, с. 97].

Зазвичай операційний бюджет повинен мати детальний розпис за окремими позиціями доходів та видатків (line-item), що дає змогу щоденно контролювати його виконання. Такий розріз не дає можливості аналізувати виконання бюджету з економічного погляду. Саме тому використовують й інші, управлінські, форми представлення інформації. Бюджет у розрізі виконання (performance) представляє видатки за ступенем працезатратності та використовується для забезпечення ефективності управління фінансовими ресурсами, а в розрізі програм (program) – залежно від програм та їхніх цілей і використовується для вимірювання результативності певних видатків [60, с. 21].

Оскільки операційні видатки часто мають бути здійснені у визначений термін, щоб не було відповідних соціальних наслідків, на рівні органів місцевої влади потрібно користуватися інструментами управління грошовими потоками, щоб не виникало касових розривів або вони були оперативно покриті фінансовими ресурсами.

Враховуючи довгостроковий характер інвестиційних проєктів, капітальний бюджет повинен укладатися не тільки на поточний період, але й на декілька років наперед. Це свідчить про необхідність середньострокового планування, яке може забезпечити ефективність процесу та капіталовкладень.

Бюджетний процес при формуванні та втіленні капітального бюджету передбачає п'ять кроків. Спершу потрібно здійснити інвентаризацію капітальних активів. Наступними кроками є створення плану з поліпшення капіталу та кількарічного плану. Пошук фінансування для таких капітальних інвестицій може здійснюватися як до, так і після створення капітальних планів і передбачає формування плану з фінансування відповідних проєктів. Завершальним кроком є впровадження плану капітального бюджету [71, с. 74].

Оскільки капітальні інвестиції здійснюються з метою кращого надання послуг у громадах, вкрай важливою є участь громадськості в пріоритизації та затвердженні таких проєктів. На сьогодні є низка форм, у яких громадськість може брати участь шляхом пропонування та обрання ініціатив, зокрема в межах так званого бюджету участі.

Гаррі Кітчен виокремлює чотири етапи бюджетного процесу. Спершу складають початкові запити на рівні операційних департаментів, які можуть координувати роботу з розпорядниками бюджетних коштів. Такі запити потрібно формувати з обґрунтуванням їхньої мети. На наступному етапі ці бюджетні запити консолідуються, відбувається аналіз їх можливого впливу та розставляються пріоритети з урахуванням обмежень у фінансових ресурсах. Наступними етапами є прийняття, а далі виконання бюджету. Ці етапи супроводжуються комунікаціями з платниками податків як у частині планів, так і за результатами втілення проєктів [67, с. 189].

Українське бюджетне законодавство передбачає такі **стадії бюджетного процесу** [1]:

- 1) **складання проєктів** бюджетів;
- 2) **розгляд проєкту та прийняття закону** про ДБУ або рішення про місцевий бюджет (залежно від рівня органу влади);
- 3) **виконання бюджету** включно з внесенням змін до закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет;
- 4) **звітування про виконання** бюджету, що охоплює підготовку і розгляд звіту, та прийняття рішення щодо нього.

БКУ передбачає здійснення **контролю** за дотриманням бюджетного законодавства, а також **аудиту та оцінки ефективності** управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Під час складання бюджету місцеві органи влади керуються прогнозом місцевого бюджету. За своїм характером це документ

середньострокового бюджетного планування, що відповідає принципам ОЕСР, у якому визначено показники місцевого бюджету на середньостроковий період. До прогнозу включають основні соціально-економічні та фіскальні показники, визначені бюджетним законодавством [1].

До учасників бюджетного процесу належать органи, установи та посадові особи, наділені правами та обов'язками з управління бюджетними коштами. Згідно з програмною класифікацією бюджет складається з програм, що є сукупністю заходів, які реалізуються для досягнення єдиної мети, завдань та визначеного результату (див. рис. 14). Встановлення та реалізацію цих елементів програми здійснює розпорядник бюджетних коштів (головний або другого рівня) [1].

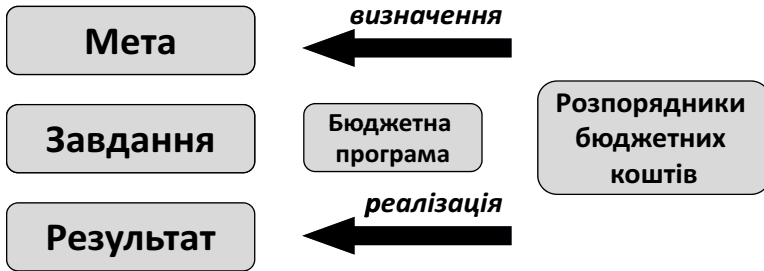


Рис. 14. Елементи бюджетної програми  
(складено на основі [1])

Процес складання й затвердження державного та місцевих бюджетів в Україні є скоординованою процедурою, порядок і часові рамки якої чітко визначено в БКУ (рис. 15) [1].

Для ефективного використання фінансових ресурсів як на центральному, так і на місцевому рівнях бюджетної системи історично послуговувалися й досі послуговуються низкою методів. Одним із найпоширеніших на сьогодні є програмно-цільовий метод (ПЦМ), що базується на середньостроковому плануванні. Цей метод передбачає проведення **оцінювання ефективності** використання бюджетних коштів у розрізі бюджетних програм, що визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів. Таке оцінювання здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу. Для цього проводиться аналіз їхніх **результативних показників**.



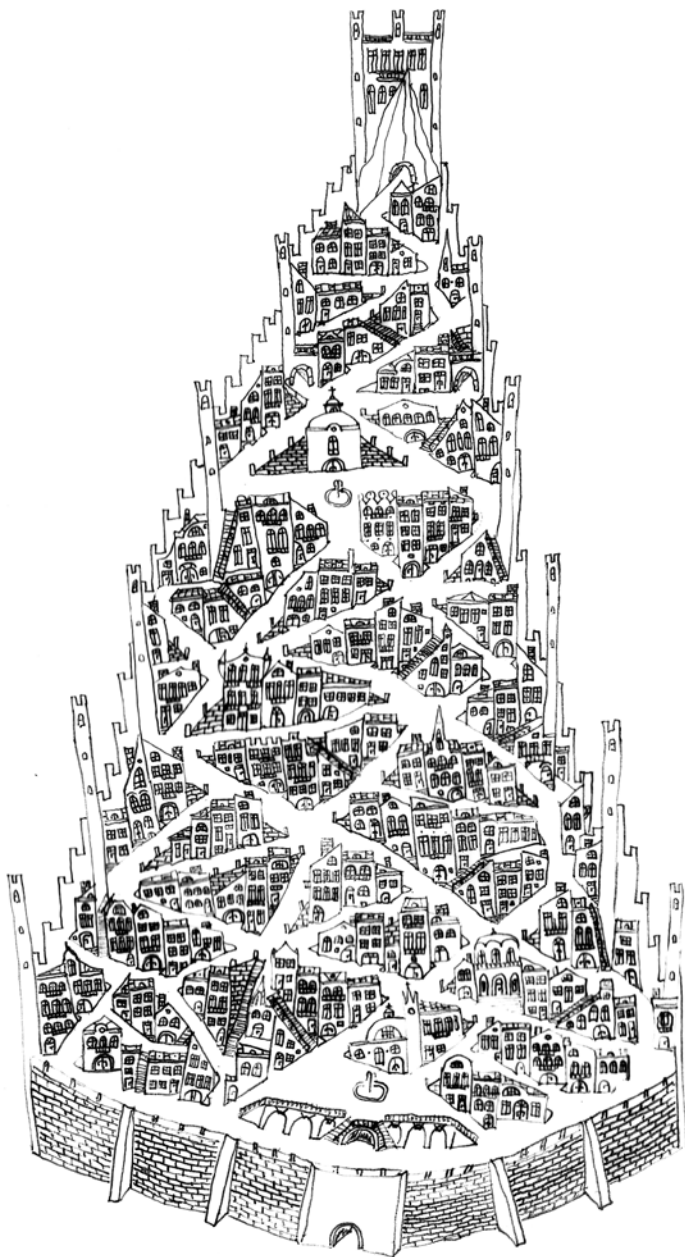
**Рис. 15.** Бюджетний процес в Україні  
(складено на основі [1])

В Україні його було запроваджено на рівні місцевих бюджетів за рішеннями окремих місцевих органів влади починаючи з 2008 року, що було передбачено відповідними програмою діяльності КМУ, Декларацією цілей та завдань бюджету та концепцією реформування місцевих бюджетів.



### **Питання для обговорення та самоконтролю**

- У чому полягає сутність бюджетного процесу?
- Якими є стадії бюджетного процесу?
- Що таке програмно-цільовий метод?
- Як організовано бюджетний процес на місцевому рівні в Україні та як він узгоджується з бюджетним процесом у частині складання державного бюджету?



*Остан Кривдик. Місто на скелі – 2. Ескіз*

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – Київ : НІОС, 2000. – 416 с.
3. Вишняков С. В. Місцеві бюджети / С. В. Вишняков // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 11–16.
4. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – Київ : НДФІ, 2007. – 299 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Луніна І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – Київ : Наукова думка, 2006. – 432 с.
7. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – Київ : Знання, 2006. – 677 с.
8. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
9. Портер М. Ю. Международная конкуренция: Конкурентные преимущества стран / М. Ю. Портер. – Москва : Международные отношения, 1993. – 896 с.
10. Про випуски облігацій внутрішніх державних позик : Постанова КМУ від 31.01.2001 № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2020). – Назва з екрана.
11. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : Постанова КМУ від 16.02.2011 № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2020). – Назва з екрана.
12. Про місцеве самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

13. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента від 25.05.2001 № 341/2001.
14. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
15. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
16. Реформа децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/finance/metodychni-materialy> (дата звернення: 20.11.2020). – Назва з екрана.
17. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє / за ред. І. Грицяка ; НАДУ. – Київ : КІС, 2009. – 240 с.
18. Словник сучасної економіки Макміллана / голов. ред. Девід В. Пірс. – Київ : АртЕк, 2000. – 640 с.
19. Теорія фінансів : підручник / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.
20. Aldasoro I. Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt / Iñaki Aldasoro & Mike Seiferling. – IMF WP/14/209. – 2014. – 38 p.
21. Bird R. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment / Richard M. Bird. – International Monetary Fund Working Paper, WP/99/165. – Washington, D.C. : IMF, 1999. – 54 p.
22. Bird R. Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience [Electronic resource] / Richard M. Bird and Michael Smart. – International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto. – January 2001. – 30 p. – Mode of access: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.8244&rep=rep1&type=pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
23. Bird R. Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations [Electronic resource] / Richard M. Bird and Andrey Tarasov. – International studies program. – WP 02-02. – 2002. – 54 p. – Mode of access: [https://www.researchgate.net/publication/4983732\\_Closing\\_the\\_Gap\\_Fiscal\\_Imbalances\\_and\\_Intergovernmental\\_Transfers\\_in\\_Developed\\_Federations](https://www.researchgate.net/publication/4983732_Closing_the_Gap_Fiscal_Imbalances_and_Intergovernmental_Transfers_in_Developed_Federations) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
24. Bird R. Country Studies: Aspects of the Problem / Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Sebastiana Gianci // Fiscal Fragmentation in

- Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry / ed. by Richard M. Bird and Robert D. Ebel. – Cheltenham, U.K. and Northampton, MA : Edward Elgar, 2007.
25. Boschmann N. Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation [Electronic resource] / Niña Boschmann. – DPWG-LGD Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation. Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization. – Berlin, December 2009. – 101 p. – Mode of access: <https://um.dk/danida-en/activities/strategic/human-right-demo/democracy/~-/media/UM/English-site/Documents/Danida/Activities/Strategic/Human%20rights%20and%20democracy/Democracy/Fiscal%20Decentralisation%20and%20Options%20for%20Donor%20Harmonization.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  26. Blöchliger H. Fiscal Equalisation [Electronic resource] / Hansjörg Blöchliger and Claire Charbit // OECD Economic Studies. – 2008. – No. 44. – 22 p. – Mode of access: <https://www.oecd.org/norway/42506135.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  27. Boadway R. Fiscal Federalism / R. Boadway and A. Shah. – Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
  28. Campbell T. The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities / Tim Campbell. – University of Pittsburgh Press Digital Editions, 2004. – 216 p.
  29. Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies [Electronic resource] / ed. by Richard M. Bird, Robert Ebel, Ch. Wallich. – World Bank regional and sectoral studies. – 1995. – 443 p. – Mode of access: [https://www.academia.edu/42952411/Decentralization\\_of\\_the\\_Socialist\\_State\\_Bird\\_Ebel\\_Wallich](https://www.academia.edu/42952411/Decentralization_of_the_Socialist_State_Bird_Ebel_Wallich) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  30. Ebel R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations. Outline of Remarks / Robert D. Ebel. – Course on Budgetary Processes and Public Expenditure Management, World Bank Institute. – Washington, D.C. : April 23, 1999. – Mode of access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/april99.doc> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  31. Encyclopedia Britannica [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.britannica.com/topic/taxation/The-benefit-principle> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.



32. European Charter of Local Self-Government / Council of Europe. – Strasbourg, 1985.
33. European Committee of the Regions, section about Ukraine [Electronic resource]. – Mode of access: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Ukraine.aspx> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
34. Eyraud L. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies / L. Eyraud, L. Lusinyan // Journal of Monetary Economics. – 2013. – Vol. 60, Issue 5. – P. 571–587.
35. Fiscal Equalisation in OECD Countries [Electronic resource] / H. Blöchliger, O. Merk, C. Charbit, L. Mizell. – OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – 2007. – WP no. 4. – 38 p. – Mode of access: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
36. Fiscal Federalism in Theory and Practice / Teresa Ter-Minassian, ed. – Washington : International Monetary Fund, 1997.
37. Good Practice in Public Expenditure Management. Issue Paper 7: Approaches to decentralisation in developing countries. – Capetown June 1999. – 37 p. – Mode of access: [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/final draft from Mokoro.doc](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/final_draft_from_Mokoro.doc) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
38. Government Finance Statistics Manual 1986. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1986. – 447 p.
39. Government Finance Statistics Manual 2014. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014. – 446 p.
40. Ivanyna M. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization [Electronic resource] / Maksym Ivanyna and Anwar Shah // Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal. – 2014. – Vol. 8. – P. 1–61. – Mode of access: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
41. Jacobs D. Capital Expenditures and the Budget [Electronic resource] / Davina F. Jacobs. – PFM Technical Guidance Note No. 8. – April 2009. – 13 p. – Mode of access: <https://blog-pfm.imf.org/files/capital-expenditures-and-the-budget.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
42. Kee J. Fiscal Decentralization: Theory as reform [Electronic resource] / James Kee. – 2003. – 32 p. – Mode of access:

- [https://www.researchgate.net/publication/251886012\\_FISCAL\\_DECENTRALIZATION\\_THEORY\\_AS\\_REFORM](https://www.researchgate.net/publication/251886012_FISCAL_DECENTRALIZATION_THEORY_AS_REFORM) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
43. Local Government and Economic Development / ed. by Sona Capkova. – OSI/LGI, 2005.
  44. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems / ed. by Nico Steytler. – London, Ithaca : McGill-Queen's University Press, 2009.
  45. Making Decentralisation Work : A Handbook for Policy-makers [Electronic resource] / Organization for Economic Cooperation and Development. – Paris, 2019. – 20 p. – Mode of access: [https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights\\_decentralisation-Final.pdf](https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  46. Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine / ed. by Katarina Ott. – OSI/LGI, 2006.
  47. Management Policies in Local Government Finance / ed. by J. R. Burtle. – 6<sup>th</sup> ed. – ICMA Press, 2013.
  48. Martinez-Vazquez J. The Design of Equilization Grants: Theory and Applications [Electronic resource] / Jorge Martinez-Vazquez and Jameson Boex. – 2001. – 38 p. – Mode of access: <http://www.decentralization.net/wp-content/uploads/2018/05/ModulePartOne.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  49. McLure C. E. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations [Electronic resource] / Charles E. McLure & Jorge Martinez-Vazquez. – Washington, D.C. – Mode of access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/AssignmentRevenues.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  50. Multiannual Financial Framework 2014–2020, European Commission [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm) (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
  51. Municipal Finances. A Handbook for Local Governments / ed. by Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi ; The World Bank. – Washington, D.C., 2014. – 487 p.
  52. Musgrave R. The Theory of Public Finance / Richard A. Musgrave. – New York : McGraw-Hill, 1959. – xvii, 628 p.
  53. Oates W. E. Fiscal Federalism / W. E. Oates. – New York : Harcourt-Brace-Jovanovich, 1972. – 256 p.

54. Oates W. E. Federalism and Government Finance. The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance / W. E. Oates. – Cheltenham, UK : An Elgar Reference Collection, 1998.
55. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism / W. E. Oates // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37 (September). – P. 1120–1149.
56. OECD Principles of Budgetary Governance. Draft recommendation of the OECD Council [Electronic resource] / Organization for Economic Cooperation and Development. – Paris, 2014. – 16 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
57. Perspectives on Fiscal Federalism / ed. by Richard M. Bird and François Vaillancourt. – The World Bank, number 6953. – Washington, D.C. : World Bank Publications, 2006. – 265 p.
58. Principles of Decentralization [Electronic resource] / Thomas Courchene, Jorge Martinez-Vazquez, Charles E. McLure, Jr., Steven B. Webb // Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico. – P. 85–122. – Mode of access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/learningprogram/Decentralization/achievementsandchallengesCH1.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
59. Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe / Christine Richmond, Dora Benedek, Ezequiel Cabezon et al. ; International Monetary Fund. – IMF WP No. 19/11. – Washington, D.C., 2019. – 114 p.
60. Schaeffer M. The Budget and Public Sector Performance [Electronic resource] / Michael Schaeffer. – Power Point presentation (Washington, D.C. : World Bank, March 2000). – Mode of access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2005Seminar/Presentations/SchaefferEffectiveLocalGovernmentFinancePresentation%201.ppt> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
61. Sharma C. Beyond Gaps and Imbalances: Restructuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations / C. K. Sharma // Public Administration. – 2012. – Vol. 90, Issue 1. – P. 99–128.
62. Singh R. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence / Raju Singh and Alexander Plekhanov. – IMF Working Paper, WP/05/54. – Washington, D.C. : IMF, 2005. – 33 p.

63. S&P Municipal Bond Infrastructure Index [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.spglobal.com/spdji/en/indices/fixed-income/sp-municipal-bond-infrastructure-index/#overview> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
64. Strengthening Subnational Finance in LDCs [Electronic resource] / UNCDF, FFDO/UN-DESA draft paper. – 2016. – 88 p. – Mode of access: <https://www.local2030.org/library/65/Guide-to-Municipal-Finance.pdf> (date of access: 20.11.2020). – Title from the screen.
65. Subsidiarity and Economic Reform in Europe / ed. by George Gelauff, Isabel Grilo, Arjan Lejour. – Springer, 2008. – 340 p.
66. Sydorovych M. Financing Local Government in Ukraine / Mariia Sydorovych // Federal Governance, Forum of Federations, Canada. – 2011. – Vol. 8, No. 3. – P. 5–27.
67. Tassonyi A. Municipal Budgeting / Almos Tassonyi // Canadian Tax Journal. – 2002. – Vol. 50, Issue 1. – P. 181–198.
68. The Challenge of Urban Government: Policies and Practices / ed. by Mila Freire, Richard E. Stren. – WB Institute Development Studies. – 2013. – 168 p.
69. The White Paper on multi-level-governance. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives / EU. Committee of the Regions.
70. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Fiscal Compact, or Fiscal Stability Treaty) / Council of the European Union // [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu). – Retrieved 14 August 2012.
71. Wendorf J. Capital Budgeting from a Local Government Perspective / Jill Wendorf // SPNA Review. – 2005. – Vol. 1, Issue 1, Article 6. – P. 73–86.

Mariia Sydorovych

## **MUNICIPAL FINANCE**

The handbook on Municipal Finance offers an overview of the theoretical and practical aspects of functioning of the budget system, focusing on the local budgets and intergovernmental fiscal relations. The handbook is based on a generalized global experience related to municipal finance in the context of the ongoing fiscal decentralization as explored in the reputable international research. Local specificity of the municipal finance arrangements in Ukraine is studied based on the national legislation. The analysis of the core principles of The European Charter of Local Self-Government that are guiding municipal finance in Europe, and their implementation in Ukraine in particular, is shedding light on the recent transformations in the budget system and subnational fiscal policy in Ukraine. This comparison may serve as a basis for further discussion on the efficacy of the reform efforts aimed at improving living standards in Ukraine.

This handbook is prepared based on the curriculum of the “Local Finance” course that has been taught in the Bachelor program in Finance, Banking, and Insurance of the National University of Kyiv-Mohyla Academy starting 2013. The course has a practical component offering to analyze municipal finance in a selected country and a selected Ukrainian municipality, and this handbook is meant to help students acquire core knowledge on the foundations of the municipal finance while navigating through the course.

The handbook is structured into eight chapters covering the topics such as the role and components of municipal finance; financial policy of the local governments; the nature of local budgets; revenues, expenditures, and borrowings of the local governments; intergovernmental transfers, and budgeting, highlighting the increased role of the municipal government level in the intergovernmental relations and budget system. Providing a comprehensive picture of the municipal finance, this handbook is intended for the use by the students of economic degree programs as well as can be useful for the public finance practitioners.

Навчальне видання



Серію «Могілянський підручник»  
засновано 2017 року

**СИДОРОВИЧ МАРІЯ ЯРОСЛАВІВНА**

**МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ**

*Навчальний посібник  
для студентів вищих навчальних закладів*

Цей посібник розроблено з навчальною метою;  
погляди, висловлені в ньому, належать авторові та не можуть бути приписані  
інституціям, з якими автор афілійований, іншим, ніж НаУКМА.

Редактор, коректор *Наталія Мінько*  
Комп'ютерна верстка *Андрія Шмаркатюка*

Підп. до друку 14.04.2021  
Формат 60 x 84 1/16. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсетний № 1. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 4,25  
Наклад 50 прим.

Адреса редакційно-видавничого відділу НаУКМА:  
вул. Г. Сковороди, 2, м. Київ, 04655,  
тел.: (044) 463-66-68

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ДК № 3631 від 23.11.2009

Надруковано у ТОВ «505»  
вул. Шелушкова, 8-А, кв. 5, м. Житомир, 10008,  
тел.: +38 (063) 101-22-33

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ДК № 5609 від 21.09.2017





**МУНІЦИПАЛЬНІ  
ФІНАНСИ**