

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

Власюк Н. І.
Мединська Т. В.
Мельник М. І.

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник

Київ • Алерта • 2011

ББК 65.9(2)26
УДК 336.1: 352 (075. 8)
В58

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 1/11-11744 від 22.12.10 р.)*

Рецензенти:

Козоріз М. А. – д.е.н., проф., заввідділом проблем розвитку фінансово-кредитних відносин в регіоні Інституту регіональних досліджень НАН України.

Вовчак О. Д. – д.е.н., проф., завідувач кафедри банківської справи Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ).

Біла О. Г. – к.е.н., проф. кафедри фінансів і кредиту Львівської комерційної академії.

В58 **Власюк Н. І., Мединська Т. В., Мельник М. І.**
Місцеві фінанси : навчальний посібник / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.

ISBN 978-617-566-065-2

Посібник підготовлений відповідно до програми навчальної дисципліни «Місцеві фінанси» з врахуванням змін у Бюджетному кодексі України. Він включає навчальну програму курсу, тематичний план дисципліни, конспект лекцій, питання для самоконтролю та самостійного вивчення матеріалу, тестові завдання, тематику рефератів, навчальні практичні завдання, термінологічний словник, список використаної та рекомендованої літератури, додатки.

Розрахований для студентів ВНЗ напряму підготовки «Фінанси і кредит», буде корисним для аспірантів, викладачів та працівників бюджетної системи.

ББК 65.9(2)26
УДК 336.1: 352 (075. 8)

© Власюк Н. І., Мединська Т. В.,
Мельник М. І., 2011
© Видавництво «Алерта», 2011

ISBN 978-617-566-065-2

Зміст

Передмова.....	8
Навчальна програма дисципліни	9

ТЕМА 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЇХ СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

1.1. Формування науки про місцеві фінанси	14
1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їх виникнення	19
1.3. Функції місцевих фінансів	25
Питання для самоконтролю знань.....	29
Питання для самостійного вивчення.....	29
Тестові завдання до теми 1	29

ТЕМА 2. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

2.1. Економічний зміст та структура місцевих бюджетів	34
2.2. Доходи місцевих бюджетів	41
2.3. Видатки місцевих бюджетів	49
2.4. Місцеві бюджети в економічній системі держави	58
Питання для самоконтролю знань.....	61
Питання для самостійного вивчення.....	61
Тестові завдання до теми 2	61

ТЕМА 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади	66
3.2. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування	72

3.3. Місцеві податки і збори	82
------------------------------------	----

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>91</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>91</i>
<i>Тестові завдання до теми 3</i>	<i>91</i>

ТЕМА 4.

РЕГІОНАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів	96
4.2. Резервні фонди місцевих органів самоврядування	100
4.3. Зарубіжний досвід у створенні місцевих цільових фондів...	103

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>105</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>105</i>
<i>Тестові завдання до теми 4</i>	<i>105</i>

ТЕМА 5.

ПЛАНУВАННЯ І ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

5.1. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів	110
5.2. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів	111
5.3. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів	117
5.4. Програмно-цільове бюджетне планування, його зміст і переваги	126

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>131</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>131</i>
<i>Тестові завдання до теми 5</i>	<i>131</i>

ТЕМА 6.

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ЇХ СКЛАДОВІ

6.1. Зміст міжбюджетних відносин та передумови їх виникнення	138
---	-----

6.2. Види міжбюджетних трансфертів в Україні	141
6.3. Сутність та стан фінансового вирівнювання.....	144
6.4. Зміст, цілі та методи бюджетного регулювання	148
6.5. Алгоритм визначення дотацій вирівнювання	151
6.6. Основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні	159

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>162</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>162</i>
<i>Тестові завдання до теми 6</i>	<i>162</i>

ТЕМА 7.

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

7.1. Поняття, цілі та завдання державної регіональної політики	168
7.2. Система управління місцевими фінансами	170
7.3. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи	171
7.4. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні	177
7.5. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження	186
7.6. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів.....	196

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>198</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>198</i>
<i>Тестові завдання до теми 7</i>	<i>199</i>

ТЕМА 8.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

8.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні	204
8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів	205

8.3. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності	210
8.4. Основні напрями реформування комунального сектору в Україні	214
<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>219</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>219</i>
<i>Тестові завдання до теми 8</i>	<i>219</i>

ТЕМА 9. ФІНАНСИ ЖИТЛОВО–КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

9.1. Особливості фінансів житлово-комунального господарства ..	224
9.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування	229
9.3. Комунальні платежі та методи управління ними	236
9.4. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства	239
<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>245</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>245</i>
<i>Тестові завдання до теми 9</i>	<i>246</i>

ТЕМА 10. ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

10.1. Моделі організації місцевого самоврядування.....	251
10.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів	256
10.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн	259
10.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування.....	265
10.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах	268

<i>Питання для самоконтролю знань.....</i>	<i>278</i>
<i>Питання для самостійного вивчення.....</i>	<i>278</i>
<i>Тестові завдання до теми 10</i>	<i>279</i>
Навчальні завдання.....	283
Тематика рефератів	302
Термінологічний словник	305

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ.....	316
---	------------

ДОДАТОК Б. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ	322
---	------------

ДОДАТОК В. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ.....	324
---	------------

Використана та рекомендована література	325
--	------------

ПЕРЕДМОВА

За останні роки відбулося значне розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, тому виняткової актуальності набувають теоретичні і практичні питання функціонування місцевих фінансів і, зокрема, місцевих бюджетів, які складають основу місцевого самоврядування.

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

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

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

У запропонованому навчальному посібнику подано: навчальну програму дисципліни «Місцеві фінанси», конспект лекцій з виділенням основних тем, навчальні практичні та тестові завдання, перелік питань для самоконтролю студентів, питання для самостійного вивчення, термінологічний словник, а також список рекомендованої літератури і додатки.

Навчальний посібник розроблений відповідно до типової програми з курсу «Місцеві фінанси», розрахований на студентів економічних спеціальностей та слухачів інститутів післядипломної освіти.

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ

Тема 1. Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної та соціальної інфраструктури

Вчення про місцеві фінанси та його формування. Інститут місцевого самоврядування як необхідна передумова функціонування місцевих фінансів. Об'єкт та предмет вивчення. Мета дисципліни.

Сутність місцевих фінансів та склад місцевих фінансових інститутів. Функції місцевих фінансів. Формування нормативної бази місцевих фінансів України.

Роль місцевих фінансів в економічній системі держави.

Тема 2. Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України.

Формування доходів місцевих бюджетів України. Структура доходних джерел місцевих бюджетів. Власні і закріплені доходи. Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

Принципи розмежування місцевих видатків. Склад та структура видатків місцевих бюджетів України. Загальний та спеціальний фонди місцевих бюджетів. Джерела формування та напрями використання бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Тема 3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування та їхня структура. Суть фінансової незалежності місцевого самоврядування. Основні показники автономії органів місцевого самоврядування.

Суть комунального кредиту та причини його існування. Форми комунального кредиту. Порядок випуску та обігу муніципальних позик. Проблеми розвитку муніципальних позик в Україні.

Місцеве оподаткування як інститут місцевих фінансів. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Стан та недоліки місцевого оподаткування в Україні. Напрями реформування місцевого оподаткування.

Тема 4. Регіональні цільові фонди місцевого самоврядування

Суть цільових фондів органів місцевого самоврядування та їх значення. Історичний аспект формування цільових фондів в Україні. Правова база формування цільових фондів місцевих рад.

Організація регіональних цільових фондів: порядок формування і використання. Резервні цільові фонди. Доходи місцевих цільових фондів.

Позабюджетні кошти бюджетних установ.

Тема 5. Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

Методи прогнозування доходів. Фактори впливу на доходи. Методи планування видатків. Суть бюджетних запитів. Порядок та принципи фінансування видатків. Етапи процесу виконання місцевих бюджетів за видатками.

Суть кошторисного фінансування. Види кошторисів.

Суть бюджетних програм та їх складові.

Тема 6. Міжбюджетні відносини, їх складові

Зміст міжбюджетних відносин та передумови їх виникнення. Особливості організації міжбюджетних відносин в бюджетній системі України. Суб'єкти міжбюджетних відносин. Розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи та видами бюджетів. Форми руху бюджетних ресурсів. Інструменти реалізації міжбюджетних відносин в Україні.

Зміст, цілі та методи бюджетного регулювання. Види бюджетних трансфертів. Розподіл міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами. Бюджетні позички.

Тема 7. Управління фінансами і фінансовий контроль на регіональному рівні

Суть, цілі та завдання державної регіональної політики. Система управління місцевими фінансами. Об'єкти, суб'єкти та елементи управління місцевими фінансами. Стратегічне та оперативне управління.

Місцеві фінансові органи, їхні функції, повноваження і завдання. Організаційна структура місцевих фінансових органів.

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фінансів. Зміст бюджетного процесу на локальному рівні. Роль місцевих фінансових органів у бюджетному процесі. Виконання місцевих бюджетів органами Державного казначейства України.

Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи.

Тема 8. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

Поняття комунальної власності. Особливості формування комунальної власності в Україні. Правова основа функціонування комунальної власності. Громадські послуги, їх зміст та особливості надання на місцевому рівні. Склад місцевого господарства та його роль у місцевих фінансах. Доходи від місцевого господарства. Стан об'єктів комунальної власності.

Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності. Управління фінансами комунальних підприємств. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю. Формування доходів територіальних громад від комунальної власності.

Видатки місцевих бюджетів на фінансування об'єктів комунальної власності, їх склад та особливості планування.

Проблеми формування комунальної власності в Україні.

Тема 9. Фінанси житлово-комунального господарства

Суть житлово-комунального господарства. Особливості формування фінансів житлово-комунального господарства. Джерела доходів житлово-комунального господарства. Комунальні платежі та їх роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого господарства. Формування та використання прибутку комунальних підприємств.

Напрями реформування системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства в Україні. Завдання комунальної реформи та механізм її реалізації.

Тема 10. Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

Моделі організації місцевого самоврядування зарубіжних країн. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів і місцевих бюджетів. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн. Бюджетний федералізм та бюджетний унітаризм. Особливості фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах.

Місцеве оподаткування за кордоном. Досвід комунального кредиту. Фінанси муніципальних підприємств.

Форми залучення громадян до управління місцевими справами в зарубіжних країнах.

Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах.

1

Тема

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЇХ СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

- 1.1. Формування науки про місцеві фінанси*
- 1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їх виникнення*
- 1.3. Функції місцевих фінансів*

1.1. Формування науки про місцеві фінанси

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

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

До складу громади входили домохазяї, які володіли спільно всіма або лише деякими угіддями. Найважливіші питання вирішувалися на загальному зібранні, яке мало назву велика громада, купа, круг, віче. З членів громади щорічно вибирався голова – *старець*, головним завданням якого було збирання податків. Він також представляв інтереси громади перед центральним урядом. Громада мала право обкладати податками своїх членів для задоволення власних потреб. Для общини були характерні такі риси, як примусова сівозміна, переділ земельних ділянок, володіння неподільними лісами і пасовищами, неможливість купівлі-продажу землі.

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

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

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

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

У 30-х роках XIX ст. в Європі виникають перші *цільові спілки*, метою яких було задоволення потреб населення або виконання спільних проєктів. Уперше цільові спілки з'явилися в Англії (1834 р.), їх метою був догляд за бідними. У другій половині XIX ст. цільові спілки створювалися у Франції для налагоджування освітлення в містах, впорядкування течії рік; в Бельгії – для проведення каналів; в Голландії – для будівництва доріг, шкіл, потреб взаємного кредитування.

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

Проблематика місцевих фінансів все ще залишається значною мірою не розробленою, хоча в літературі досліджується майже 200 років.

Перші посилення на доцільність розмежування державних і місцевих фінансів зробив ще Адам Сміт у роботі «Багатство народів». Місцеві фінанси виділяються у самостійну науку в першій половині XIX ст. в США, Англії, Німеччині і Франції. У другій половині XIX ст. з'являються перші роботи з місцевих фінансів у Росії.

Найбільш інтенсивно розвиток місцевих фінансів відбувався у Німеччині.

Значний внесок у розвиток місцевих фінансів зробили такі науковці, як Лоренц Штейн та Рудольф Гнейст. Під впливом ідей Гнейста

у 70-х роках XIX ст. було проведено реформу місцевого самоврядування у Пруссії.

У 1832 р. Карл Рау опублікував перший підручник з фінансової науки.

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

Вагомий внесок у розвиток місцевих фінансів зробив Адольф Вагнер (1835–1917). Він довів, що місцеві фінанси, разом з державними фінансами, є публічними фінансами. На початку XIX ст. професор Мюнхенського університету Ріхард фон Крауфман написав і опублікував у Лейпцигу роботу у 2-х томах «Фінансове господарство органів місцевого самоврядування Англії, Франції та Пруссії». Він вперше поряд із терміном «місцеві фінанси» вжив термін «комунальні фінанси».

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

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язано з розвитком земського господарства та земських повинностей. *Земством* називалось місцеве самоврядування під керівництвом дворянства. До функцій земств належало справляння земських повинностей і управління майном. У Положенні про земства, прийнятому у 1864 р., була здійснена спроба виділити господарські справи, які передавались у повне відання земств. Одночасно земствам заборонялось втручатись у державні справи. Оскільки на практиці було дуже важко розмежувати справи державні і місцеві, то це приводило до загострення протиріч між земствами та царським урядом. Поступово земства перейшли в опозицію до уряду, стали державою в державі. Тому, починаючи з 90-х р. XIX ст. в Росії приймається низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств.

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

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

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

Таким чином, протягом XIX ст. розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи організації відбувався у такій послідовності (рис. 1. 1):

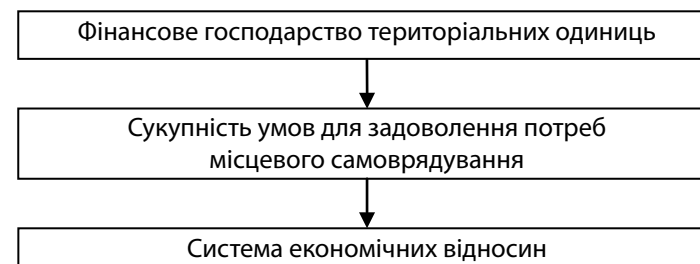


Рис. 1.1. Розвиток уявлень щодо суті місцевих фінансів

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

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

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

У 1938 р. було затверджено єдиний державний бюджет, до якого були включені і місцеві бюджети. Це стало логічним наслідком цен-

тралізації бюджетної системи. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів.

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

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

Після здобуття Україною незалежності окремі аспекти становлення місцевих фінансів у 90-их роках ХХ ст. висвітлювалися у працях В. Федосова, І. Луніної, О. Василика, С. Огородника, В. Суторміної. Вітчизняні вчені визнали необхідність існування місцевих фінансів в умовах формування в Україні основ ринкового господарювання. Все частіше і впевненіше висловлювалися думки щодо об'єктивності функціонування даної категорії і її вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування.

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

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

- розмежування повноважень органів державної і місцевої влади;
- обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання;
- окреслення складу і обсягів фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевих органів влади;
- забезпечення самостійності і ефективності використання коштів;
- державну фінансову підтримку місцевої влади.

1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їх виникнення

Як уже зазначалося вище, місцеві фінанси слід досліджувати у зв'язку з процесом виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов'язують з формуванням основ магдебурзького права, що виникло у XIII ст. в німецькому місті Магдебург. Магдебурзьке право регламентувало самоврядування міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування. Упродовж XIV–XVI ст. воно поширилось на інші німецькі міста, Чехію, Угорщину, Польщу, Литву, Галіцію та Білорусію. У XIX ст. магдебурзьке право поступово втратило свої позиції.

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

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

Чи мають місцеві органи влади право на незалежність від центральної влади?

У середньовічних державах міста (общини) мали повну автономію і не входили до загальної системи організації державної влади. У сучасних правових державах місцеві органи влади входять до загальної системи організації державної влади і їх компетенція визначається центральною владою.

Сьогодні збільшилася кількість тих проблем, які держава переадресує для вирішення місцевим органам влади. Проте це потребує відповідних ресурсів, що, в свою чергу, і спричиняє потребу функціонування місцевих фінансів. Місцеві фінанси розглядаються в контексті ролі та функцій, що покладаються на місцеві органи влади.

Функції місцевих фінансів визначають їх роль та значення у фінансовій системі держави.

Головне завдання при формуванні місцевих фінансів – це визначення меж між завданнями, які має вирішувати центральна влада, і тими, що покладаються на місцеві органи влади.

Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави та товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, а також відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади.

Виділяють *три основні теорії, що пояснюють суть і природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади* (рис. 1. 2):



Рис. 1.2. Теорії виникнення місцевого оподаткування

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

Природне право – це сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Природне право використовується як своєрідна оціночна категорія стосовно наявних у суспільстві порядків: чи відповідають вони природному праву і природній справедливості.

Ідея природного права зародилась в древні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції. У середньовіччі вона стала складовою релігійних учень. Пік розвитку цієї теорії припадає на XVIII ст., коли

вона використовувалась як ідеологічна зброя у боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природного права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Вихідні постулати теорії природних прав общини полягали в наступному:

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

Державна теорія місцевого самоврядування, яка сформувалась у середині XIX ст. німецькою школою юристів, має діаметрально протилежні позиції. В її основі – твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створені державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Таким чином, вони перебувають у сфері державної влади та їй підпорядковані. Органи місцевого самоврядування не мають природних прав і виступають агентами держави на місцях. Функції і завдання органів місцевого самоврядування повністю визначаються державною владою.

Третя теорія – *теорія громадсько-господарського самоврядування*, яка виникла в Німеччині у другій половині XIX ст. Її ще називають теорією муніципального дуалізму, оскільки вона синтезує ідеї двох попередніх теорій.

В основу цієї теорії покладено твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну природну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин (у сфері місцевих справ). У місцеві справи державна влада не втручається, вони вирішуються самостійно органами місцевого самоврядування. Але є й інша сфера відносин – політична, яка перебуває у сфері компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування – агенти держави на місцевому рівні.

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

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

Місцеві фінанси – система формування, розподілу й використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання місцевими органами

влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

Особливості місцевих фінансів полягають у наступному:

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

В Україні існують такі **форми місцевих фінансів** (рис. 1.3):



Рис. 1.3. Форми місцевих фінансів в Україні

На сьогоднішні фінанси місцевих органів влади України лише формуються. **Система місцевого самоврядування** в Україні включає (рис. 1.4):

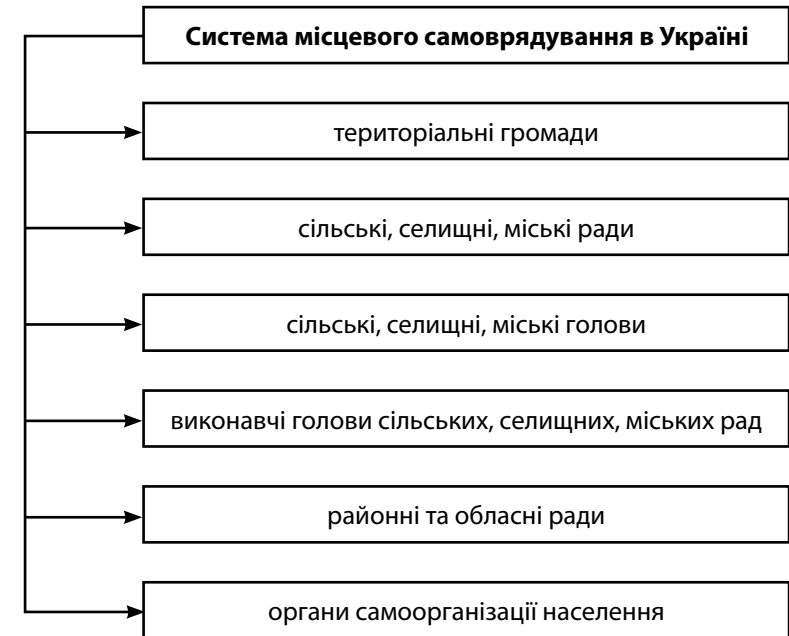


Рис. 1.4. Система місцевого самоврядування в Україні

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

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

Найскладніше питання – визначення переліку функцій і завдань, котрі покладаються на місцеві органи влади України, що має стати основою для вибору моделі місцевих фінансів.

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

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

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

Особливо великі труднощі виникають з визначенням першої групи завдань. Поділ функцій між державою та органами місцевого самоврядування має здійснюватися на основі принципів доцільності та ефективності. Проблема визначення функцій місцевих органів самоврядування у сучасній Європі є дискусійною. Проблемними є також питання вибору моделей фінансових систем, невизначене поняття «місцевих справ».

В Європі останнім часом дискутують про **концепцію субсидіарності**: повноваження між органами влади розподіляються таким чином, що поточні проблеми вирішуються тим органом влади, який є найближчим до місця подій. За однакових умов пріоритет надається нижчим, а не вищим рівням влади, оскільки вони найбільш близькі до громадян і можуть ефективніше контролювати процес вирішення проблем.

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

Таблиця 1.1

Сфери, що входять до компетенції органів місцевого самоврядування

• соціальне обслуговування • початкова і середня освіта • охорона здоров'я • дороги місцевого значення • ветеринарна допомога • благоустрій • догляд за бідними та сиротами • житлово-комунальне господарство • житлове будівництво • водозабезпечення	• житлове господарство • міські електричні мережі • економічна інфраструктура • працевлаштування безробітних • перепідготовка кадрів із метою працевлаштування • ритуальні послуги • збирання та утилізація сміття • екологічні проблеми • організація землекористування
---	--

1.3. Функції місцевих фінансів

Місцеві фінанси виконують наступні функції (рис. 1.5):



Рис. 1.5. Функції місцевих фінансів

Суть цих функцій полягає у наступному:

1) **розподільча** функція виявляється у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування. Кошти, які акумулюються у місцевих бюджетах, розподіляються і використовуються на задоволення різноманітних потреб. Крім того, фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівнях, перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою фінансового вирівнювання;

2) **контрольна** функція реалізується при складанні місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні і складанні звіту про виконання місцевих бюджетів. Контрольна функція охоплює не лише місцеві бюджети, а й усі фінансові ресурси, які є в розпорядженні місцевих органів влади. Вона повинна забезпечувати цільове і та економне їх використання;

3) **стимулююча** функція полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування (ОМС) були б зацікавленими у збільшенні доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень, більш ефективному використанні фінансових ресурсів. Виразом стимулюючої функції є існуючий порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів.

Існування місцевого самоврядування в Україні закріплене Конституцією України. Первинним об'єктом органів місцевого самоврядування визнана територіальна громада.

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

До початку XX ст. в Україні громада була основною територіальною одиницею, яка:

- 1) формувала свої органи управління;
- 2) була власником частини землі;
- 3) відповідала перед державою за сплату податків;
- 4) обкладала податками членів громади.

У радянській Україні громади було ліквідовано і замінено місцевими радами.

Нині територіальні громади в Україні наділені правами юридичної особи, виступають суб'єктами підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг та суб'єктами фінансово-кредитних відносин (рис. 1.6):



Рис. 1.6. Права територіальної громади

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

Конституція надала можливість територіальним громадам об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проєктів.

Основні положення чинної нормативної бази щодо регулювання місцевих фінансів в Україні передбачають наступне (табл. 1.2):

Таблиця 1.2

Чинна нормативна база регулювання місцевих фінансів

Нормативний акт	Основні положення
Конституція України (28.06.96 р.)	• закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні • визначення повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової основи самоврядування • гарантування фінансування державою делегованих повноважень
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.97 р.)	• визначення принципів місцевого самоврядування • закріплення повноважень органів місцевого самоврядування (рад, їх голів, виконавчих органів)
Бюджетний кодекс України (22.06.01 р.)	• визначення складу місцевих бюджетів • розподіл доходів і видатків між бюджетами • формування процедури міжбюджетних відносин • визначення порядку розрахунку дотацій вирівнювання • визначення порядку організації місцевих запозичень • встановлення відповідальності і контрольних повноважень всіх учасників бюджетного процесу • заборона створення позабюджетних фондів та здійснення міжбюджетних позичок
Щорічні Закони України «Про Державний бюджет України»	• визначення складу загального і спеціального фондів місцевих бюджетів • формування взаємозв'язку між Державним бюджетом та місцевими бюджетами • визначення обсягів та особливостей перерахування міжбюджетних трансфертів • визначення додаткових положень, що регламентують бюджетний процес

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлені наступні **принципи**, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні (табл. 1.3):

Таблиця 1.3

Принципи функціонування інституту місцевого самоврядування

Принципи функціонування інституту місцевого самоврядування	
• народовладдя • законність • гласність • колегіальність • виборність • судовий захист прав місцевого самоврядування	• правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність • підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб • державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування

Основними цілями місцевих фінансів є:

- 1) забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- 2) формування самодостатніх територіальних утворень;
- 3) реалізація завдань державної регіональної політики;
- 4) стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- 5) вирішення соціальних, демографічних, економічних та інших проблем регіонів.

Місцеві фінанси впливають на соціально-економічний розвиток країни та добробут населення. Вони виступають інструментом перерозподілу валового внутрішнього продукту, державного регулювання розвитку територій, формування економічної та державної регіональної політики.

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

До основних індикаторів фінансової безпеки відносять:

- ступінь виконання зведеного і державного бюджету;
- дефіцит державного бюджету та його фінансування;
- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет.

Дослідження цих показників дає змогу зробити висновок про вплив на них стану місцевих фінансів та місцевих бюджетів, їх збалансованості, забезпечення власними дохідними джерелами, механізму надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою зведеного бюджету України, то параметри, що їх характеризують, слід віднести до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

Питання для самоконтролю знань:

1. Чи входять місцеві фінанси до системи загальнодержавних фінансів?
2. Як розвивалася наука про місцеві фінанси?
3. Які вчені зробили значний внесок у розвиток місцевих фінансів?
4. Які об'єктивні передумови розвитку місцевих фінансів?
5. Визначте зміст місцевих фінансів.
6. Охарактеризуйте роль місцевих органів влади у реалізації фінансової політики.
7. Назвіть основні теорії, що пояснюють природу місцевого самоврядування.
8. Вкажіть форми місцевих фінансів в Україні.
9. Назвіть функції місцевих фінансів та охарактеризуйте їх.
10. Які основні закони складають правову базу місцевих фінансів?
11. Які сфери діяльності обслуговують місцеві фінанси?

Питання для самостійного вивчення:

1. Загальна характеристика бюджетного законодавства як правової основи місцевих фінансів.
2. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні.
3. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
4. Економічний механізм управління територіями.
5. Правовий статус територіальної громади.
6. Роль місцевих фінансів у розвитку соціальної інфраструктури.
7. Місцеві фінанси як інструмент перерозподілу валового внутрішнього продукту.
8. Проблеми формування та використання місцевих фінансів.

Тестові завдання до теми 1

1. Вперше посилення на доцільність розмежування державних і місцевих фінансів зробив:
 - 1) Маркс;
 - 2) Рікардо;
 - 3) Сміт;
 - 4) Кейнс.
2. Найбільш інтенсивно у XIX ст. розвиток місцевих фінансів відбувався у:

- 1) США;
- 2) Франції;
- 3) Німеччині;
- 4) Англії.
- 3. Вперше термін «комунальні фінанси» використав:**
 - 1) Ріхард фон Крауфман;
 - 2) Лоренц Штейн;
 - 3) Рудольф Гнейст;
 - 4) Адольф Вагнер.
- 4. Вчення про місцеві фінанси сформувалось у:**
 - 1) XVI ст.;
 - 2) XVII ст.;
 - 3) XIX ст.;
 - 4) XVIII ст.
- 5. Які форми місцевих фінансів існують в Україні:**
 - 1) фінанси області, фінанси району, фінанси села;
 - 2) фінанси району, фінанси селища, фінанси села;
 - 3) фінанси АРК, фінанси області, фінанси району;
 - 4) фінанси територіальної громади, фінанси АРК, фінанси області, фінанси району, фінанси селища, фінанси села.
- 6. У сучасних правових державах місцеві фінанси:**
 - 1) входять до загальної системи організації державної влади;
 - 2) не входять до загальної системи організації державної влади;
 - 3) входять за певних умов до загальної системи організації державної влади;
 - 4) не входять до загальної системи організації державної влади у федеративних державах, а входять – в унітарних.
- 7. Кількість проблем, які делегуються центральною владою для вирішення місцевим органам влади, в сучасних умовах:**
 - 1) зменшується;
 - 2) збільшується;
 - 3) не змінюється;
 - 4) збільшується чи зменшується залежно від устрою держави.
- 8. Вкажіть основні теорії місцевого самоврядування:**
 - 1) державна; природних прав людини; громадсько-господарського самоврядування;
 - 2) природних прав людини; державна; соціально-господарського самоврядування;

- 3) громадсько-господарського самоврядування; природних прав общини; державна;
- 4) природних прав територіальної громади, державно-господарського самоврядування, державна.
- 9. Європейську хартію про місцеве самоврядування було підписано у:**
 - 1) 1980 р.;
 - 2) 1985 р.;
 - 3) 1990 р.;
 - 4) 1987 р.
- 10. Принципи Європейської хартії базуються на:**
 - 1) теорії природних прав общини;
 - 2) державній теорії;
 - 3) громадсько-господарській теорії;
 - 4) змішаній теорії.
- 11. Причиною виникнення місцевих фінансів є:**
 - 1) поява держави;
 - 2) виникнення товарно-грошових відносин;
 - 3) наявність територіальних колективів;
 - 4) наявність територіальних колективів, відокремлення їх функцій і завдань.
- 12. Поділ функцій між державою та місцевими органами самоврядування має здійснюватися на основі принципів:**
 - 1) доцільності та ефективності;
 - 2) регулярності та ефективності;
 - 3) оперативності та наступності;
 - 4) комплексного підходу та системності.
- 13. Витрати, які закріплюються за місцевими органами влади, поділяються на:**
 - 1) загальні, часткові;
 - 2) обов'язкові, факультативні;
 - 3) регулярні, нерегулярні;
 - 4) першочергові, другорядні.
- 14. Місцеві фінанси виконують наступні функції:**
 - 1) розподільча, контрольна, стимулююча;
 - 2) фінансова, регулююча, стимулююча;
 - 3) регулююча, розподільча, фінансова;
 - 4) контрольна, фінансова, регулююча.
- 15. Місцеві фінансові інститути включають:**

- 1) об'єкти комунальної власності, місцеві податки і збори, місцеві запозичення та комунальний кредит;
- 2) цільові фонди, місцеві бюджети, комунальний кредит;
- 3) фінансові ресурси, що надходять у розпорядження місцевих органів самоврядування, цільові фонди;
- 4) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності, фінансові ресурси, які надходять у розпорядження місцевих органів самоврядування, місцеві запозичення.

16. Первинним об'єктом органів місцевого самоврядування є:

- 1) село;
- 2) район;
- 3) місто;
- 4) територіальна громада.

17. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- 1) рухоме і нерухоме майно;
- 2) доходи місцевих бюджетів;
- 3) земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад;
- 4) рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад.

18. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування визначена у:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетному кодексу України;
- 3) ЗУ «Про державний бюджет України»;
- 4) ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

19. Де визначається склад загальних і спеціальних фондів місцевих бюджетів?

- 1) у ЗУ «Про державний бюджет України»;
- 2) у Конституції України;
- 3) у ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 4) у Бюджетному кодексу України.

20. Коли ухвалений закон «Про місцеве самоврядування в Україні»?

- 1) 1991 р.;
- 2) 1997 р.;
- 3) 1999 р.;
- 4) 2000 р.

2

Тема

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 2.1. *Економічний зміст та структура місцевих бюджетів*
- 2.2. *Доходи місцевих бюджетів*
- 2.3. *Видатки місцевих бюджетів*
- 2.4. *Місцеві бюджети в економічній системі держави*

2.1. Економічний зміст та структура місцевих бюджетів

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. В них акумулюється значна частина державних фінансових ресурсів. Разом з тим, місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, що відіграє важливу роль у перерозподілі валового національного продукту та фінансуванні державних видатків, насамперед, соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети активно впливають на задоволення різноманітних потреб населення. Видатки місцевих бюджетів значною мірою формують можливості регіону щодо якісного функціонування місцевого господарства, утримання об'єктів соціально-культурного призначення, проведення інвестиційної політики, здійснення соціального захисту населення.

Виникнення перших місцевих бюджетів тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств. Основу доходів земських бюджетів на той час складало майнове оподаткування, в першу чергу, землі. Майнові податки складала 2/3 сукупних доходів земських бюджетів. Решта майже порівну поділялась між дотаціями, які надавала держава земствам, та іншими надходженнями (податками від промисловості і торгівлі, судовим митом тощо). На той час була надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Так, крім зазначених вище, справлялись податки з коней, екіпажів, собак, трактирного і перевізного промислу, збір за карбування мір і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів. В окремих місцевостях запроваджувались податки з товарів, що ввозились чи вивозились з міста. Надходження від таких податків мали цільове спрямування: використовувались на будівництво і утримання портів будівель і споруд, під'їзних шляхів.

Разом зі створенням земств у Росії розпочалось становлення місцевого самоврядування. Діяльність земств на рубежі XIX–XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я.

Після перевороту 1917 року в соціалістичній державі, що утворилась і до складу якої входили українські землі, були ліквідовані органи земського та міського управління, а функції місцевого самоврядування були покладені на ради.

17 березня 1919 року був прийнятий Декрет про грошові кошти і видатки місцевих рад. Було визначено, що місцеві ради володіють: 1) грошовими коштами, які надходять з місцевих джерел і 2) коштами, які надаються центральною радою. Для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів. Окрім цього, Декрет визначив основні принципи фінансування коштів з місцевих бюджетів: витрачання в межах кошторисів, за цільовим призначенням, фінансування видатків, не передбачених кошторисами – лише в окремих випадках.

З початком громадянської війни виникла необхідність централізації фінансових і матеріальних засобів країни, що обумовило зміни у бюджетному устрої. Під час війни у зв'язку з розладом фінансового господарства головним джерелом доходів місцевих бюджетів стали допомоги із загальнодержавного бюджету. Поступово місцеві бюджети втратили своє значення, як такі, що не мають власних доходних джерел. І тому в середині 1920 року був скасований поділ бюджету на загальнодержавний і місцевий.

Відновлення інституту місцевого самоврядування відбулося після закінчення громадянської війни у 1921 році. У 1922–1923 бюджетному році в Україні вперше почали складати районні бюджети (у Харківській, Полтавській, Чернігівській губерніях).

Першим нормативним документом, який впорядкував організацію місцевих фінансів, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. Цей документ регулював такі питання: склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різного рівня у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів тепер повністю фінансувалися заходи з освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, комунального господарства, дорожнього будівництва, місцевого транспорту. Податкові надходження включали: надбавки до державних податків і зборів, відрахування від загальнодержавних податків, місцеві податки і збори. Неподаткові доходи формувалися: з доходів від комунального майна, від різних заходів, штрафів, пені, коштів від продажу непотрібного майна. Допомога за рахунок загальнодержавних коштів надавалася у вигляді субвенцій, дотацій та цільових допомог. Позики як дохідне джерело місцевих бюджетів вперше набули значних обсягів у 1924–1925 рр.

У 1924 році відбулось оформлення системи місцевих бюджетів, які поділялись на три основні групи залежно від покладених на них завдань: 1) регулюючі бюджети (губернські, обласні, республіканські, окружні); 2) міські бюджети (всіх міст); 3) низові бюджети (волосні, районні, сільські).

Удосконалення бюджетної практики в наступні роки відбувалося в напрямку чіткішого розмежування функцій окремих видів бюджетів, забезпечення їх стійкості і бездефіцитності.

У 1930–1931 рр. відбулося організаційне оформлення сільських бюджетів, які раніше включалися у районні бюджети. Доходи сільських бюджетів формувались за рахунок самооподаткування сільського населення, яке носило примусовий характер.

Загалом, у першій половині 1930-х років спостерігається збільшення місцевих бюджетів та зміцнення їх позицій.

У 1938 році було прийняте рішення про включення місцевих бюджетів в єдиний державний бюджет, що поклало початок процесу централізації.

З початком війни централізація бюджетних коштів посилилась у зв'язку з потребами воєнного часу. У 1942 році були встановлені такі місцеві податки і збори: а) податок з будівель; б) земельна рента; в) збір з власників транспортних засобів; г) разовий збір на колгоспних ринках.

Наприкінці 50-х років структура доходів місцевих бюджетів мала такі особливості:

1) значна частка доходів обласних і міських бюджетів у зв'язку із зосередженням у містах та обласних центрах основної частини комунального майна та підприємств;

2) більш відчутна роль місцевих податків і зборів у бюджетах базового рівня (міст, селищ та сіл);

3) значна залежність місцевих і особливо сільських бюджетів від надходжень регулюючих податків;

4) обласні бюджети – транзитна ланка у русі дотацій до бюджетів нижчого рівня.

У 1960-х роках в країні проводилась економічна реформа, основною метою якого було вдосконалення господарського механізму. Приймаються нормативні акти, спрямовані на розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм загальнодержавних податків. У структурі видатків місцевих бюджетів зросли видатки на народне господарство, в тому числі житлово-комунальне.

Найважливіші зміни 1960–1980 рр. включають:

– розширення прав сільських і селищних рад у питаннях використання бюджетних коштів, надання пільг за місцевими податками і зборами;

– передачу у розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні вищих рад;

– розширення прав місцевих рад в галузі фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків);

– запровадження з 1981 року нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50 % усіх надходжень в доходи місцевих бюджетів;

– передачу у 1983 році з державного до місцевих бюджетів фінансування витрат на будівництво житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, утримання інших соціально-культурних закладів, внутрігосподарських доріг;

– подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

Сповільнення соціально-економічного розвитку країни у 1970-х роках змусило уряд застосовувати нові підходи до управління економікою. У 1986 році було проголошено курс на прискорення соціально-економічного розвитку і відповідно до цього визначення нових завдань рад. Відбувається поглиблення демократичних засад, розширення прав місцевих рад, посилення їх зв'язку з підприємствами та організаціями, що діяли на їх території.

Починаючи з 1987 року з'являється новий податок – подохідний податок з осіб, що займаються індивідуальною трудовою діяльністю.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалось за допомогою двох методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів. У процесі бюджетного регулювання застосовувалися загальносоюзні та внутрішньо республіканські регулюючі доходи. Головним загальносоюзним регулюючим податком був податок з обороту, крім нього – подохідний податок з населення та надходження від реалізації державної внутрішньої виграшної позики.

Поступова відмова наприкінці 1980-х років від командно-адміністративних методів управління економікою зумовили порушення питання про перехід республік на самофінансування. Почав створюватись новий господарський механізм на основі елементів госпрозрахунку: об-

сяги видатків республіканських та місцевих бюджетів мали плануватись лише за рахунок доходів, одержаних на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків з місцевих бюджетів, в першу чергу на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарство. Нові підходи вимагали чіткого розмежування дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів на той час полягали у такому:

- забезпечення за допомогою місцевих бюджетів соціального і економічного розвитку;
- самостійність місцевих рад у розробці, затвердженні і виконанні місцевих бюджетів;
- самостійність місцевих рад у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів;
- збільшення норм видатків в межах наявних коштів на соціально-економічні заходи;
- визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;
- утворення резервних фондів;
- недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Проте, незважаючи на всі спроби, докорінних змін в галузі місцевих бюджетів не відбулося, бо вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка була вкрай централізованою.

Таким чином, *у процесі еволюції місцевих бюджетів України від другої половини XIX століття до початку XXI століття можна виділити такі етапи.*

Таблиця 2.1

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Період	Характеристика періоду
1864–1917 роки	Становлення позицій земств, організаційне оформлення земських бюджетів
1918–1930 роки	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, впорядкування бюджетного оподаткування, процедур бюджетного процесу

Продовження таблиці 2.1

Період	Характеристика періоду
1931–1959 роки	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевих рад у використанні коштів місцевих бюджетів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960–1990 роки	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, зміни в бюджетному процесі та бюджетних взаємовідносинах
З 1991 року і дотепер	Відновлення місцевого самоврядування, зміцнення позицій місцевих рад, законодавча регламентація бюджетних відносин, системи оподаткування, бюджетного регулювання

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

Місцевий бюджет може розглядатися у трьох аспектах:

- 1) як правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів;
- 2) як план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади;
- 3) як економічна категорія, бо бюджет – атрибут будь-якої самостійної територіальної одиниці.

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

Важливий документ, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, – **програма економічного і соціального розвитку регіону**, яка має містити:

- 1) характеристики головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери регіону;
- 2) аналіз розвитку адміністративно-територіальної одиниці (АТО) за попередній і поточний роки;
- 3) стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, оцінку екологічної ситуації у регіоні;

- 4) можливі шляхи вирішення головних проблем регіону;
- 5) цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році;
- 6) систему заходів органів місцевого самоврядування для реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання і виконавців;
- 7) основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- 8) місцеві програми.

Місцеві бюджети структурно є складовою бюджетної системи України і поряд із Державним бюджетом утворюють **зведений (консолідований) бюджет України**.

До місцевих бюджетів відносять (рис. 2.1):

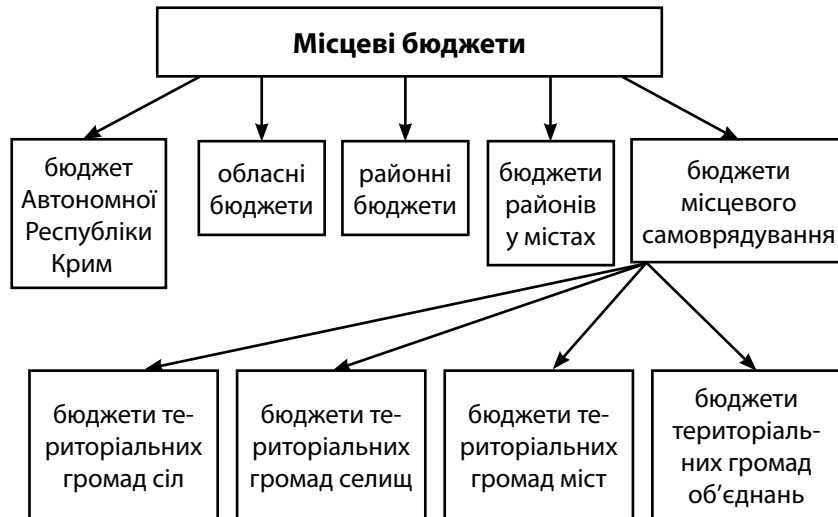


Рис. 2.1. Склад місцевих бюджетів України

Для складання і виконання бюджетів та зіставлення бюджетів різних рівнів бюджетної системи застосовується бюджетна класифікація, яка була запроваджена в Україні з 1998 р.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів та видатків відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Кожна частина бюджету (доходи і видатки) включає загальний і спеціальний фонди.

Загальний фонд забезпечує більшість видів діяльності та програм органів місцевого самоврядування. Сюди надходять кошти, які мають загальнодержавний характер і є об'єктом загальнодержавного перерозподілу.

Спеціальний фонд акумулює визначені надходження, що витрачаються на певні цілі. Тут зосереджуються доходи державних цільових фондів, а також спеціальні кошти бюджетних організацій, які носять компенсаційний характер і використовуються у спеціальних цілях. Окрім цього, складовою спеціальних фондів є бюджети розвитку місцевих бюджетів.

2.2. Доходи місцевих бюджетів

Розмежування повноважень між рівнями влади визначає особливості формування доходної частини державного і місцевого бюджетів.

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

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

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

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

Неподаткові надходження включають:

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

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

Доходи місцевих бюджетів поділяються на:

- 1) *власні* (доходи, що формуються на даній території за рішенням місцевих органів влади);
- 2) *закріплені* – доходи, які на постійній основі закріплені за певними місцевими бюджетами.

До прийняття Бюджетного кодексу рада вищого рівня визначала обсяг відрхувань до бюджетів нижчих рівнів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік власних і закріплених доходів місцевого самоврядування на тривалу перспективу, що відкрило нові можливості для здійснення перспективного планування.

Доходна частина місцевого бюджету складається з доходів, що:

- 1) враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 2) не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, – доходи, що закріплені за місцевими бюджетами для забезпечення рівня видатків, що розраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості (І кошик доходів).

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

Доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, – власні доходи бюджетів місцевого самоврядування (II кошик доходів). Такий порядок спричиняє безпосередню зацікавленість органів місцевого самоврядування у нарощуванні доходної бази.

Закріплені доходи місцевих бюджетів складають основу для визначення податкового потенціалу території, їх обсяги впливають на розміри бюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Перелік I та II кошиків доходів місцевих бюджетів наведено у таблицях 2.2 і 2.3.

Таблиця 2.2

Доходи місцевих бюджетів України, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

• податок на доходи громадян у частині, що зараховується до відповідного бюджету
• державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам
• плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад
• плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад
• 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, що зараховується до міських бюджетів міст Києва і Севастополя
• 50 % збору за спеціальне водокористування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення)
• 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя
• плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя
• акцизний збір із вироблених в Україні товарів, що сплачується платниками, які зареєстровані в АРК, – до доходів бюджету АРК

Таблиця 2.3

Доходи місцевих бюджетів України, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Доходи загального фонду місцевих бюджетів:	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів:
• плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування	• надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів
• фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, що зараховується до місцевих бюджетів у порядку, визначеному для податку з доходів фізичних осіб	• податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів
• податок на прибуток підприємств комунальної власності	• плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів

Доходи загального фонду місцевих бюджетів:	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів:
● платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення	● кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва
● податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування	● концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, що мають цільове спрямування
● плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (крім плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів)	● 30 % збору за проведення гастрольних заходів
● місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно	● 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
● фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування	● відрахування 10 % вартості питної води суб'єктами господарської діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів
● фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування	● власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів
● частина чистого прибутку унітарних комунальних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету у порядку, визначеному ВР АРК чи місцевими радами	● 70 % збору за забруднення навколишнього природного середовища
● плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	● цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до республіканського АРК та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища

Доходи загального фонду місцевих бюджетів:	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів:
● штрафні санкції за порушення законодавства про патентування	● надходження до цільових фондів, утворених ВР АРК та місцевими радами
● адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади	● повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам
● штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт чи послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів	● повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво, реконструкцію та придбання житла, а також пеня та відсотки за користування ними
● надходження від орендної плати за користуванням майном комунальної власності	● інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України
● плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення	
● концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	
● 80 % коштів за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, дорогоцінне каміння і 50 % коштів за здане у вигляді брухту срібло, що отримані бюджетними підприємствами	
● кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок	
● інші надходження, передбачені законом	

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

Таблиця 2.4

Нормативи зарахування податку з доходів фізичних осіб за видами місцевих бюджетів

Територіальні громади	Надходження податку		
міста Київ та Севастополь	100 % у кошик закріплених доходів		
міста республіканського та обласного значення	75 % у кошик закріплених доходів	25 % у бюджеті АРК, областей	
міста районного значення, селища, села та їх об'єднання	25 % у кошик закріплених доходів	50 % у районний бюджет	25 % у бюджеті АРК, областей

Таблиця 2.5

Нормативи зарахування плати за землю за видами місцевих бюджетів

Територіальні громади	Надходження податку		
міста Київ та Севастополь	100 % у кошик власних доходів		
міста республіканського та обласного значення	75 % у кошик власних доходів	25 % у бюджеті АРК, областей	
міста районного значення, селища, села та їх об'єднання	60 % у кошик власних доходів	15 % у районний бюджет	25 % у бюджеті АРК, областей

Таблиця 2.6

Розподіл податку з власників транспортних засобів за видами місцевих бюджетів

Місце реєстрації транспортного засобу	Розподіл податку	
Територія міста Сімферополя та обласних центрів	30 % бюджет АРК та обласні бюджети	70 % бюджет м. Сімферополя та бюджети міст – обласних центрів
Територія міст, сіл і селищ	50 % бюджет АРК і обласні бюджети	50 % міські, селищні і сільські бюджети
м. Київ	60 % бюджет м. Києва	40 % обласний бюджет Київської області
м. Севастополь	100 % в бюджет м. Севастополя	

Таблиця 2.7

Розподіл коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва

100 % в бюджеті м. Києва і м. Севастополя		
25 % в бюджет АРК і обласні бюджети	75 % в бюджеті міст республіканського АРК та обласного значення	
25 % в бюджет АРК і обласні бюджети	15 % у районні бюджети	60 % у бюджеті міст районного значення, селищ і сіл

Таблиця 2.8

Розподіл 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушниками законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської діяльності

70 % в бюджеті міст Києва і Севастополя	
50 % в сільські, селищні і міські бюджети	20 % в обласні бюджети та бюджет АРК

Таблиця 2.9

Розподіл 70 % грошових стягнень за забруднення навколишнього природного середовища

70 % в бюджеті міст Києва і Севастополя	
50 % в сільські, селищні і міські бюджети	20 % в обласні бюджети та бюджет АРК

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

Основними напрямками зміцнення доходної бази місцевих бюджетів є (табл. 2.10):

Таблиця 2.10

Основні напрями зміцнення доходної бази місцевих бюджетів

• нарощення частки доходів місцевого бюджету, посилення ролі місцевих податків і зборів
• сприяння розвитку малого і середнього бізнесу
• збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств
• реформування житлово-комунального господарства, ліквідація дотаційності у цій сфері
• зменшення частки трансфертів у доходах місцевого бюджету
• пошук альтернативних джерел власних доходів
• активне використання місцевих позик як джерела місцевих бюджетів
• забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів
• ефективний контроль із боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів

У 2009 році до доходної частини місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) загального та спеціального фондів разом надійшло 71,0 млрд грн., що на 3,8 %, або на 2,8 млрд грн., менше за відповідний показник минулого року. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів порівняно з попередніми роками суттєвих змін не відбулося.

У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), понад 96 % належить податковим надходженням (додаток А, діаграма 1). Така ж тенденція спостерігалася у 2010 році (додаток А, діаграма 8, 9).

Податок з доходів фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів (додаток А, діаграма 2).

Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів традиційно є плата за землю. За 2009 рік до місцевих бюджетів надійшло 8,4 млрд грн. від справляння цього податку, що на 25,2 % більше за відповідний показник минулого року (додаток А, діаграма 3). У 2009 році до місцевих бюджетів надійшло 1,8 млрд грн. єдиного податку від суб'єктів малого підприємництва, що на 4,8 % менше за обсяги надходжень минулого року (додаток А, діаграма 4, 5).

Надходження місцевих податків і зборів за 2005–2009 роки характеризуються негативною динамікою. У 2009 році їх частка склала лише 1,3 % (додаток А, діаграма 6).

Розглянемо динаміку доходів місцевих бюджетів України за січень-червень 2005–2010 років. Загальний обсяг надходжень до місцевих бюджетів України (без врахування міжбюджетних трансфертів) за січень-червень 2010 року становив 36,4 млрд грн., що більше за відповідний показник 2009 року майже на 3,0 млрд грн., або на 8,8 % (додаток А, діаграма 7, графік 1). У червні доходи місцевих бюджетів склали майже 7,0 млрд грн., що зумовило приріст на 17,2 % щодо минулорічного показника (додаток А, графік 2).

2.3. Видатки місцевих бюджетів

Витрачання бюджетних коштів яскраво виявляє зміст основних функцій і завдань, які виконують органи державної влади і місцевого самоврядування. Склад, структура і динаміка бюджетних видатків відображає державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку. Крім того, специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляється саме у складі та структурі їхньої видаткової частини. Бюджетні видатки дають можливість розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансові можливості органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення – забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку територій.

Законом України «Про місцеве самоврядування» було передбачено, що доходи, додатково одержані за умов виконання бюджетів місцевого самоврядування, а також суми перевищення доходів над видатками, які утворюються у результаті перевиконання доходів чи економії видатків, залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування, вилученню не підлягають і використовуються на їхній розсуд. Ця норма носить стимулюючий характер.

Законодавством, яке регламентує місцеве самоврядування в Україні, встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній обсяг і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих територіальних громад; видатки, пов'язані

із здійсненням районними та обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад – відповідними районними та обласними бюджетами.

Видатки місцевого бюджету – економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.

Класифікація видатків місцевого бюджету подається у ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до неї виділяють поточні видатки і видатки розвитку.

Поточні видатки – витрати бюджету на цільове фінансування мережі підприємств, установ, організацій, які існують протягом поточного бюджетного року, а також фінансування соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого самоврядування, соціального обслуговування та інше.

У табл. 2.11 відображено основні принципи побудови та напрямки використання поточного бюджету органу місцевого самоврядування.

Таблиця 2.11

Принципи побудови та напрямки використання поточного бюджету

Принципи побудови	Напрями використання
• забезпечення достатнього рівня розвитку регіону • стабільність надходження коштів • пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери • наукова обґрунтованість видатків • обов'язковий характер виконання поточного бюджету	• соціальний захист і соціальне забезпечення населення • соціально-культурна сфера • охорона здоров'я • фізкультура і спорт • видатки на житлове господарство • видатки на фінансування пасажирського транспорту • видатки на утримання органів влади

Поточні видатки передбачають негайне та своєчасне фінансування.

Видатки розвитку – витрати на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, кошти на реалізацію програм соціально-економічного розвитку міст, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, а також інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Таблиця 2.12

Джерела надходження та напрями використання коштів бюджету розвитку

Джерела надходжень	Напрями використання
• податок на прибуток підприємств (крім комунальних) у розмірах, визначених законом з питань оподаткування • єдиний податок для суб'єкта малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування • кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, кошти від відчуження земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них • надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що перебувають у власності територіальної громади • плата за надання місцевих гарантій • кошти від повернення позик, які надавалися з місцевого бюджету та відсотки, сплачені за користування позиками • кошти, залучені від місцевих позик • субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	• погашення основної суми боргу АРК і місцевого самоврядування (окрім боргу за короткотерміновими позиками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів) • капітальні видатки бюджету: – соціально-економічний розвиток регіонів – виконання інвестиційних програм – будівництво, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства – будівництво газопроводів і газифікація населених пунктів – будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства – збереження і розвиток історико-культурних місць України та заповідників – будівництво і розвиток мережі метрополітенів – придбання вагонів для комунального електротранспорту – розвиток дорожнього господарства – придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги – комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів – інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням • внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності • проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу

Співвідношення між поточним бюджетом та бюджетом розвитку нестабільне і залежить від досягнутого рівня економічного і соціального розвитку регіону.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів.

Варто було б *підвищити роль бюджету розвитку* за рахунок:

- розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку;
- всебічного розвитку місцевих запозичень;
- більш ефективного управління об'єктами комунальної власності;
- розвитку нових форм господарювання в комунальному секторі;
- удосконалення приватизаційних процедур комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами;
- стимулювання збільшення власних доходів місцевих бюджетів;
- розподілу інвестиційних субвенцій, які надаються місцевим бюджетам, на принципах справедливості і прозорості.

Якщо звернутися до оцінки показників капітальних видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу населення в Україні, то можна пересвідчитись у значній диференціації цих показників за областями.

Велика кількість територіальних громад неспроможна отримувати достатні бюджетні ресурси внаслідок відставання у соціально-економічному розвитку. В результаті капітальні видатки з місцевих бюджетів стають ще більш обмеженими. Це замкнуте коло слід розірвати, тому що зволікання з вирішенням даної проблеми призводить до поглиблення депресивності територій. Першим кроком до вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій має стати визначення мінімальних соціальних стандартів та орієнтація на їх досягнення.

На сьогодні простежується міцний зворотній зв'язок між часткою трансфертів у доходах місцевих бюджетів та обсягом капітальних видатків на одну особу. Тобто, чим більша частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів (що характерно для депресивних територій), тим меншою є величина капітальних видатків.

Таким чином, сучасна система міжбюджетних трансфертів не забезпечує вирівнювання можливостей регіонів здійснювати капітальні видатки. Перспективним шляхом вирішення цієї проблеми є створення фонду соціально-економічного розвитку депресивних регіонів для надання бюджетних трансфертів.

Загалом посилення впливу *капітальних видатків* на соціально-економічний розвиток регіонів можна здійснити за рахунок таких заходів:

- узгодження планування інвестиційних видатків з програмою соціально-економічного розвитку територій;
- запровадження середньо- і довгострокового планування бюджету розвитку; програмно-цільове бюджетування;
- систематизація інформації про стан і рух майна комунальної власності;
- відбір інвестиційних проектів на конкурсних засадах;
- врахування пріоритетів суспільного розвитку; посилення соціальної спрямованості капітальних видатків бюджетів;
- врахування єдиних загальнодержавних стандартів у процесі планування видатків розвитку;
- спрямування коштів на проведення капітального ремонту, завершення будівництва чи реконструкції розпочатих об'єктів;
- застосування механізмів спільного фінансування з державного, місцевих бюджетів і коштів приватних інвесторів, визначення меж державної участі;
- моніторинг та оцінка реалізації інвестиційних проектів, аналіз їх впливу на соціально-економічний розвиток територій;
- реформування нормативної бази місцевих запозичень, надання права випуску місцевих позик усім органам місцевого самоврядування.

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

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

- 1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності й суверенітету, незалежного судочинства, інші видатки, які не можуть бути передані місцевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів із Державного бюджету України;

3) видатки на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів із Державного бюджету України.

Критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами встановлені, виходячи з наближення послуг до безпосереднього споживача (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Розмежування видатків між місцевими бюджетами

I група	II група	III група
Видатки на забезпечення бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до споживачів. Здійснюються з бюджетів сіл, селищ та їх об'єднань.	Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бюджетів міст республіканського (в АРК) та обласного значення, а також районних бюджетів	Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Здійснюються з бюджету АРК та обласних бюджетів

У контексті нового механізму організації міжбюджетних відносин **видатки місцевих бюджетів поділяють на дві групи:**

- видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перша група видатків відповідає повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, а *друга група видатків* – власним повноваженням місцевого самоврядування.

Видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розмежовуються між бюджетами таким чином.

Таблиця 2.13

Видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

Видатки		
з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення	з районних бюджетів, бюджетів міст республіканського підпорядкування (АРК) і міст обласного значення	з бюджету АРК і обласних бюджетів
• утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення • дошкільна та загальна середня освіта • первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога • утримання сільських, селищних і міських палаців культури, клубів та бібліотек	• фінансування державного управління (органів місцевого самоврядування, міст обласного значення та міст республіканського значення АРК, органів місцевого самоврядування районного значення) • освіта (дошкільна, загальна середня, заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації) • охорона здоров'я (первинна медично-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога, програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я)) • соціальний захист та соціальне забезпечення (притулки для неповнолітніх) • державні програми соціального захисту (соціальні допомоги, державні програми підтримки будівництва житла, реалізація державної політики дітей, молоді, сім'ї, державні культурно-освітні програми, театри, бібліотеки, музеї, виставки, театри, будинки і палаци культури) • державні програми розвитку фізкультури і спорту	• фінансування державного управління (обласні ради, виконавча влада АРК) • освіта • охорона здоров'я • соціальний захист і соціальне забезпечення • культура і мистецтво • фізкультура і спорт

Власні видатки з місцевого бюджету, які здійснюються за рахунок власних доходів та не враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (друга група):

- 1) місцева пожежна охорона;
- 2) місцеві програми соціального захисту і соціального забезпечення;
- 3) місцеві програми ЖКГ, благоустрій населених пунктів;
- 4) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 5) місцеві програми розвитку фізичної культури і спорту;
- 6) транспорт, дорожнє господарство;
- 7) будівництво, ремонт, реконструкція доріг місцевого значення;
- 8) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 9) природоохоронні програми місцевого значення;
- 10) управління комунальним майном;
- 11) регулювання земельних відносин;
- 12) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 13) реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення;
- 14) заходи з організації рятування на воді;
- 15) позашкільна освіта;
- 16) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
- 17) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- 18) надання ветеранським організаціям фінансової допомоги та кредитування;
- 19) проведення місцевих виборів і місцевих референдумів;
- 20) заходи у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

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

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів України (без врахування міжбюджетних трансфертів) у січні-червні 2010 року

склав 66,5 млрд грн., що на 12,3 % більше за аналогічний показник 2009 року. При цьому результати I півріччя 2010 року засвідчують збільшення на 18,1 % обсягів видатків місцевих бюджетів соціального спрямування та скорочення на 43,4 % видатків на економічну діяльність, житлово-комунальне господарство та охорону навколишнього середовища (додаток Б).

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

2.4. Місцеві бюджети в економічній системі держави

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічному механізмі кожної держави. Їх роль і значення зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.



Рис. 2.2. Роль місцевих бюджетів в економічній системі держави

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

Нові завдання в сфері державних фінансів, що постають з огляду на ринкові перетворення, потребують **реформування бюджетної системи**, яке передбачає:

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

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

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

Майже 2/3 усіх видатків місцевих бюджетів спрямовано на соціальні потреби населення, утримання об’єктів соціально-культурної сфери; 1/4 усіх коштів місцевих бюджетів використовується на розвиток економіки територій, забезпечення нормального функціонування промисловості, транспорту, дорожнього, комунального і житлового господарства.

Місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації економічної регіональної політики.

Найважливіші аспекти ролі місцевих бюджетів полягають в тому, що:

1) місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання (перерозподіляють 1/6 ВВП України);

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

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

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

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

5) за допомогою місцевого бюджету втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників;

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

Самостійність місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі України забезпечується наступними нормами:

- 1) держава коштами Державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АРК та органів місцевого самоврядування;
- 2) органи влади АРК та місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також держави;
- 3) за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;
- 4) органи влади АРК та місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;
- 5) органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Досвід формування місцевих бюджетів свідчить, що сьогодні вони майже повністю залежать від центрального уряду, який визначає склад доходів місцевих бюджетів, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, обсяги дотацій і субвенцій з державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їх залежність від загальнодержавних доходів, але й нестабільність практики державного регулювання. Щорічні зміни переліку доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання не тільки унеможливили здійснення місцевою владою перспективної фінансової політики, але й не можуть їй гарантувати протягом року нормальних умов для функціонування.

Питання для самоконтролю знань:

1. Чому місцеві бюджети є основною складовою місцевих фінансів?
2. Охарактеризуйте види місцевих бюджетів України.
3. Вкажіть зміст, структуру та джерела доходів місцевих бюджетів.
4. Перерахуйте доходи місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
5. Охарактеризуйте власні доходи місцевих бюджетів.
6. Як здійснюється розподіл доходів між бюджетами різних рівнів?
7. Вкажіть структуру видатків місцевих бюджетів.
8. Назвіть критерії розмежування видатків між бюджетами.
9. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
10. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
11. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.

Питання для самостійного вивчення:

1. Місцеві бюджети в структурі місцевих фінансів України.
2. Основи самостійності місцевих бюджетів України.
3. Бюджетні повноваження місцевих органів самоврядування.
4. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.
5. Координація діяльності учасників бюджетного процесу.
6. Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні та її вплив на виконання бюджетної політики.
7. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції України.

Тестові завдання до теми 2

1. Місцеві зведені бюджети України включають:
 - 1) бюджет АРК;
 - 2) бюджет області;
 - 3) бюджет міста і бюджет району;
 - 4) усе перераховане.
2. Доходи місцевих бюджетів поділяються на:
 - 1) загальнодержавні і місцеві;

- 2) податкові, неподаткові, доходи від операцій із капіталом, трансферти;
 - 3) власні і позичені;
 - 4) постійні і тимчасові.
3. **До складу власних доходів місцевих бюджетів належить:**
- 1) податок на додану вартість;
 - 2) податок на доходи громадян;
 - 3) податок на промисел;
 - 4) мито.
4. **До закріплених доходів місцевих бюджетів відносять:**
- 1) податок з доходів фізичних осіб;
 - 2) адміністративні штрафи, що накладаються органами місцевої влади;
 - 3) плату за землю;
 - 4) місцеві податки і збори.
5. **Які видатки фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів?**
- 1) видатки для забезпечення конституційного ладу держави;
 - 2) видатки для забезпечення незалежного судочинства;
 - 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування;
 - 4) усе перераховане.
6. **На які потреби використовуються кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів?**
- 1) на погашення дефіциту місцевого бюджету;
 - 2) на фінансування інвестиційних проектів;
 - 3) на фінансування поточних потреб органів місцевого самоврядування;
 - 4) усе перераховане.
7. **Джерелами бюджету розвитку місцевих бюджетів є:**
- 1) надходження від місцевих податків і зборів;
 - 2) надходження податку на прибуток підприємств комунальної власності;
 - 3) дотації вирівнювання з Державного бюджету;
 - 4) субвенції на виконання інвестиційних проектів.
8. **Якими правами користуються органи місцевого самоврядування в галузі місцевого оподаткування?**
- 1) запроваджують на своїй території місцеві податки і збори;

- 2) визначають механізм справляння та сплати місцевих податків і зборів;
 - 3) надають пільги з місцевих податків і зборів;
 - 4) усе перераховане.
9. **Прообраз податку місцевого характеру – податок на користь бідних – був введений у XVII ст. в:**
- 1) Франції;
 - 2) Англії;
 - 3) Пруссії;
 - 4) Польщі.
10. **До власних доходів місцевих бюджетів відносять:**
- 1) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
 - 2) фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності;
 - 3) плату за ліцензії;
 - 4) плату за державну реєстрацію.
11. **Місцеві органи самоврядування самостійно встановлюють розмір видатків на:**
- 1) утримання органів місцевого управління;
 - 2) утворення резервних фондів;
 - 3) надання дотацій і субвенцій для збалансування бюджетів нижчого рівня;
 - 4) усе перераховане.
12. **Суми перевищення доходів над видатками місцевих бюджетів:**
- 1) залишаються в розпорядженні місцевих рад;
 - 2) перераховуються в Державний бюджет;
 - 3) передаються бюджетам нижчого рівня;
 - 4) розподіляються пропорційно між Державним бюджетом і бюджетами нижчого рівня.
13. **Видатки на соціальний захист населення фінансуються за рахунок:**
- 1) видатків бюджету;
 - 2) поточних видатків;
 - 3) видатків розвитку;
 - 4) поточних видатків та видатків розвитку.
14. **Вільні бюджетні кошти включають:**
- 1) вільний залишок коштів;
 - 2) суми, одержані додатково в процесі виконання бюджету;
 - 3) суми перевищення доходів над видатками;

- 4) усе перераховане.
- 15. Вільні бюджетні кошти можуть бути витрачені на:**
- 1) господарські заходи;
 - 2) купівлю цінних паперів;
 - 3) надання бюджетних позичок;
 - 4) усе перераховане.
- 16. Частка ВВП, що акумулюється в місцевих бюджетах України, складає близько:**
- 1) 15 %;
 - 2) 30 %;
 - 3) 50 %;
 - 4) 80 %.
- 17. Частка місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного бюджету України складає близько:**
- 1) 80 %;
 - 2) 60 %;
 - 3) 40 %;
 - 4) 20 %.
- 18. Чи враховуються надходження власних доходів місцевих бюджетів при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів?**
- 1) враховуються;
 - 2) не враховуються;
 - 3) враховуються лише в унітарних державах;
 - 4) враховуються лише в федеративних державах.
- 19. Закріплені доходи місцевих бюджетів впливають на:**
- 1) бюджетний дефіцит;
 - 2) власні доходи місцевих бюджетів;
 - 3) розміри бюджетних трансфертів;
 - 4) усе перераховане.
- 20. Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється відповідно до:**
- 1) Конституції України;
 - 2) Закону України «Про місцеве самоврядування»;
 - 3) Закону України «Про Державний бюджет»;
 - 4) наближення до безпосереднього споживача.

Тема

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 3.1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади
- 3.2. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування
- 3.3. Місцеві податки і збори

3.1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади

Місцеве самоврядування є важливою підвалиною будь-якого демократичного режиму. У здійсненні функцій і завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування, вирішальне значення має забезпечення їх самостійності і незалежності. Матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх інших принципів місцевого самоврядування.

Від фінансових можливостей залежить виконання владних повноважень органами місцевого самоврядування.

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

Головна ознака фінансової незалежності – володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації намічених цілей і програм соціально-економічного розвитку території відповідно до обраних пріоритетів в. Систему місцевих фінансів кожен місцевий орган влади створює сам. Він обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між окремими елементами.

Домінантами фінансової незалежності органів місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством є (табл. 3.1):

Таблиця 3.1

Ознаки фінансової незалежності органів місцевого самоврядування

Ознаки фінансової незалежності органів місцевого самоврядування
• самостійність у питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів
• можливість внесення змін до місцевих бюджетів
• встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством
• надання пільг при сплаті місцевих податків і зборів
• можливість випуску місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів
• отримання позичок у фінансово-кредитних установах

3.1. Склад місцевих фінансових ресурсів та оцінка автономії місцевих органів влади

• передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів і програм, для утримання об'єктів спільного користування
• розпорядження комунальним майном
• встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами і організаціями комунальної власності
• створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування виступають:

- рухоме і нерухоме майно, яке перебуває у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- цільові фонди;
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що перебувають у комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, якими керують районні та обласні ради.

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їх функцій розкриваються у складі місцевих фінансових інститутів (рис. 3.1).

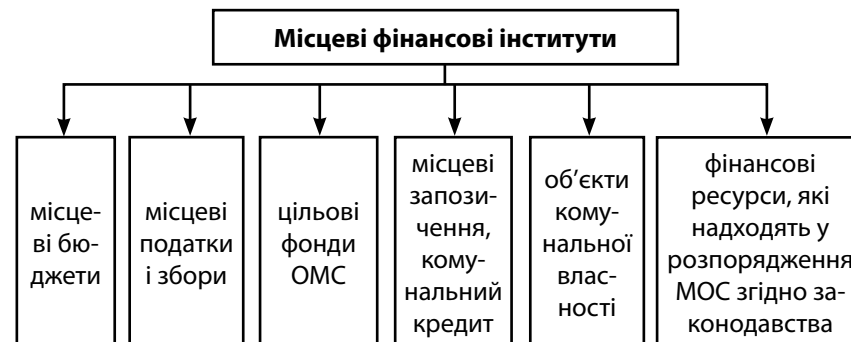


Рис. 3.1. Склад місцевих фінансових інститутів

Як свідчить практика, вирішальне значення для забезпечення фінансової і матеріальної основи місцевого самоврядування мають *доходи місцевих бюджетів*. Це пояснюється, в першу чергу, тим, що об'єкти комунальної

та спільної власності належать, переважно, до невиробничої сфери та перебувають на повному чи частковому утриманні місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс заборонив органам місцевого самоврядування створювати позабюджетні *цільові та валютні фонди*. Це пов'язано з певними зловживаннями при їх формуванні та відсутністю належного контролю за використанням коштів цих фондів.

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

Невизначеність правових відносин стосовно володіння *землею та іншими природними ресурсами* не дає підстав розглядати названі об'єкти як важливу передумову функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

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

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл доходних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до владних повноважень і функцій;
- чинна система оподаткування: перелік податків і внесків, їх ставки, пільги;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни і реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства.

Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування:

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

Залежно від місця формування фінансових ресурсів їх можна поділити на:

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

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

Рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування може бути визначений за системою кількісних показників (табл. 3.2):

Таблиця 3.2

Показники оцінки фінансової автономії органів місцевого самоврядування

Показники оцінки фінансової автономії
• питома вага видатків на реалізацію власних повноважень • питома вага обов'язкових видатків • питома вага видатків для забезпечення делегованих повноважень • питома вага власних доходів у доходах місцевих бюджетів • питома вага власних і закріплених (переданих) доходів • питома вага доходів від місцевих податків і зборів • ступінь залежності від окремих доходних джерел та незв'язаних субсидій • коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці

Показник питомої ваги видатків на реалізацію власних повноважень – це показник частки видатків місцевих органів влади, що забезпечують виконання покладених на них функцій і завдань.

Показник питомої ваги обов'язкових видатків вказує на масштаби втручання державної влади у сферу діяльності місцевих органів влади. Якщо місцевий орган влади не може забезпечити фінансування обов'язкових видатків на рівні державних стандартів, то держава надає йому фінансову допомогу.

Показник питомої ваги видатків на фінансування делегованих повноважень відображає обсяг завдань державної влади, що делегуються нею органам місцевої влади. Даний показник відображає, якою мірою органи місцевої влади є агентами центральних органів влади на місцях.

Показник питомої ваги власних доходів у доходах місцевих бюджетів вказує на ступінь залежності доходних джерел місцевих органів влади від їх власної діяльності та власних рішень. Це показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади, самостійності місцевих бюджетів.

Показник питомої ваги власних і закріплених доходів є показником рівня самостійності місцевих органів влади з урахуванням переданої їм державою додаткової доходної бази.

Показник питомої ваги місцевих податків і зборів у місцевих доходах характеризує частку доходів бюджету, що формується за рахунок встановлених місцевими органами податків і зборів.

Ступінь залежності від окремих доходних джерел вказує на залежність місцевих органів влади від окремих суспільних груп, які формують доходні джерела. Цього не слід допускати.

Показник питомої ваги незв'язаних субсидій відображає обсяг фінансової допомоги місцевим органам влади з боку держави, яка не обумовлюється конкретною метою та завданнями і може бути засобом зміцнення власної доходної бази місцевих органів влади.

Коефіцієнт податкоспроможності окремої території розраховується в такий спосіб:

а) визначається податкоспроможність окремої громади (адміністративно-територіальні одиниці – Пт):

$$Пт = ВВПт/Нт, \quad (3.1)$$

де ВВПт – абсолютний обсяг ВВП, що створюється в межах адміністративно-територіальної одиниці і може бути об'єктом комунального оподаткування;

Нт – населення адміністративно-територіальної одиниці;

б) так само розраховується показник середньої податкоспроможності в масштабах держави (Пс):

$$Пс = ВВПс/Нс, \quad (3.2)$$

де ВВПс – абсолютний обсяг ВВП, що створюється в межах держави і може бути об'єктом комунального оподаткування;

Нс – населення держави;

в) розраховується коефіцієнт податкоспроможності території:

$$Кп = Пт/Пс, \quad (3.3)$$

де Пт – податкоспроможність окремої території;

Пс – середня податкоспроможність у масштабах країни.

Якщо $Кп < 1$, то така територія отримує фінансову допомогу з Державного бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Якщо ж $Кп > 1$, то адміністративно-територіальна одиниця передає офіційні трансферти до Державного бюджету.

Отже, рівень фінансової автономії адміністративно-територіальної одиниці залежить від її податкоспроможності: бідні території, відповідно, мають низький рівень фінансової автономії, а багаті – високий.

З питанням фінансової автономії місцевих органів влади пов'язана проблема їх взаємозв'язку з державними фінансами. Місцеві фінанси не включаються до складу державних фінансів, хоча тісно з ними пов'язані. Фінанси місцевих органів влади підпорядковані державним фінансам.

Спільними рисами державних та місцевих фінансів є те, що вони:

1) обслуговують не приватні, а суспільні інтереси;

2) мають публічний характер.

Державні фінанси беруть безпосередню участь у формуванні місцевих фінансів.

Важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, які би гарантували фінансову автономію місцевої влади й ефективність усіх публічних фінансів.

Особливої актуальності нині набувають питання наукового обґрунтування величини фінансових ресурсів місцевого самоврядування, проведення ретельного аналізу стану наявних коштів, здійснення планування і прогнозування їх обсягів, залучення альтернативних джерел доходів.

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

Законодавство зарубіжних країн визначає, що держава не несе відповідальності за фінансовими зобов'язаннями територіальних колективів, а територіальні колективи не відповідають за фінансовими зобов'язаннями держави.

Проте держави зарубіжних країн здійснюють нагляд за фінансовими операціями громад. У певних формах контролюється або ліцензується отримання громадами кредитів. Наприклад, обсяг кредиту, який отримує гміна у Польщі, не може перевищувати 15 % обсягу її бюджету. Встановлюються обмеження на сфери діяльності громад для забезпечення демонополізації ринку. Основною сферою підприємницької діяльності громад визначено надання громадських послуг. Населені пункти не мають права здійснювати перепродаж товарів. Регламентовано відповідальність та обмеження діяльності посадових осіб виборних органів громад.

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

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

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

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

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

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

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

3) стрімко зростають обсяги фінансових ринків.

Основною **причиною існування комунального кредиту** є невідповідність між потребами органів місцевого самоврядування і реальними можливостями їх задоволення.

Основними формами місцевих запозичень в Україні є такі (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Форми місцевих запозичень

Найчастіше місцеві запозичення здійснюються у вигляді **облігацій внутрішніх місцевих позик**. Їхній життєвий цикл включає (рис. 3.3):

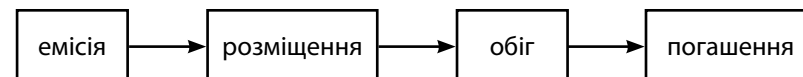


Рис. 3.3. Життєвий цикл облігацій місцевих позик

Місцеві позики класифікуються за низкою ознак (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Класифікація місцевих позик

Надання короткострокових позик може здійснювати управління Державного казначейства за рахунок тимчасово вільних залишків коштів на рахунках. Позички надаються на безвідсотковій основі.

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

- 1) лист-звернення за підписом голови про необхідність покриття касового розриву та напрями спрямування коштів;
- 2) рішення відповідної ради та затверджений розпис;
- 3) економічне обґрунтування здійснення запозичення;
- 4) прогноз надходжень на період запозичення та графік погашення.

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

Банки надають місцевим органам влади два види короткострокових кредитів:

- 1) облігації під майбутні податкові надходження;
- 2) муніципальні короткострокові векселі.

Підготовка роботи для здійснення місцевих позик включає:

- 1) визначення мети випуску місцевої позики;
- 2) здійснення економічного та фінансового аналізу проекту;
- 3) визначення джерел погашення боргу;
- 4) розрахунок впливу місцевої позики на доходи і видатки місцевого бюджету;
- 5) аналіз фінансового ринку;
- 6) розробку дизайну облігацій, визначення умов їх випуску;
- 7) визначення агентів із продажу облігацій, реєстраторів, агентів по здійсненню виплат;
- 8) визначення юридичних аспектів випуску місцевої позики;
- 9) формування механізму адміністрування продажу та виплат за місцевою позикою.

Основні вимоги до механізму здійснення місцевих позик включають наступне (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Вимоги до механізму здійснення місцевих позик

Вимоги до механізму здійснення місцевих позик
• прозорість механізму та неупередженість при виборі виконавців проекту
• дієвість (здатність забезпечити акумулювання запланованої суми коштів)
• ефективність (відносно незначний розмір додаткових витрат)
• вкладання коштів у прибуткові проекти
• чітке визначення джерел погашення боргу
• відносно невелика тривалість позики (не більше, ніж період активного використання об'єкта, що споруджується)

Основні види місцевих позик відображено на рис. 3.5.



Рис. 3.5. Види місцевих позик

Загальні місцеві позики випускаються для обслуговування загальних та поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків. Це – спорудження об'єктів у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, офісних приміщень для органів місцевого самоврядування, благоустрій територій тощо.

Прибуткові позики випускаються під конкретний прибутковий проект, реалізація якого матиме відповідну грошову винагороду – прибуток.

Проектні місцеві позики використовуються для фінансування капіталомістких проектів, їх погашення проводиться за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету.

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

Комунальний (муніципальний) кредит відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади. У розвинутих місцевих фінансових системах комунальний кредит – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм. У деяких країнах – Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Швеції, Швейцарії – доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не обмежується державою. В інших країнах цей доступ

можливий за умови дозволів держави (в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії, Іспанії).

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

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

Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями та запозиченнями місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету. Рішення про запозичення ухвалює відповідна місцева рада або Верховна Рада АР Крим. У рішенні зазначається, яким чином відбуватиметься запозичення – зовнішнє чи внутрішнє, кредит чи у формі випуску облігацій, гранична відсоткова ставка, інші суттєві умови.

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

1. Потрібен висновок Міністерства фінансів щодо відповідності такого запозичення вимогам бюджетного законодавства. Міська рада повинна направити до Мінфіну наступний перелік документів:

- проект рішення про здійснення запозичення; обґрунтування відповідності запозичення вимогам, встановленим бюджетним законодавством щодо здатності виконати свої боргові зобов'язання;
- копії звіту про виконання відповідного місцевого бюджету за рік, що передувє рокові, в якому ухвалено рішення про здійснення запозичення;

- інформацію про поточний стан виконання зобов'язань щодо погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом протягом попередніх 5 років;
- обґрунтування доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, які будуть спрямовані на погашення основної суми боргу протягом всього періоду його погашення;
- висновок рейтингового агентства щодо здатності міської ради вчасно і в повному обсязі здійснювати розрахунки за борговими зобов'язаннями.

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

Серед причин відносно низької поширеності муніципальних запозичень в Україні – **високі ризики їх здійснення**. Найбільш поширеними називають:

- ризики неплатежу;
- макроекономічні ризики;
- правові ризики.

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

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

Основними умовами здійснення запозичень згідно з Бюджетним кодексом України є такі (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Умови здійснення запозичень місцевими органами влади

Умови здійснення запозичень
• Верховна Рада АРК, обласні та міські ради можуть здійснювати внутрішні запозичення
• зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тис. осіб
• надходження від запозичень надходять у бюджет розвитку місцевих бюджетів
• запозичення здійснюються лише з визначеною метою і підлягають обов'язковому поверненню
• держава не несе відповідальності за зобов'язаннями по запозиченнях до місцевих бюджетів
• видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету
• видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, протягом якого планується обслуговування боргу
• при порушенні графіка погашення боргу з вини позичальника відповідна рада позбавляється права здійснювати нові запозичення протягом наступних п'яти років

Згідно з Положенням про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затвердженим рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 13 жовтня 1997 року, **порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики включає наступне** (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики

Порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики
• емітентами випуску є Верховна Рада АРК та міські ради
• розміщення позик на добровільних засадах
• власниками позик можуть бути юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти України
• випускаються в документарній або бездокументарній формі
• мінімальна номінальна вартість облігації – не менше 1 гривні
• джерелом погашення облігацій не можуть бути кошти від випуску нової місцевої позики
• погашення будь-якими цінними паперами або їх конвертація у цінні папери забороняється

• обов'язково вказується мета місцевої позики
• розмір випуску визначається під час затвердження місцевого бюджету і не може уточнюватися під час внесення змін та доповнень до нього
• розмір випуску погоджується з Міністерством фінансів України
• зареєстрована в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку інформація про випуск облігацій місцевої позики підлягає опублікуванню
• бланки облігацій повинні мати відповідний ступінь захисту та відповідні реквізити
• емітенти звітуються про розміщення та погашення облігацій місцевої позики
• Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює контроль за випуском та обігом облігацій місцевої позики

Причинами недостатнього розвитку місцевих позик в Україні є такі (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Причини недостатнього розвитку місцевих позик в Україні

Причини недостатнього розвитку місцевих позик в Україні
• нестабільність умов господарювання та законодавчої бази, неузгодженість окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку
• нерозвиненість вітчизняного фондового ринку
• слабе інформаційне забезпечення, відсутність у засобах масової інформації об'єктивного рейтингу цінних паперів
• прорахунки в практиці випуску вітчизняних місцевих позик
• відсутність об'ґрунтованої стратегії розвитку регіонів і міст України
• недостатність досвіду у питанні фінансування місцевих видатків за рахунок випуску облігацій, слабе кадрове і матеріально-технічне забезпечення
• нечітко визначені гарантії забезпечення позики, відповідальність емітентів, механізм стягнення боргів за облігаціями
• відсутність пільг для покупців облігацій
• не передбачений механізм дострокового погашення позики

Для **врегулювання місцевих запозичень** з метою мінімізації можливості неефективного використання запозичених коштів необхідно здійснити низку заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Так, **пропонується:**

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

- запровадити обов'язковий супровід місцевих позик деталізованими програмами використання запозичених коштів та планами погашення боргів;
- здійснювати широке інформування суспільства про умови та цілі запозичення;
- надати можливість здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування усіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного вдосконалення системи обмежень і запровадження сучасної практики експертизи інвестиційних проектів;
- оптимізувати чинну систему обмежень обсягу місцевих запозичень, встановивши ліміт щорічної величини сплати основної суми боргу на рівні 5–10 % доходів загального фонду місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів;
- замінити процедуру погодження місцевих запозичень Міністерством фінансів процедурою їх реєстрації;
- активно стимулювати здійснення проектних запозичень та інших перспективних видів муніципальних позик;
- чітко регламентувати процедуру дефолту органів місцевого самоврядування;
- передбачити можливість використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик;
- реформувати систему обліку виконання бюджету, замінивши касовий метод обліку методом нарахувань.

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

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

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

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

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

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

Управління боргом, яке спрямоване на зменшення ризику і мінімізацію довгострокових видатків органів влади, включає наступне (рис. 3.6).

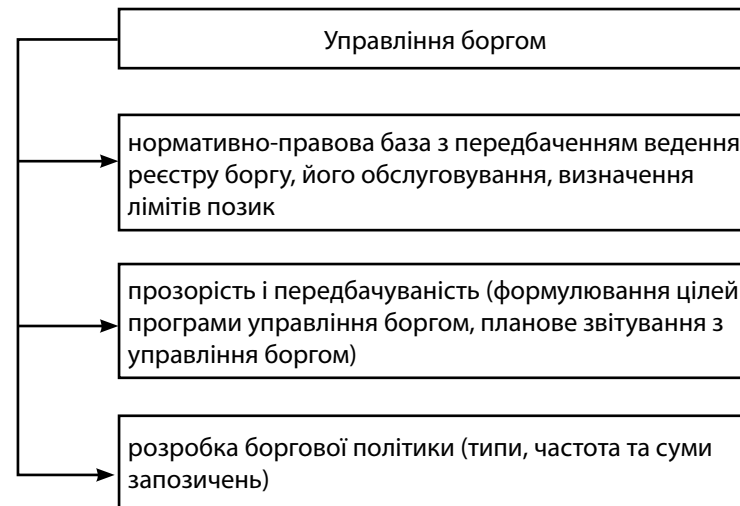


Рис. 3.6. Управління боргом місцевих органів влади

Інформація про стан управління боргом повинна бути оприлюднена.

3.3. Місцеві податки і збори

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

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

- звичайні (спрямовувались на загальні потреби общини);
- спекулятивні (з цільовим спрямуванням коштів на задоволення місцевих потреб);
- надзвичайні (використовувались для фінансування неонов'язкових видатків і вимагали дозволу уряду для їх запровадження).

Крім того, у Франції існував особливий податок, який справлявся на території общин – *октруа*. Це був непрямий податок, який стягувався з продуктів споживання при ввезенні їх на територію спілки. Пізніше цей податок поширився на Бельгію, Голландію, США.

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

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

Розвиток місцевого оподаткування в Росії і в українських землях пов'язаний із *земськими повинностями*, які стягувались як у грошо-

вій, так і в натуральній формах. Натуральні земські повинності накладались на селян та міщан, а купці та почесні громадяни були від них звільненими.

Після жовтневого перевороту 1917 року земське самоуправління було ліквідовано і у середині 1918 року було запроваджено три місцеві збори: поголовний; з худоби; з житлових приміщень поза містами. У грудні 1918 року було запроваджено 9 місцевих податків і зборів у сільській місцевості і 15 у містах. Протягом 1930–1932 років перелік місцевих податків і зборів скоротився до двох – земельної ренти та податку з будівель. У 1942 році додали разовий збір на колгоспних ринках і збір з власників транспортних засобів. Цей перелік місцевих податків і зборів залишався незмінним до 1980-х років. Фіскальна роль місцевих податків на той час була незначною (3–5 %).

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

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

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

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

В цілому у місцевих бюджетах України в останні роки частка місцевих податків і зборів знаходилася в межах 3–4 %, проте визначилась позитивна тенденція збільшення як абсолютних надходжень місцевих податків і зборів, так і їхньої питомої ваги в місцевих податках і зборах.

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

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- відсутність самостійних прав органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних місцевих податків і зборів;
- відсутність взаємозалежності між рівнем громадських послуг, які надаються на певній території, та податковими зусиллями населення;

- відсутність податку на нерухоме майно;
- нерозвиненість податків, які відображають політику місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим *основними критеріями формування ефективної системи місцевого оподаткування повинні стати такі* (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Вимоги до місцевих податків і зборів

Вимоги до місцевих податків і зборів
• достатні обсяги надходжень та справедливий розподіл коштів
• незначні коливання надходження коштів
• відповідність між економічним розвитком та надходженнями місцевих податків і зборів
• складність ухилення від сплати податків
• невеликі адміністративні та виконавські витрати
• пружність і еластичність (надходження збільшуються разом із доходами та інфляцією)
• рівновага між споживанням місцевих послуг та податковим тягарем
• підзвітність у витрачання коштів, які надходять від місцевих податків
• захист від одностороннього розвитку місцевої економічної структури
• гнучка система ставок місцевих податків і зборів
• місцеві органи влади повинні мати право встановлювати ставки одного або двох найважливіших місцевих податків

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

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

Піднесення ролі місцевого оподаткування неможливе без *податку на нерухомість*. Податки на нерухоме майно підприємств і громадян належать до групи податків на власність. Вони мають давню історію, зародились ще в античні часи і стали важливою складовою прямого оподаткування. В доходах держав країн з ринковою економікою

податки на власність є вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів. *Переваги податків на власність* полягають у наступному:

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

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

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

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

До негативних рис податків на власність належить те, що вони є досить непопулярними серед окремих верств населення і їх запровадження завжди наштовхується на жорсткий опір. Крім того, вони є складнішими в адмініструванні порівняно з іншими прямими та непрямими податками, що пов'язано з відсутністю простих і ефективних методик оцінки вартості майна, необхідного досвіду і кваліфікованих кадрів, а також відповідної бази даних.

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

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

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

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

До їх складу входять:

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

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

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості.

Не є об'єктом оподаткування:

- об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад;
- об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження, визначених законом;
- будівлі дитячих будинків сімейного типу;
- садовий або дачний будинок, але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку;
- об'єкти житлової нерухомості, які належать родинам, що виховують трьох і більше дітей, але не більше одного такого об'єкта на родину;
- гуртожитки.

Базою оподаткування є загальна площа об'єкта житлової нерухомості.

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

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

- 1) для квартири – на 120 кв. метрів;
- 2) для житлового будинку – на 250 кв. метрів.

Ставки податку встановлюються сільською, селищною або міською радою у таких розмірах за 1 кв. метр загальної площі об'єкта оподаткування:

- для квартир, загальна площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, загальна площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 %

розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року;

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

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

Податкове зобов'язання за звітний рік сплачується:

- 1) фізичними особами – протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення;
- 2) юридичними особами – авансовими внесками щокварталу до 30 числа місяця, що настає за звітним кварталом, які відображаються в річній податковій декларації.

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

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

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

При визначенні ставки збору місцевими радами враховується:

- площа спеціально відведеного місця;
- кількість місць для паркування транспортних засобів;
- режим роботи та заповнюваність місць.

Базовий податковий період дорівнює кварталу. Збір сплачується до місцевих бюджетів авансовими внесками до 30 числа кожного місяця. Остаточна сума збору, обчислена за податковий квартал (з врахуванням авансових платежів) сплачується у строки, визначені для квартального податкового періоду.

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

- торговельна діяльність у пунктах продажу товарів;
- діяльність з надання платних побутових послуг за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;
- торгівля валютними цінностями у пунктах продажу іноземної валюти;
- діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей).

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

Ставки збору відображені у таблиці 3.8.

Таблиця 3.8

Ставки збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності

Вид підприємницької діяльності, що оподатковується	Ставка податку
Проведення торговельної діяльності та діяльності з надання платних послуг (крім торговельної діяльності нафтопродуктами)	1) на території м. Києва та обласних центрів – від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної заробітної плати; 2) на території м. Севастополя, міст обласного значення (крім обласних центрів) і районних центрів – від 0,04 до 0,2 розміру мінімальної заробітної плати; 3) на території інших населених пунктів – до 0,1 розміру мінімальної заробітної плати.

Продовження табл. 3.8.

Вид підприємницької діяльності, що оподатковується	Ставка податку
Проведення торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленням та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях та заправних пунктах	від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної заробітної плати залежно від місця розташування таких пунктів продажу
Здійснення торгівлі валютними цінностями	1,2 розміру мінімальної заробітної плати на календарний місяць
Здійснення діяльності у сфері розваг	у розрахунку на квартал: – для використання грального автомата – розмір мінімальної заробітної плати; – для використання доріжок кегельбану, боулінгу – розмір мінімальної заробітної плати, збільшений у 2 рази за кожну доріжку; – для використання столів для більярду – 0,1 розміру мінімальної заробітної плати за кожний стіл для більярду; – для проведення інших розважальних ігор – розмір мінімальної заробітної плати за кожне окреме гральне місце

Строки сплати збору:

- 1) за провадження торговельної діяльності з придбанням короткотермінового торгового патенту – не пізніше, ніж за 1 календарний день до початку провадження такої діяльності;
- 2) за провадження торговельної діяльності з надання платних послуг, здійснення торгівлі валютними цінностями – щомісяця не пізніше 15 числа, який передує звітному місяцю;
- 3) за здійснення діяльності у сфері розваг – щокварталу не пізніше 15 числа місяця, який передує звітному кварталу.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення селищної, сільської чи міської ради про встановлення туристичного збору,

та отримують послуги з тимчасового проживання із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк.

Платниками збору не можуть бути особи, які:

- постійно проживають, в тому числі на основі договорів найму в населених пунктах, радами яких встановлено туристичний збір;
- особи, які прибули у відрядження;
- інваліди, діти-інваліди та особи, що супроводжують інвалідів І групи та дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого);
- ветерани війни;
- учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС;
- особи, які прибули за путівками в санаторії та пансіонати.

Базою справляння збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) (без ПДВ). До вартості проживання не включаються витрати на харчування, побутові послуги, телефонні рахунки і т. д.

Ставка встановлюється від 0,5 до 1 % до бази оподаткування.

Базовий податковий період дорівнює календарному кварталу. Збір сплачується до місцевих бюджетів авансовими внесками до 30 числа кожного місяця. Суми нарахованих щомісячних авансових внесків відображаються у квартальній податковій декларації. Остаточна сума збору, обчислена за звітний квартал (з урахуванням авансових платежів) сплачується у строки, визначені для квартального податкового періоду.

Питання для самоконтролю знань:

1. Що включають місцеві фінансові ресурси?
2. Вкажіть ознаки фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.
3. Що є фінансовою та матеріальною основою місцевого самоврядування?
4. Вкажіть показники оцінки фінансової автономії органів місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте суть та значення комунального кредиту.
6. За якими ознаками класифікуються місцеві позики?
7. Назвіть основні вимоги до механізму здійснення місцевих позик.
8. Які умови здійснення запозичень місцевими органами влади?
9. Що включає порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики?
10. Вкажіть причини недостатнього використання місцевих позик в Україні.
11. Назвіть складові боргу місцевого самоврядування.
12. Що включає управління боргом місцевого самоврядування?
13. Назвіть основні критерії формування ефективної системи місцевого оподаткування.

Питання для самостійного вивчення:

1. Способи мобілізації коштів у місцеві бюджети.
2. Роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку територій.
3. Склад і структура регіональних фінансових ресурсів у зарубіжних країнах.
4. Основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування.
5. Залучення приватного капіталу до фінансування регіонального розвитку.
6. Вплив малого та середнього бізнесу на наповнення місцевого бюджету.
7. Поняття інвестиційного клімату регіону.

Тестові завдання до теми 3

1. Місцеві позики – це запозичення у:
 - 1) юридичних і фізичних осіб;
 - 2) держави;

- 3) місцевих органів самоврядування;
- 4) усе перераховане.
- 2. За виплатою доходу позики бувають:**
 - 1) процентні;
 - 2) дисконтні;
 - 3) вигрешні;
 - 4) усі перераховане.
- 3. Розмір внутрішніх місцевих позик встановлюється:**
 - 1) обласними та міськими радами;
 - 2) районними радами;
 - 3) сільськими та селищними радами;
 - 4) усе перераховане.
- 4. Обсяг випущених внутрішніх позик регулюють:**
 - 1) Кабінет Міністрів;
 - 2) Верховна Рада;
 - 3) Президент України;
 - 4) органи місцевого самоврядування.
- 5. Комунальний кредит – це система відносин між:**
 - 1) юридичною і фізичною особою;
 - 2) юридичною особою і державою;
 - 3) фізичною особою і державою;
 - 4) двома юридичними особами, одна з яких – орган місцевого самоврядування.
- 6. Суб'єктом комунального кредиту може виступати:**
 - 1) держава;
 - 2) орган місцевого самоврядування;
 - 3) юридична особа;
 - 4) усе перераховане.
- 7. Передача фінансових ресурсів при наданні комунального кредиту:**
 - 1) поворотна;
 - 2) платна;
 - 3) строкова;
 - 4) усе перераховане.
- 8. До форм комунального кредиту не відносять:**
 - 1) облігаційні позики;
 - 2) безоблігаційні позики;
 - 3) дисконтні позики;

- 4) комунальний банківський кредит.
- 9. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення:**
 - 1) до 500 тис. осіб;
 - 2) понад 500 тис. осіб;
 - 3) понад 800 тис. осіб;
 - 4) понад 1 млн осіб.
- 10. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати:**
 - 1) 20 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету;
 - 2) 10 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
 - 3) 50 % видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
 - 4) 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету.
- 11. Голови рад:**
 - 1) призначаються головою облдержадміністрації;
 - 2) обираються радами;
 - 3) призначаються президентами;
 - 4) обираються громадою.
- 12. Держави зарубіжних країн:**
 - 1) не здійснюють нагляду за фінансовими операціями громад;
 - 2) здійснюють нагляд за фінансовими операціями громад;
 - 3) контролюють окремі фінансові операції;
 - 4) контролюють використання фінансових ресурсів, виділених для виконання делегованих повноважень громад.
- 13. Основною сферою діяльності громад є:**
 - 1) фінансово-кредитна діяльність;
 - 2) підприємницька діяльність;
 - 3) надання громадських послуг;
 - 4) стягнення податків із юридичних і фізичних осіб.
- 14. За розрахунками фахівців Світового банку мінімальний рівень населення територіальної громади має становити не менше:**
 - 1) 3 тис. осіб;
 - 2) 15 тис. осіб;
 - 3) 10 тис. осіб;

4) 5–6 тис. осіб.

15. Система місцевих фінансів (її модель, внутрішня структура):

- 1) створюється державою;
- 2) формується місцевим органом влади;
- 3) створюється на спільних засадах держави і місцевим органом влади;
- 4) визначається унітарним або федеративним устроєм держави.

16. Місцеві органи влади мають право самостійно:

- 1) визначати свої доходи і видатки;
- 2) будувати фінансові інститути;
- 3) будувати фінансові відносини в межах власної компетенції;
- 4) усе перераховане.

17. Система прав місцевих органів влади включає:

- 1) право на самостійну роботу, затвердження та виконання місцевих бюджетів;
- 2) право встановлення місцевих податків і зборів;
- 3) право утворення валютних, резервних, страхових цільових фондів;
- 4) усе перераховане.

18. Видатки на фінансування делегованих повноважень:

- 1) компенсуються державними органами влади;
- 2) покриваються за рахунок місцевих органів влади;
- 3) частково покриваються державою;
- 4) покриваються державою за певних умов.

19. Незв'язані субсидії у доходах місцевих органів влади відображають:

- 1) обсяг фінансової допомоги з боку держави;
- 2) обсяг цільової фінансової допомоги з боку держави;
- 3) обсяг державних запозичень;
- 4) обсяг фінансової державної допомоги, яка не обумовлюється конкретною метою та завданнями.

20. Територія отримує фінансову допомогу, якщо коефіцієнт податкоспроможності:

- 1) додатний;
- 2) більший за одиницю;
- 3) менший за одиницю;
- 4) від'ємний.

4

Тема

РЕГІОНАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*4.1. Суть та історичні аспекти формування
цільових фондів*

*4.2. Резервні фонди місцевих органів само-
врядування*

*4.3. Зарубіжний досвід у створенні місцевих
цільових фондів*

4.1. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів

Одним із інститутів у системі місцевих фінансів є різноманітні цільові фонди грошових ресурсів, можливість формування яких передбачена ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Створення і функціонування таких фондів здійснюється на основі законодавства, що затверджується представницькими органами влади.

Цільові фонди, як правило, акумулюються на окремих рахунках і використовуються за цільовим призначенням для фінансування конкретних програм чи заходів. Правова база цих фондів склалася у 90-их роках. Практика функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні є досить суперечливою. Це пояснюється тим, що у законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1993 рр.), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. При цьому у законодавстві України виділялися такі *основні та додаткові джерела фінансування позабюджетних фондів* (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Основні та додаткові джерела формування позабюджетних фондів місцевого самоврядування в Україні на початку 90-х років

Основні джерела	Додаткові джерела
• зекономлені кошти від вирішення економічних і соціальних проблем • доходи від продажу об'єктів комунальної власності • доходи від цінних паперів • добровільні внески і пожертви громадян, підприємств і організацій • доходи від місцевих позик і місцевих грошово-речових лотерей • штрафи, які стягуються з підприємств, організацій, установ • штрафи з фізичних осіб плата за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	• штрафи для юридичних і фізичних осіб за влаштування смітників у не відведених для цього місцях • штрафи за забруднення вулиць, площ, закладів культури • штрафи за знищення зелених насаджень, клумб, що надходять до місцевих бюджетів • штрафи за порушення правил торгівлі • штрафи за порушення правил паркування автотранспорту • штрафи за порушення правил громадського спокою

Продовження табл. 4.1.

Основні джерела	Додаткові джерела
• платежі та штрафи за забруднення навколишнього середовища, нерациональне використання природних ресурсів, порушення санітарних норм і правил • кошти соціального розвитку підприємств і організацій, що виділяються на розвиток тих житлових районів, де проживає відповідна кількість їхніх працівників • доходи від реалізації безгосподарного і конфіскованого майна • доходи від продажу населенню квартир і будинків, що належать до комунальної форми власності • орендна плата за землю	

Проте у наступні роки (з 1995 р.) відбувалося поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. Сьогодні, згідно з Бюджетним кодексом України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

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

При формуванні цільових фондів кожна рада має затвердити:

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

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

Акумуляція коштів у цільових фондах не тільки дозволяє розширити права органів самоврядування усіх рівнів, але й забезпечує можливості для фінансування соціально-економічного розвитку

регіону. Так, Кабінетом Міністрів України рекомендовано при формуванні цільових фондів залучати кошти, що використовуються на соціальний розвиток підприємств і організацій будь-якої форми власності пропорційно до чисельності робітників і службовців, що постійно проживають у містах і селищах, де розташовуються ці підприємства. Для усунення суперечок між підприємствами і місцевими органами влади з приводу відрахувань у цільові фонди розроблена формула:

$$X = (C - B) \cdot Y / 100 \%, \quad (4.1)$$

де X – сума засобів, що необхідно внести підприємству у цільовий фонд;

C – сума засобів, необхідна для благоустрою міста (селища), будівництва житла, утримання соціальних, культурних, побутових об'єктів та інших робіт;

B – наявність бюджетних коштів на певні цілі;

Y – питома вага працівників і службовців певного підприємства в загальній чисельності населеного пункту.

Питома вага визначається за формулою:

$$Y = \frac{Ч_{пр}}{Ч_{пн}} \cdot 100 \%, \quad (4.2)$$

де $Ч_{пр}$ – середня чисельність персоналу підприємства за рік;

$Ч_{пн}$ – середня чисельність населеного пункту за підсумками року.

Метод коефіцієнтів сприяє участі підприємств усіх форм власності у благоустрої міст й будівництві житла й об'єктів соціальної інфраструктури.

Місцеві ради розробляють *порядок витрачання коштів із цих фондів*, що, як правило, використовуються на наступне (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Порядок витрачання коштів цільових фондів органів місцевого самоврядування

Основні напрямки витрачання коштів цільових фондів
• створення й утримання об'єктів місцевого призначення (дороги, вуличне освітлення, парки, збирання сміття)
• зміцнення фінансових ресурсів регіональних органів влади
• посилення економічних зв'язків регіональних органів влади з підприємствами
• звільнення підприємств від виконання не властивих їм функцій із розвитку місцевого господарства (утримання клубів, дитячих садків, профілакторіїв, будинків відпочинку)

Продовження табл. 4.2.

• розширення фінансових можливостей регіональних органів для ліквідації диспропорцій між виробничою і невиробничою сферами
• розширення впливу регіональних органів на розвиток окремих галузей інфраструктури, підвищення технічного рівня підвідомчих установ, підприємств і організацій
• підвищення рівня обслуговування та покращення якості послуг, що надаються населенню

На місцевому рівні створюються також відділення загальнодержавних цільових фондів.

Так, з 1998 року до місцевих бюджетів надходить *частина зборів за забруднення навколишнього середовища*. Це екологічний податок, який справляється за:

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

Сума збору розподіляється наступним чином:

- 1) 20 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;
- 2) 50 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюються у складі обласних бюджетів;
- 3) 30 % – до Державного фонду охорони навколишнього середовища, що утворюється в складі Державного бюджету України.

Крім фонду охорони природного середовища, створюються ще такі цільові фонди місцевого значення:

фонд приватизації:

а) джерела формування:

- надходження коштів від приватизованого комунального майна;
- добровільні внески і пожертвування;

б) напрями використання:

- відшкодування витрат на приватизацію;
- фінансування технічного переозброєння приватизованих підприємств;
- розвиток підприємництва і створення нових робочих місць;
- погашення комунальних позик;

2) *фонд фінансування дорожніх робіт:*

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

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

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

4.2. Резервні фонди місцевих органів самоврядування

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

Кошти резервних фондів можуть передаватися на договірних умовах для фінансування або фінансового балансу бюджету нижчого рівня шляхом субвенції чи дотації. Спочатку рівень резервних фондів не встановлювався і визначався місцевими радами. З 1995 року згідно з законодавством розмір резервного фонду не може перевищувати 1 % видатків відповідного бюджету.

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

Рішення про необхідність створення резервного фонду приймає відповідна рада. Органи виконавчої влади щомісяця звітують перед відповідною радою про використання коштів резервного фонду бюджету. Використання коштів таких фондів здійснюється за рішенням відповідної ради.

Основними напрямками використання коштів резервних фондів є:

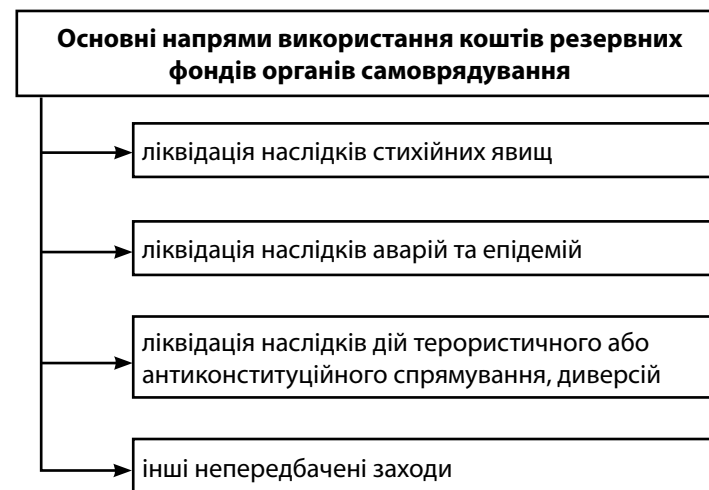


Рис. 4.1. Основні напрями використання коштів резервних фондів органів місцевої влади

До інших непередбачених заходів не можуть бути віднесені такі напрями використання коштів:

- обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- капітальний ремонт, реконструкція;
- надання гуманітарної чи матеріальної допомоги;
- придбання житла.

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

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

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

При поданні звернень щодо виділення коштів на ліквідацію наслідків стихійного лиха заявники повинні додатково представити:

- 1) акти обстеження, що підтверджують розміри завданих збитків;
- 2) узагальнені кошторисні розрахунки на проведення аварійно-відновних та інших невідкладних робіт;
- 3) перелік невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 4) документи, що підтверджують отримані суми страхового відшкодування;
- 5) іншу інформацію, що підтверджує необхідність виділення коштів із резервного фонду.

Місцевий фінансовий орган:

- розглядає звернення та економічні обґрунтування;
- готує пропозиції про виділення коштів із резервного фонду;
- розглядає можливості вживання заходів за рахунок інших джерел.

Управління економіки готує проект рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету, в якому вказуються:

- головний розпорядник бюджетних коштів;
- напрям використання коштів;
- обсяг асигнувань;
- умови повернення коштів, виділених з резервного фонду бюджету.

4.3. Зарубіжний досвід у створенні місцевих цільових фондів

У багатьох зарубіжних країнах створюються позабюджетні фінансові фонди. Вони, як правило, мають цільовий характер і створюються з метою вирішення конкретних економічних і соціальних проблем.

Місцеві колективи зарубіжних країн можуть утворювати такі фонди:



Рис. 4.2. Види цільових фондів зарубіжних країн

Так, комуни у Франції можуть створювати **гарантійні фонди** при кредитних установах, які надають гарантії з кредитів новоствореним підприємствам. Комуна укладає з кредитною установою угоду, в якій визначаються:

- 1) мета створення гарантійного фонду;
- 2) сума коштів і умови функціонування гарантійного фонду.

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

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

Право на створення цільових позабюджетних фондів мають органи місцевого самоврядування у Росії. Законодавство Польщі забороняє гмінам створювати цільові фонди, проте на рівні воєводств тут функціонують позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища.

У низці зарубіжних країн створюються також **регіональні цільові фонди, спрямовані на перепрофілювання економіки регіонів** після згорання виробництва в добувних галузях (після того, як запаси сировини вичерпаються).

Так, у країнах Близького Сходу в 70-их роках було створено спеціальні нафтові фонди:

- у Саудівській Аравії – Фонд індустріального розвитку;
- у Кувейті – Фонд майбутніх поколінь, куди щорічно перераховують 10 % доходів від видобутку нафти. Цей фонд був створений у 1976 році і протягом 25 років кошти фонду не мають права використовуватись;
- на Алясці (США) – Фонд перспективного розвитку, куди спрямовують 25 % ренти від видобутку нафти;
- у Нідерландах – фонди розвитку для структурної перебудови та вирішення проблем зайнятості;
- у Норвегії – Нафтовий фонд (1990 р.), куди перераховують всі доходи від видобутку нафти і природного газу.

Кошти регіональних цільових фондів формуються переважно за рахунок частини доходів від реалізації мінерально-сировинних ресурсів та рентних доходів. Нагромаджені кошти дозволяють компенсувати втрати регіонів внаслідок вичерпання запасів їхньої ресурсної бази.

Ці кошти є джерелом фінансових ресурсів для:

- 1) диверсифікації економіки добувних регіонів;
- 2) створення нових робочих місць;
- 3) розвитку соціальної сфери.

Регіональні фонди зарубіжних країн, як правило, є *трастами*, які до свого складу включають інвестиційні корпорації. Трастовий характер фондів дозволяє нарощувати сконцентрований капітал. Кошти фондів вкладаються в активи, облігації, інші цінні папери, нерухомість та земельні ділянки.

Звичайно, роль цільових фондів є значно меншою, ніж роль місцевих бюджетів, але вони є інструментом, який додає місцевим фінансовим системам більшої гнучкості.

Питання для самоконтролю знань:

1. У чому суть та особливості формування цільових фондів?
2. Вкажіть основні та додаткові джерела формування цільових фондів.
3. Охарактеризуйте проблеми у сфері цільових фондів.
4. Назвіть основні напрямки витрачання коштів цільових фондів.
5. Які основні напрямки використання коштів резервних фондів органів місцевого самоврядування?
6. Назвіть основні види цільових фондів зарубіжних країн.
7. Які переваги трастового характеру цільових фондів зарубіжних країн?
8. Чому Бюджетний кодекс заборонив створення позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування?

Питання для самостійного вивчення:

1. Історичний аспект створення позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування України.
2. Правова база формування позабюджетних фондів місцевих рад.
3. Організація регіональних цільових фондів.
4. Порівняльна характеристика вітчизняного та зарубіжного досвіду створення позабюджетних фондів.
5. Місце цільових фондів у системі фінансових ресурсів місцевого самоврядування.
6. Цільові фонди як інструмент гнучкості місцевих фінансових систем.

Тестові завдання до теми 4

1. Законодавча регламентація цільових фондів органів місцевого самоврядування була започаткована у:
 - 1) Конституції України;
 - 2) ЗУ «Про бюджетну систему Української РСР»;
 - 3) Бюджетному кодексі;
 - 4) ЗУ «Про місцеве самоврядування».
2. В обов'язки рад входить затвердження:
 - 1) статуту або положення фонду;
 - 2) мети і завдань фонду;
 - 3) структури і методів формування фонду;
 - 4) усього перерахованого.
3. Поняття «єдиного позабюджетного фонду» з'явилося у:

- 1) 1997 р.;
 - 2) 1991 р.;
 - 3) 1990 р.
 - 4) 1995 р.
- 4. Джерелами формування єдиного позабюджетного фонду були:**
- 1) додаткові доходи і зекономлені кошти;
 - 2) добровільні пожертвування юридичних і фізичних осіб;
 - 3) доходи від місцевих позик і грошово-кредитних лотерей;
 - 4) усе перераховане.
- 5. Законодавчо закріплено самостійність місцевих рад у використанні коштів валютних фондів у:**
- 1) 2000 р.;
 - 2) 1990 р.;
 - 3) 1995 р.;
 - 4) 1997 р.
- 6. Використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів було заборонено:**
- 1) ЗУ «Про бюджетну систему»;
 - 2) Конституцією України;
 - 3) Бюджетним кодексом України;
 - 4) ЗУ «Про місцеве самоврядування».
- 7. За допомогою Бюджетного кодексу України було:**
- 1) уточнено перелік доходних джерел позабюджетних фондів;
 - 2) визначено, що фонди за доходами і видатками включаються до бюджетів;
 - 3) заборонено створення позабюджетних фондів;
 - 4) надано право органам місцевого самоврядування формувати позабюджетні фонди.
- 8. Кошти цільових фондів:**
- 1) вилученню не підлягають;
 - 2) за потреби вилучаються державними органами;
 - 3) пропорційно розподіляються між місцевими і державними органами влади;
 - 4) розподіляються між місцевими органами влади вищого і нижчого рівнів.
- 9. Використання бюджетних коштів для фінансування цільових фондів в Україні:**
- 1) дозволяється;

- 2) забороняється;
 - 3) дозволяється за певних умов;
 - 4) дозволяється за дозволом вищого органу.
- 10. До цільових фондів місцевого значення відносять:**
- 1) фонд охорони навколишнього середовища;
 - 2) фонд приватизації;
 - 3) фонд фінансування дорожніх робіт;
 - 4) усі перераховані.
- 11. Мета створення позабюджетних фондів – це:**
- 1) поповнення місцевих бюджетів;
 - 2) вирішення конкретних проблем на місцевому рівні;
 - 3) захист інтересів місцевих органів влади;
 - 4) усе перераховане.
- 12. Кошти позабюджетних фондів:**
- 1) мають цільове використання;
 - 2) можуть бути використані за будь-яким призначенням;
 - 3) використовуються для фінансування першочергових потреб;
 - 4) не підлягають використанню.
- 13. Кошти позабюджетних фондів використовуються за рішенням:**
- 1) громади;
 - 2) голови адміністрації;
 - 3) місцевої ради;
 - 4) усе перераховане.
- 14. Які фонди найчастіше використовуються у практиці зарубіжних країн?**
- 1) резервні;
 - 2) страхові;
 - 3) гарантійні;
 - 4) усі перераховані.
- 15. Гарантійні фонди надають гарантії з кредитів:**
- 1) новоствореним підприємствам;
 - 2) органам місцевої влади;
 - 3) державі;
 - 4) фізичним особам.
- 16. Регіональні цільові фонди створюються з метою:**
- 1) охорони навколишнього середовища;
 - 2) перепрофілювання економіки регіонів;
 - 3) вирішення першочергових регіональних проблем;

4) усе перераховане.

17. Кошти регіональних цільових фондів формуються за рахунок:

- 1) добровільних внесків юридичних і фізичних осіб;
- 2) бюджетних дотацій;
- 3) рентних доходів;
- 4) усього перерахованого.

Трастовий характер фондів дозволяє:

- 1) включити до свого складу інвестиційну корпорацію;
- 2) вкладати кошти в цінні папери;
- 3) купувати нерухомість та земельні ділянки;
- 4) усе перераховане.

Муніципальні амортизаційні фонди:

- 1) створюються з метою фінансування інвестицій;
- 2) формуються за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств;
- 3) використовуються для оновлення обладнання в муніципальному секторі економіки;
- 4) усе перераховане.

20. За допомогою цільових фондів система місцевих фінансів стає:

- 1) жорсткою;
- 2) гнучкою;
- 3) стабільною;
- 4) прозорою.

5

Тема

ПЛАНУВАННЯ І ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

- 5.1. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів*
- 5.2. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів*
- 5.3. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів*
- 5.4. Програмно-цільове бюджетне планування, його зміст і переваги*

5.1. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів

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

Для прогнозування доходів необхідно:

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

Виділяють такі фактори впливу на доходи:

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

Важливе питання бюджетних прогнозів – визначення методів їх розробки. Виділяють такі методи прогнозування доходів (рис. 5.1):



Рис. 5.1. Методи прогнозування доходів

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

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

3. **Метод екстраполяції** – ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюється на основі досягнутого в попередньому періоді рівня росту і його коригуванні на відносно стабільний розрахунок у майбутньому. При цьому допускається, що рівень росту в майбутньому році буде таким самим, як в останні роки.

4. **Економетричне прогнозування** поєднує економічні принципи та статистичні теорії. Економетричні моделі дозволяють розглянути вплив декількох чинників на доходи шляхом визначення незалежних змінних, що найбільше впливають на бюджетні надходження. Наприклад, податок із доходів фізичних осіб залежить від:

- F_1 – кількості працівників;
- F_2 – рівня доходів працівників;
- F_3 – ставки податку;
- F_4 – прожиткового мінімуму;
- F_5 – мінімальної заробітної плати.

5.2. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів

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

Бюджетні видатки беруть участь у реалізації таких *функцій суспільних фінансів*:

- 1) *стабілізаційній*, яка полягає в тому, щоб, змінюючи доходи та видатки бюджету, зменшувати негативні наслідки коливання амплітуди економічних циклів. Помірне збільшення бюджетних видатків у період спаду економіки стимулює суспільний попит. Проте, можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік, вільного руху товарів, капіталу та робочої сили є досить обмеженою, бо стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно ослабить вплив місцевої бюджетної політики. Тому такі видатки доцільно закріпити за державним бюджетом. Ще одним аргументом на користь низької ефективності видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є те, що у період економічного спаду відбувається зменшення обсягу надходжень цих бюджетів одночасно із зростанням частки видатків соціального призначення;
- 2) *перерозподільчій*. Суть цієї функції полягає в тому, щоб за допомогою прогресивного оподаткування, з одного боку, та надання трансфертів населенню, з іншого, зменшити нерівність доходів членів суспільства. Перерозподільчі заходи є одним із методів досягнення гармонії та справедливості в суспільстві. Місцева влада оперує більш повною і достовірною інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить про доцільність здійснення таких видатків місцевими бюджетами;
- 3) *алокаційній*. Реалізація цієї функції суспільних фінансів полягає у забезпеченні населення товарами та послугами, які не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі. Мається на увазі фінансування суспільних благ, тобто таких, якими користується все населення (наприклад, освітлення вулиць). Воно може здійснюватись за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, мають забезпечуватись і оплачуватись централізовано, а ті, що поширюються на якийсь певний регіон, мають забезпечуватись на місцевому рівні. Крім того, надання послуг більшій кількості споживачів зумовлює зменшення їх вартості в розрахунку

на одного споживача. З метою ефективного використання бюджетних коштів видатки необхідно здійснювати централізовано, що сприятиме економії ресурсів.

Принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів:

- *відповідності* (закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами має відповідати наданим органам місцевого самоврядування повноваженням визначати обсяг і структуру видатків);
- *безперервності* (бюджетні видатки – безперервний процес руху фінансових потоків). У цьому контексті витрачання коштів бюджету, з одного боку, є кінцевим етапом руху бюджетних коштів, а з іншого – доходами для працівників бюджетних установ, виручкою суб'єктів підприємницької діяльності;
- *раціональності* (необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів). Особливо цей принцип стосується значних за обсягом витрат бюджету, наприклад, капітальних. У розвинутих країнах застосовують спеціальні методи оцінки таких видатків, наприклад, аналіз вигод і витрат;
- *соціальності* (видатки місцевих бюджетів мають спрямовуватись на вирішення безпосередніх потреб населення та на фінансування більшості об'єктів соціальної інфраструктури);
- *повноти* (відображення всіх видатків органів місцевого самоврядування у видатковій частині місцевих бюджетів). Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів не можуть здійснювати інші видатки, ніж ті, що передбачені у видатковій частині бюджету;
- *адекватності* (заплановані бюджетні видатки мають бути адекватні пріоритетам, які визначені у програмі соціально-економічного розвитку регіону);
- *збалансованості* (сума видаткової частини бюджету має дорівнювати доходам).

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування. За основу береться очікуване виконання бюджету за видатками за попередній період. Звітні дані про виконання бюджету за видатками, що є в розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і фінансових органів, як правило, за півріччя, доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання

бюджету за видатками. З одержаних видатків виключаються ті, яких не буде у плановому році.

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

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

При плануванні видатків та доходів місцевих бюджетів у сучасній економічній науці можуть бути застосовані такі методи (табл. 5.1):

Таблиця 5.1

Методи планування видатків місцевих бюджетів

1. Програмно-цільовий метод. Суть методу полягає у плануванні бюджету органу місцевого самоврядування на основі розробки, аналізу, впровадження програм розподілу фінансових ресурсів (бюджетних програм). Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної мети відповідно до поставлених завдань, виконання яких передбачає здійснення фінансування з місцевого чи державного бюджету.
2. Метод «Коріння трави». В цьому випадку складається прогноз методом збору вхідних даних безпосередньо у рядових працівників, що перебувають на найнижчому рівні ієрархічної структури, тобто у тих, які пов'язані з об'єктом прогнозування.
3. Метод «Дослідження об'єкта». Полягає в зборі даних різноманітними методами (опитування, інтерв'ю і т. п.) для перевірки гіпотези про величину надходжень для проведення передбачених фінансувань із місцевих бюджетів. Цей метод використовують при довгостроковому прогнозуванні величини фінансування завдань із місцевого бюджету (більше 5 років).
4. Метод «групова згода». Прогноз ґрунтується на прямому та відкритому обміні думками на загальних зборах. Основною ідеєю цього методу є те, що групове обговорення можливих варіантів прогнозних показників призводить до вибору оптимального з багатьох запропонованих та розрахованих за допомогою різних методів та методик.

Продовження табл. 5.1

5. Метод „історична аналогія». Пов'язаний із аналізом життєвого циклу подібного податку, який забезпечує фінансування відповідних видатків із місцевих бюджетів. Як правило, використовується при введенні нового виду податку.
6. Метод „Дельфі». Полягає в тому, що група експертів відповідає на питання про форми та межі фінансування певних видів видатків із місцевого бюджету. Керівник груп узгоджує результати досліджень певної групи та формулює нове питання, яке є новим завданням для цієї групи експертів. Так нівелюється вплив особистісних факторів на межі фінансування певного виду видатків із місцевого бюджету.
7. Каузальні методи. ґрунтуються на виокремленні основних та опосередкованих факторів, які впливають на об'єкт прогнозування.
8. Економетричні моделі. Описують певний вид фінансування певного сектора економіки з місцевого бюджету за допомогою системи незалежних рівнянь.
9. Макроекономічні моделі. Дають можливість визначити вплив як внутрішніх, так і зовнішніх чинників на фінансування певних видів повноважень місцевими бюджетами.

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

Бюджетний запит

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

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

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

Таблиця 5.2

Основні чинники, на які треба звернути увагу при розробці бюджетних запитів:
• встановлення граничних ресурсів для бюджетних установ і програм
• якісні і кількісні показники бюджетних програм
• прийняття рішень щодо збільшення чи зменшення фінансування існуючих програм або видів діяльності
• коригування потреб у фінансуванні залежно від змін розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення
• врахування впливу інфляції
• визначення показників результативності
• акцент на необґрунтованих бюджетних пропозиціях та тих, що не фінансуються
• визначення заходів, спрямованих на економію бюджетних ресурсів

Якщо бюджетна пропозиція отримує бюджетне фінансування, це слід розглядати як договір між розпорядником та органом влади. При цьому необхідна чітка підзвітність організацій за програмними видатками.

Бюджетний запит містить такі дані:

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

Крім того, до складу бюджетного запиту додається пояснення до бюджетних програм (вказується правова основа, визначаються завдання, напрями діяльності, роботи, описуються досягнення попередніх років). Загальною вимогою є детальний опис програми із зазначенням запропонованої суми видатків із економічною класифікацією та джерел надходження, з яких планується фінансувати програму.

5.3. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

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

Виконання місцевих бюджетів за видатками базується на таких принципах:

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

Принцип **єдності** передбачає, що виконання бюджету ґрунтується на єдиній нормативно-правовій базі, застосовується єдина бюджетна класифікація видатків та порядок їх здійснення, всі видатки відображаються в єдиній національній грошовій одиниці.

Принцип **повноти** передбачає, що всі видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування, мають бути передбачені відповідним бюджетом та включені до звіту про виконання місцевого бюджету.

Принцип **публічності** полягає в тому, що відомості про хід виконання місцевого бюджету має бути оприлюднено.

Принцип **прозорості** передбачає, що інформація про виконання бюджету має надаватися у зрозумілій формі.

Принцип **плановості** означає, що бюджетні призначення головним розпорядником коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до цього. Встановлені рішенням повноваження мають кількісні та часові обмеження.

Принцип **цільового спрямування коштів** полягає в тому, що кошти виділяються головним розпорядником та використовуються на чітко визначені цілі та заходи.

Принцип *ефективного та результативного використання коштів* передбачає результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів. Бюджетні кошти надаються на умовах найбільшої результативності їх використання. Цей ефект повинен виявлятися: з одного боку, у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку АТО, а з іншого, – у зворотному збільшенні надходжень за рахунок приросту доходів розпорядників коштів.

Принцип *оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів* полягає в тому, що обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

Принцип *постійного контролю* дає змогу виявити недоліки та помилки, своєчасно їх усунути та оцінити правильність визначення обсягів коштів.

Крім загальних принципів, бюджетне фінансування передбачає специфічні принципи:

- бюджетні установи отримують кошти лише з одного бюджету (одноканальність фінансування). Виняток – фінансування загальнодержавних програм та заходів (ліквідація стихійного лиха);
- фінансування бюджетних установ здійснюється на основі економічно обґрунтованих розрахунків та визначення лімітів.

Етапи процесу виконання місцевих бюджетів за видатками:

1) Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису.

Розподіл затверджених бюджетних коштів здійснюється у вигляді розпису – графіка виділення фактичних коштів протягом року. Мета розпису – розробка прозорої програми видатків, яку можна контролювати. Річний розпис бюджетних призначень фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад складають на основі бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів. Витяг із розпису надалі є основою для складання кошторису доходів і видатків бюджетних установ та планів використання коштів одержувачів бюджетних коштів і для розподілу коштів з рахунку бюджету між головними розпорядниками коштів. До затвердження розпису фінансовим органом затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Потім призначення надається або розписується фінансовим органом для розпорядника бюджетних коштів протягом місяця після прийняття рішення про місцеві бюджети.

Складений розпис видатків місцевого бюджету фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад подають в орган Державного казначейства та доводять до відома головних розпорядників коштів витяги із розпису. Метою ознайомлення розпорядників коштів із зазначеними документами є забезпечення відповідності між обсягами видатків, затверджених бюджетом, та показниками основних фінансових документів бюджетних установ – кошторисів і планів асигнувань. Надання відомостей із розпису місцевого бюджету органам казначейства зумовлено застосуванням в Україні казначейської форми обслуговування місцевих бюджетів. Казначейство зобов'язане контролювати відповідність кошторисів бюджетних установ показникам розпису бюджету.

Доведені до головного розпорядника коштів показники розпису асигнувань передбачені для здійснення заходів як безпосередньо головним розпорядником, так і підпорядкованими йому бюджетними установами. Тому визначені у витягах із розпису показники асигнувань головний розпорядник коштів повинен розподілити між підпорядкованими йому розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Інформацію про розподіл він доводить до відома підпорядкованих йому юридичних осіб та до органу казначейства, в якому обслуговують головного розпорядника. Отримані розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів показники розподілу слугують основою для складання кошторисів доходів і видатків та планів асигнувань. Територіальний орган казначейства перевіряє отриманий від головного розпорядника коштів розподіл бюджетних асигнувань щодо правильності арифметичних розрахунків та відповідності розпису видатків, отриманого від фінансового відділу, і реєструє на рахунках обліку виконання бюджету.

2) Затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів. Розпис – основа для кінцевого кошторису. На другій стадії виконання видаткової частини бюджету затверджують кошториси та плани асигнувань розпорядників коштів місцевих бюджетів. Розпорядники коштів третього ступеня та одержувачі бюджетних коштів подають кошториси та плани використання бюджетних коштів на затвердження головним розпорядникам коштів. Кошторис затверджується на рівні розпорядника коштів і є головним плановим документом бюджетної установи. Кошторис надає повноваження на отримання доходів та фінансування видатків протягом бюджетного періоду.

Затверджені кошториси та плани асигнувань розпорядники коштів мають представити в органи казначейства, в яких їх обслуговують. Зазначені документи органи казначейства перевіряють щодо відповідності показникам розподілу асигнувань, які були представлені головними розпорядниками коштів. При виявленні розбіжностей органи казначейства не реєструють кошториси, а повертають розпорядникам для приведення їх у відповідність до розпису.

Кошторис доходів та видатків бюджетної установи містить показники загального та спеціального фонду.

3) Взяття бюджетних зобов'язань. Зобов'язанням бюджетної установи вважають укладену угоду, договір, які передбачають необхідність здійснювати розпорядником бюджетних коштів платежі на виконання цієї угоди. Під **фінансовим зобов'язанням** розуміють зобов'язання розпорядника або одержувача бюджетних коштів сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших операцій, тобто це кредиторська заборгованість чи попередня оплата, дозволена законодавством.

Після затвердження кошторисів та планів асигнувань бюджетні установи отримують права брати зобов'язання (в межах передбачених обсягів бюджетних асигнувань). Бюджетні установи наділені правом самостійно укладати угоди на придбання товарів, робіт і послуг. У випадку неспроможності виконувати зобов'язання, передбачені угодами, чинне законодавство не дозволяє відчужувати майно бюджетної установи чи оголошувати її банкрутом. Відповідальність за невиконання зобов'язань бюджетних установ покладається на бюджет.

Невикористані асигнування поточного місяця розпорядник бюджетних коштів має право використовувати в наступні місяці бюджетного року. Якщо розпорядник коштів місцевих бюджетів не використав асигнування, які були передбачені на відповідний бюджетний рік, то вони анулюються і в наступному бюджетному році не враховуються.

У першу чергу, головний розпорядник коштів повинен забезпечити проведення видатків щодо захищених статей бюджету. До першочергових відносять видатки на ОП, нарахування, комунальні послуги, придбання предметів постачання та обладнання протягом року. Для забезпечення контролю усі зобов'язання повинні фіксуватися (реєструватися) в органах казначейства. Це стосується лише тих видатків, які

здійснюються за рахунок бюджетних коштів, а не власних бюджетних надходжень.

Виконання зобов'язань включає:

- укладання договору на товари і послуги;
- затвердження договору та підтвердження наявності фондів;
- внесення у реєстр зобов'язань;
- відправлення договору постачальнику, утворення зобов'язання;
- отримання товарів та послуг, перевірку та реєстрацію;
- отримання накладних, реєстрацію, створення платіжного документу;
- затвердження платежу;
- виконання платежу.

Більшість розпорядників здійснюють постатейний контроль (заробітна плата, обслуговування, постачання, інвестиції). Якщо наявних коштів недостатньо для фінансування витрат, керівники мають право перемістити кошти, але це має не впливати на загальний баланс бюджету.

Механізм закупівель має ґрунтуватися на двох принципах: економії та справедливості. При укладанні угод із постачальниками товарів, виконавцями робіт і послуг розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів повинні дотримуватися вимог Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Закон покликаний створити конкурентне середовище у сфері державних закупівель, не допустити проявів корупції, сприяти економії бюджетних ресурсів. Цим документом передбачено, що розпорядник чи одержувач бюджетних коштів створює тендерний комітет, який організовує конкурс на постачання товарів, виконання робіт і послуг та приймає рішення щодо визначення переможців конкурсу. При визначенні переможців конкурсу вітчизняним виробникам надається перевага. Критеріями визначення переможця тендера можуть бути:

- найнижча ціна;
- прийнятний строк поставки;
- відповідна якість та функціональні характеристики, екологічна чистота;
- наявність післяпродажного обслуговування;
- прийнятні умови розрахунків.

Після проведення конкурсу тендерний комітет складає звіт про його результати.

4) Отримання товарів, робіт та послуг. Розпорядники здійснюють контроль за фактичним отриманням придбаних предметів (контроль поставки, звірка замовлень, порівняння з первинними зобов'язаннями).

5) Здійснення платежів. Платіж здійснює фінансовий відділ розпорядника коштів.

У багатьох випадках постачальники товарів, робіт і послуг вимагають передоплати у розрахунках з бюджетними установами. Причиною переважно є наявність істотного ризику несвоєчасного виконання зобов'язань з боку бюджетних установ, а також низька фінансова стійкість значної частини представників приватного сектору. Чинне законодавство дає змогу бюджетним установам здійснювати передоплату, однак при цьому в угодах з постачальниками мають бути передбачені дві умови:

- 1) термін передоплати не повинен перевищувати одного місяця;
- 2) у разі невиконання суб'єктами господарювання договірних зобов'язань протягом визначеного терміну має бути передбачене застосування штрафних санкцій.

Є відмінність у механізмі перерахування коштів загального та спеціального фонду бюджету. Доходи **спеціального фонду** бюджету в частині власних доходів бюджетних установ зараховують на спеціальний рахунок розпорядника коштів. Керівник бюджетної установи може розпоряджатися залишком коштів цього рахунку відповідно до напрямів, передбачених у кошторисі. Інші доходи спеціального фонду місцевого бюджету підлягають зарахуванню на окремі дохідні рахунки. Звідси відбувається перерахування коштів на спеціальні особові рахунки головних розпорядників коштів, за якими закріплені відповідні доходи спеціального фонду. В подальшому головні розпорядники коштів приймають рішення щодо розподілу залишку цього рахунку між підпорядкованими йому розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів. Розпорядники та одержувачі можуть використати отримані бюджетні кошти для погашення зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань.

Процес передання необхідних обсягів бюджетних коштів **загального фонду** бюджету на рахунок розпоряджувала або одержувача розпочинається з перерахування коштів з рахунку бюджету, де зосереджені усі надходження загального фонду бюджету. На підставі інформації про залишок коштів на рахунку бюджету місцеві фінансові органи (або виконавчі органи місцевих рад) приймають рішення про перерахування

коштів. Розподіл коштів з рахунку бюджету між головними розпорядниками коштів здійснюється відповідно до розпису бюджетних асигнувань. На підставі розпорядження фінансового органу (або виконавчого органу місцевої ради) територіальний орган Державного казначейства перераховує кошти відповідного місцевого бюджету на особові рахунки головних розпорядників коштів, які здійснюють подальший розподіл коштів між розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів, що йому підпорядковані. Для цього вони мають подати до територіального органу Державного казначейства інформацію про розподіл коштів з особового рахунку. Розпорядники коштів третього ступеня після отримання коштів на реєстраційні рахунки можуть подавати платіжні документи на здійснення видатків до відповідних органів казначейства.

Платежі, передбачені для оплати видатків місцевих бюджетів, відбуваються в межах касових надходжень бюджету. Факт виникнення розбіжності між запланованими обсягами доходів і фактичними надходженнями трактується як **тимчасовий касовий розрив**. В такому разі виконавчі органи місцевих рад можуть отримувати короткотермінові позики у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців (але в межах поточного бюджетного періоду) або покривати тимчасові касові розриви за рахунок ресурсів органів Державного казначейства.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів мають право здійснювати видатки як у безготівковій, так і у готівковій формах.

Організація здійснення видатків бюджету в готівковій формі включає таку процедуру:

1) розпорядник або одержувач бюджетних коштів подає до органу Державного казначейства, в якому обслуговується, заявку на видачу готівки, в якій зазначається сума, мета отримання коштів, особа, якій доручено отримати кошти та інші необхідні відомості. Для виплати готівки розпорядникам або одержувачам коштів органи державного казначейства відкривають спеціальні рахунки в банківських установах;

2) орган Державного казначейства на підставі заявок клієнтів на видачу готівки формує зведену заявку і на її основі перераховує кошти на відкритий у банку на ім'я казначейства рахунок;

3) після отримання підтвердження з установи банку про отримання коштів орган Державного казначейства виписує розпорядникам або одержувачам коштів грошовий чек;

4) розпорядник або одержувач бюджетних коштів звертається до банківської установи з вимогою про надання готівки;

5) банківська установа на підставі чеків видає готівку і списує кошти з рахунку казначейства;

6) банківська установа інформує казначейство випискою про рух коштів на його рахунок.

Чинна економічна класифікація видатків передбачає значну кількість кодів видатків – 47, що створює певні труднощі в її застосуванні. При помилковому застосуванні певного коду економічної класифікації приймається рішення про нецільове використання бюджетних коштів і правоохоронні органи можуть застосовувати санкції до посадових осіб бюджетних установ. Для прикладу економічна класифікація видатків Росії передбачає 20 напрямів, що більш, ніж удвічі менше за вітчизняну.

6) Використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм. Після отримання товарів від постачальників частина їх перебуває в залишках, а інша використовується для забезпечення функціонування бюджетних установ.

Як зазначалося вище, бюджетні установи фінансуються за рахунок коштів бюджету і за затвердженими для них кошторисами доходів і видатків.

Кошторис
плановий документ, що визначає обсяг, цільове спрямування, помісячний розподіл коштів, що виділяють із бюджету на утримання бюджетних установ

Розрізняють такі принципи кошторисного фінансування:

1. Зв'язок кошторисів із планом соціально-економічного розвитку регіону. Видатки бюджетних установ обумовлені економічним планом тієї адміністративно-територіальної одиниці, де розташована ця установа.

2. Суворо цільове призначення бюджетних асигнувань. Усі витрати бюджетних установ групуються згідно з економічною класифікацією, визначається цільове спрямування асигнування за кожним кошторисом. Кошти з бюджету виділяються при умові суворого дотримання бюджетними установами фінансових планів з урахуванням оприбуткування виділених раніше коштів.

3. Додержання режиму економії у видатках коштів. Даний принцип передбачає таке використання коштів, при якому досягається максимальна ефективна діяльність установ при мінімальному грошовому витрачанні.

4. Контроль вищими органами та фінансовими організаціями фінансової діяльності бюджетних установ. Дотримання вищевказаних принципів фінансування передбачає проведення систематичного фінансового контролю за діяльністю бюджетних установ, який являє собою систему заходів, спрямованих на зміцнення фінансової та планової дисципліни, підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань. Основний спосіб фінансового контролю – перевірка обґрунтованості планів фінансування (кошторис установ), аналіз їх використання, ревізія та перевірка фінансово-господарської діяльності бюджетних установ.

Можна виділити такі види кошторисів (рис. 5.2):



Рис. 5.2. Види кошторисів

1. Індивідуальні кошториси. Вони відображають специфіку й особливості виробничої діяльності установи. Ці кошториси розробляються за затвердженими формами і розрізняються за видами бюджетних установ (школами, лікарнями, дитячими садками і т. д.). Кошторис складається з двох частин – загального і спеціального фондів.

2. Загальні кошториси. Загальний кошторис являє собою основний фінансовий документ, який визначає обсяг, цільове призначення і розподіл коштів загального і спеціального фондів, що виділяються з бюджету на утримання кількох типових установ, які обслуговуються однією централізованою бухгалтерією. Для тих установ, для яких розроблені загальні кошториси, індивідуальні кошториси не розробляються.

Право витрачання коштів за загальними кошторисами надається головному розпоряднику коштів – керівнику районної, міської, сільської, селищної ради або за їх дорученням особі, що виконує функції

головного розпорядника коштів (наприклад, керівнику установи, що обслуговується).

Укладання загальних кошторисів за типовими бюджетними установами спрощує формування кошторисів, полегшує облік їхнього виконання, дає змогу ширше використовувати у фінансовій роботі сучасні засоби обчислювальної та організаційної техніки.

3. Кошториси видатків на централізовані заходи. Ці кошториси складаються міністерствами, відомствами або управліннями виконкомів місцевих рад. На їхній основі фінансуються витрати на підготовку кадрів, придбання спеціального, цінного інвентаря і навчального обладнання, медичного обладнання тощо.

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

5.4. Програмно-цільове бюджетне планування, його зміст і переваги

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Одним з таких підходів, що дають змогу спрямувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є **програмно-цільовий метод** складання бюджету і, зокрема, визначення обсягу його видаткової частини. В умовах відсутності реальних перспектив суттєвого збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до місцевих бюджетів особливо актуальною постає проблема ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Вирішити її можна за рахунок впровадження програмно-цільового методу, який базується не на врахуванні наявної мережі та штатів установ, які фінансуються з бюджету, а на результатах виконання програм, які покликані задовольняти потреби громадян.

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

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

Розробка результативних показників дає змогу:

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

Досвід ринкових країн засвідчив переваги програмно-цільового методу складання бюджету, який дає можливість спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку. Процес програмно-цільового планування включає наступні етапи (рис. 5.3).

Переваги програмно-цільового методу:

Програмно-цільовий метод дає можливість встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм зако-

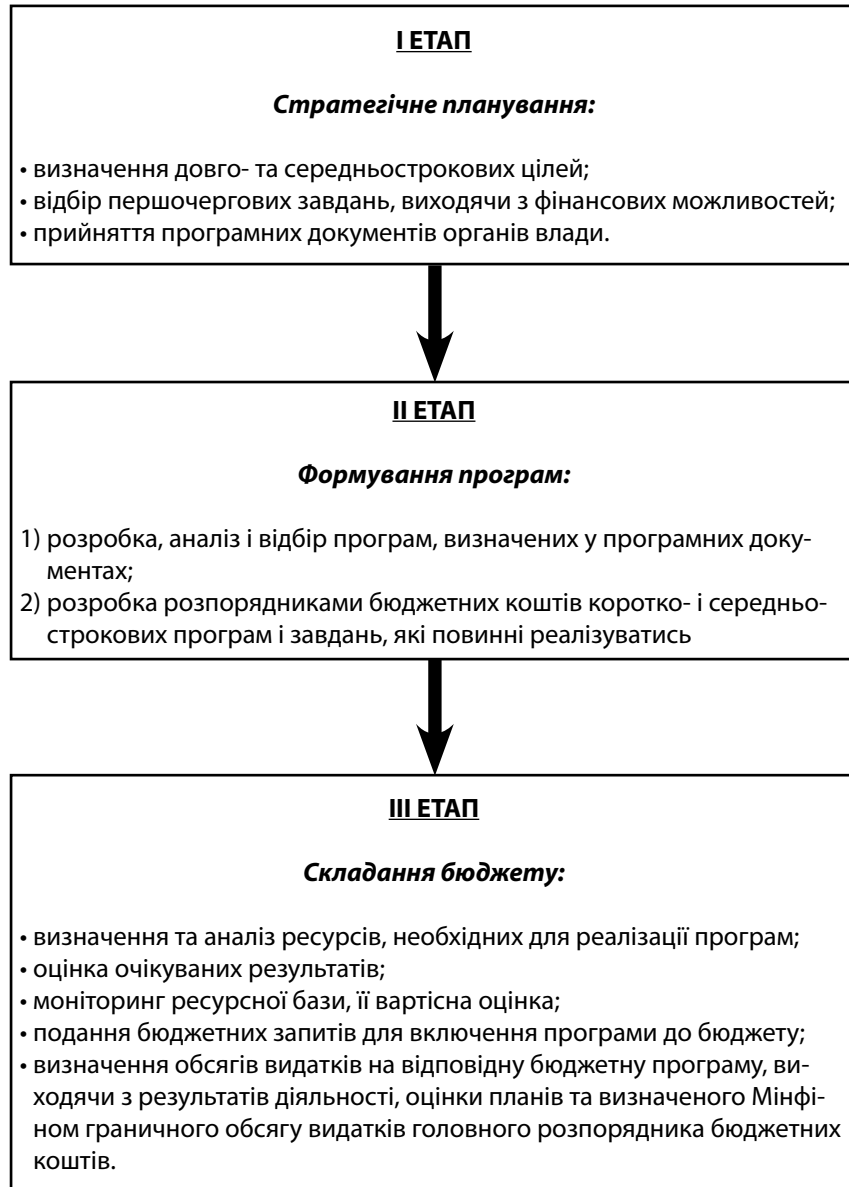


Рис. 5.3. Етапи програмно-цільового планування

нодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

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

Складові елементи бюджетних програм:

1. Мета бюджетної програми – це законодавчо визначені основні напрями, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми.

2. Завдання бюджетної програми – це конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і які можна оцінити за допомогою результативних показників.

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

4. Результативні показники – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Результативні показники бюджетних програм групуються за такими ознаками:

- 1) показники затрат або вхідних ресурсів** – визначають обсяг та структуру ресурсів, що вкладаються для виконання бюджетної програми;
- 2) показники продукту** (обсяг виконаних робіт) – визначають показники, необхідні для оцінювання досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами,

отримані внаслідок реалізації бюджетної програми – користувачі бібліотек, музеїв, кількість учнів);

- 3) **показники ефективності** (рентабельності) – визначають вартість (у грошовому обчисленні або в робочих годинах) одиниці продукції, або результату (кількість учнів на одного викладача, вартість підготовки одного учня);
- 4) **показники якості** – відображають результати і якість надання послуг, досягнення чи корисність, отриману від здійснення заходів бюджетної програми (зниження захворюваності на туберкульоз).

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

Паспорт бюджетної програми – це документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму. Він визначає суму коштів, затверджену в державному бюджеті для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми. На основі цього паспорта здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, проводиться аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми формується, виходячи з бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету, та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою. Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом Міністерства та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін із дня набуття чинності законом про державний бюджет.

Питання для самоконтролю знань:

1. Які фактори впливають на формування доходів місцевих бюджетів?
2. Охарактеризуйте методи прогнозування доходів.
3. Вкажіть методи планування видатків місцевих бюджетів.
4. Охарактеризуйте бюджетний запит.
5. На яких принципах базується виконання місцевих бюджетів за видатками?
6. Вкажіть етапи процесу виконання місцевих бюджетів.
7. Назвіть принципи кошторисного фінансування.
8. Охарактеризуйте види кошторисів.
9. Визначте етапи програмно-цільового бюджетного планування.
10. Вкажіть складові елементи бюджетних програм.
11. За якими ознаками групуються результативні показники бюджетних програм?
12. Охарактеризуйте паспорт бюджетної програми.

Питання для самостійного вивчення:

1. Характеристика основних змін у плануванні і фінансуванні бюджетних видатків.
2. Чинники, які враховуються при розрахунках видатків.
3. Стадії виконання бюджетів за видатками.
4. Фінансування делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.
5. Фінансування власних повноважень органами місцевого самоврядування.
6. Ефективне використання видаткової частини.

Тестові завдання до теми 5

1. Одним із методів прогнозування доходів є:
 - 2) метод експертних оцінок;
 - 3) математичний метод;
 - 4) програмно-цільовий метод;
 - 5) усі відповіді правильні.
2. Одним із методів прогнозування видатків є:
 - 1) метод експертних оцінок;
 - 2) математичний метод;
 - 3) програмно-цільовий метод;

4) усі відповіді правильні.

3. Бюджетний запит – це:

- 1) плановий документ, що визначає обсяг, цільове спрямування, помісячний розподіл коштів, що виділяють з бюджету на утримання бюджетних установ;
- 2) документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період;
- 3) систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;

4) усі відповіді правильні.

4. Бюджетна програма – це:

- 1) плановий документ, що визначає обсяг, цільове спрямування, помісячний розподіл коштів, що виділяють із бюджету на утримання бюджетних установ;
- 2) документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період;
- 3) систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;

4) усі відповіді правильні.

5. Принцип плановості означає, що:

- 1) кошти виділяються головним розпорядником та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- 2) бюджетні призначення головним розпорядником коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до цього;
- 3) обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних;
- 4) виконуються завдання з найменшими витратами фінансових ресурсів.

6. Принцип цільового спрямування коштів полягає в тому, що:

- 1) кошти виділяються головним розпорядником та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- 2) бюджетні призначення головним розпорядником коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до цього;
- 3) обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних;
- 4) виконуються завдання з найменшими витратами фінансових ресурсів.

7. Принцип оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів полягає в тому, що:

- 1) кошти виділяються головним розпорядником та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- 2) бюджетні призначення головним розпорядником коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до цього;
- 3) обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних;
- 4) виконуються завдання з найменшими витратами фінансових ресурсів.

8. Принцип ефективного та результативного використання коштів передбачає, що:

- 1) кошти виділяються головним розпорядником та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- 2) бюджетні призначення головним розпорядником коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до цього;
- 3) обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних;
- 4) виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів.

9. Кошторис – це:

- 1) плановий документ, що визначає обсяг, цільове спрямування, помісячний розподіл коштів, що виділяють із бюджету на утримання бюджетних установ;
- 2) документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо

бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період;

- 3) систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;
- 4) усі відповіді правильні.

10. Види кошторисів:

- 1) індивідуальні;
- 2) загальні;
- 3) зведені;
- 4) усі відповіді правильні.

11. Паспорт бюджетної програми – це:

- 1) гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- 2) документ, що застосовується при розрахунку обсягу дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування;
- 3) документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму;
- 4) усі відповіді правильні.

12. Індекс відносної податкоспроможності – це:

- 1) гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- 2) коефіцієнт, який застосовується при розрахунку обсягу дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування;
- 3) коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні у розрахунку на одного мешканця;
- 4) усі відповіді правильні.

13. Результативні показники бюджетної програми – це:

- 1) кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми;
- 2) кількісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми;
- 3) якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми;
- 4) показники, що дають можливість спрогнозувати бюджет на наступний рік.

14. Етапи програмно-цільового бюджетного планування:

- 1) стратегічне планування;
- 2) формування програм;
- 3) складання бюджету;
- 4) усі відповіді правильні.

15. Стратегічне планування включає:

- 1) розробку, аналіз і відбір програм, визначених у програмних документах;
- 2) визначення довго- та середньострокових цілей;
- 3) оцінку очікуваних результатів;
- 4) усі відповіді правильні.

16. Формування програм включає:

- 1) розробку, аналіз і відбір програм, визначених у програмних документах;
- 2) визначення довго- та середньострокових цілей;
- 3) оцінку очікуваних результатів;
- 4) усі відповіді правильні.

17. Складання бюджету включає:

- 1) розробку, аналіз і відбір програм, визначених у програмних документах;
- 2) визначення довго- та середньострокових цілей;
- 3) оцінку очікуваних результатів;
- 4) усі відповіді правильні.

18. Найчастіше для планування бюджету застосовуються:

- 1) емпіричний метод;
- 2) математичне моделювання;
- 3) програмно-цільовий метод;

4) статистичні методи.

19. Мета бюджетної програми – це:

- 1) конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і які можна оцінити за допомогою результативних показників;
- 2) конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів;
- 3) законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми;
- 4) усі відповіді правильні.

20. Завдання бюджетної програми – це:

- 1) конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і які можна оцінити за допомогою результативних показників;
- 2) конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів;
- 3) законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми;
- 4) усі відповіді правильні.

6

Тема

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ЇХ СКЛАДОВІ

- 6.1. Зміст міжбюджетних відносин та передумови їх виникнення*
- 6.2. Види міжбюджетних трансфертів в Україні*
- 6.3. Сутність та стан фінансового вирівнювання*
- 6.4. Зміст, цілі та методи бюджетного регулювання*
- 6.5. Алгоритм визначення дотацій вирівнювання*
- 6.6. Основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні*

6.1. Зміст міжбюджетних відносин та передумови їх виникнення

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин залежать від економічної системи держави. В тоталітарних країнах центральне місце займає державний бюджет; місцеві бюджети мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевої влади функціонують у межах однієї бюджетної системи і роль місцевих бюджетів зростає.

Для бюджетної системи України характерним є досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової бази.

Процес децентралізації державної влади має супроводжуватися передаванням частини керівних повноважень по вертикалі управління, розширенням самостійності у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку територій місцевими органами влади.

У результаті даного процесу формується система органів управління потоками бюджетних ресурсів, до компетенції яких належить право вирішення питань про розміри, напрями, терміни, механізми використання цих ресурсів. Взаємозв'язок органів влади і управління виявляється в необхідності фінансування єдиних суспільних потреб, у кількісному і якісному розмежуванні бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями і по вертикалі державного управління. У процесі перерозподілу фінансових ресурсів бюджетною системою виділяються такі основні типи відносин між бюджетами різних рівнів (рис. 6.1):



Рис. 6.1. Сфера дії міжбюджетних відносин

Вихідні передумови виникнення міжбюджетних відносин:

- 1) визначений у законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- 2) гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- 3) існуючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів;
- 4) фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значним коливанням рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.
- 5) Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин:
- 6) міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються);
- 7) взаємозаліки, взаєморозрахунки (між бюджетами окремих видів і рівнів, між бюджетами і суб'єктами господарювання);
- 8) об'єднання коштів бюджетів (для виконання спільних проектів і програм).

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини так:

Міжбюджетні відносини
відносини між державою, АРК, місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України

Тобто, міжбюджетні взаємовідносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України.

Суб'єкти міжбюджетних відносин є органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

Основні способи розмежування доходів між бюджетами:

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) поділ надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку у межах єдиної ставки оподаткування;
- 3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування;
- 4) встановлення територіальних надбавок до місцевих податків на користь загальнодержавних органів влади.

Причини територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі і обсягах видатків місцевих бюджетів:

- різний рівень економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізація;
- різноманітність природно-кліматичних умов;
- різний екологічний стан територій;
- особливості розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- насиченість шляхами сполучення;
- кількість населення, його віковий склад;

- сформована протягом тривалого періоду мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури, їх стан.

Цілісне функціонування бюджетної системи забезпечується взаємодією всіх її ланок. При цьому однією з ознак бюджетної системи як виду соціальних систем є існування в ній різних за рівнем, часто не погоджених між собою, цілей. Причиною цього є відмінності між метою формування та використання ресурсів різних бюджетів і потребами розвитку окремих територіальних громад і країни в цілому. Функцію узгодження й упорядкування наявних потреб і фінансових можливостей усіх бюджетів і, відповідно, повернення бюджетної системи до стану відносної рівноваги виконує регулювання. Стан рівноваги бюджетної системи досягається за умови рівномірного і пропорційного забезпечення ресурсами і відповідного здійснення витрат кожною її ланкою.

6.2. Види міжбюджетних трансфертів в Україні

Бюджетним кодексом України (ст. 96) передбачено такі **види міжбюджетних трансфертів**:

дотація вирівнювання;

субвенція;

кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

додаткові дотації (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Характеристика міжбюджетних трансфертів

Види міжбюджетних трансфертів	Цільове спрямування коштів
Дотації вирівнювання	Бюджету АРК, обласним районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення
	Бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань
Субвенції	На здійснення програм соціального захисту
	На компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою

Продовження табл. 6.1

Види міжбюджетних трансфертів	Цільове спрямування коштів
Субвенції	На виконання інвестиційних проектів
	На утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування
	На виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань
	Інші субвенції
Кошти, що передаються	Державному бюджету України
	Місцевим бюджетам
Додаткові дотації	Місцевим бюджетам депресивних та гірських територій

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

Під **бюджетною субвенцією** розуміють трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання. Бюджетні субвенції необхідно спрямовувати в місцеві бюджети розвитку, тому що вони мають стати основною формою державної фінансової підтримки інвестиційної діяльності місцевих органів влади. Обсяги надання бюджетних субвенцій мають визначатися для кожної територіальної одиниці з урахуванням цілей державної регіональної фінансової політики, зближення і вирівнювання рівнів розвитку окремих регіонів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг дотації вирівнювання та субвенцій окремо для бюджету АРК, кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів.

Міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського та обласного значення) та районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів.

Верховна Рада АРК та відповідні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів (між місцевими бюджетами):

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її оптимувачем.

Умови та порядок надання субвенцій на виконання власних повноважень територіальних громад визначаються відповідною угодою сторін.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний рік визначається законом про Державний бюджет України.

Частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів України за підсумками 2009 року становила 46,7 %, що на 2,2 % більше, ніж у попередньому році (додаток В, діаграма 1).

За січень-червень 2010 року надійшло 34,9 млрд грн. міжбюджетних трансфертів, що перевищує обсяги таких надходжень у 2009 році на 31,3 %. У структурі трансфертів найбільшу частку складає дотація вирівнювання – 58,8 %. За I півріччя 2010 року до місцевих бюджетів перераховано дотацій вирівнювання обсягом 20,5 млрд грн., що на 38,7 % більше за аналогічний період попереднього року (додаток В, діаграма 2).

Міжбюджетні трансферти перераховуються з рахунків Державного бюджету України органами Державного казначейства.

Порядок перерахування дотацій вирівнювання та субвенцій визначається Кабінетом Міністрів України і повинен забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів.

6.3. Сутність та стан фінансового вирівнювання

Як відомо, у Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни вправі розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг, фінансування яких забезпечується переважно за рахунок бюджетних коштів.

Термін «вирівнювання» вперше з'явився у Законі України «Про бюджетну систему України» (1995 р.). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) він трансформувався у «бюджетне вирівнювання». На практиці часто застосовують поняття «фінансове регулювання». Плутанина з використанням цих термінів пов'язана з відсутністю їх чіткого тлумачення у законодавстві.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями.

Враховуючи, що в нас нині не розроблено державні соціальні гарантії, метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків у країні.

Аналіз даних останніх років засвідчує, що амплітуда коливань граничних значень видатків у розрахунку на одну особу наявного населення залишається досить значною, а розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями постійно зростають.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання є бюджетні трансферти.

Під час проведення фінансового вирівнювання доцільно дотримуватись таких підходів:

- врахування місцезнаходження населених пунктів, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;
- узгодження з основними цілями та пріоритетами регіональної політики, врахування переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнюванню видатків має передувати вирівнювання доходів місцевих бюджетів (як необхідна база для здійснення однакових видатків);
- забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходних джерел.

8 вересня 2005 року був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Стимулювання розвитку регіонів

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

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

- підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, забезпечення оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і наданні послуг;
- створення рівних умов для збалансованого розвитку регіонів України;

- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля.

У Законі від 8 вересня 2005 року визначено такі **основні засади**, на яких має базуватись стимулювання розвитку регіонів:

- збалансування інтересів держави та регіонів;
- створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;
- програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів;
- максимальне наближення послуг, що надаються державними та місцевими органами влади, до споживачів цих послуг;
- співробітництво центральних і місцевих органів влади при вирішенні проблем регіону.

Регіон
територія АРК, області, міст Києва та Севастополя

У Законі визначено сутність поняття «депресивних територій», подається їх класифікація та показники росту, за якими території набувають цього статусу.

Депресивна територія
регіон чи його частина, рівень розвитку яких за показниками, визначеними у законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу

Депресивні території поділяють на такі групи:

- 1) регіони;
- 2) промислові райони (частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві);
- 3) сільські райони (частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості);
- 4) міста обласного значення.

Депресивними визнаються:

- *регіони*, у яких протягом останніх п'яти років середні показники валової доданої вартості на одну особу є найнижчими;
- *промислові райони*, у яких протягом останніх трьох років середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості є найвищими, а обсяг промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати – найнижчі;
- *сільські райони*, у яких протягом останніх трьох років щільність сільського населення, його природний приріст, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньої заробітної плати – найнижчі, а частка зайнятості в сільському господарстві – найвища;
- *міста обласного значення*, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття та найнижчим рівень середньої заробітної плати.

Обов'язковою умовою при цьому є одночасне дотримання всіх зазначених критеріїв.

Основними формами державної підтримки регіонів з метою стимулювання розвитку депресивних територій є:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки малим підприємствам;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на вирішення соціально-економічних та екологічних проблем;
- удосконалення соціальної сфери, житлового будівництва, охорони здоров'я та довкілля;
- сприяння зайнятості населення, фінансування програм пере-кваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів.

При визначенні обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності регіонів, не повинні враховуватися суми дотацій вирівнювання та субвенцій, а також кошти, виділені на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

6.4. Зміст, цілі та методи бюджетного регулювання

Збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання (надання коштів «бідним» у фінансовому відношенні територіям або вилучення коштів у «багатих» територій).

Бюджетне регулювання

надання коштів із державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів, переливання коштів з «багатих» територій у «бідні»

Причини регіональних відмінностей видатків місцевих бюджетів (у розрахунку на одну особу):

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

Види бюджетного регулювання:

1) *вертикальне* – забезпечення необхідними доходами бюджетів різних рівнів (державні бюджети і місцеві бюджети);

2) *горизонтальне* – вирівнювання доходів і видатків однотипних видів бюджетів (міських, сільських, селищних).

Завдання бюджетного регулювання:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності у надходженні доходів для запо-

бігання розривів у фінансуванні видатків;

- досягнення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому відношенні територіями;
- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

В Україні традиційно використовують такі *інструменти бюджетного регулювання*:

- ◆ власні доходи;
- ◆ відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів (закріплені доходи);
- ◆ бюджетні трансферти (бюджетні дотації, субсидії і субвенції, вилучення коштів до Державного бюджету України, міжбюджетні взаєморозрахунки);
- ◆ бюджетні позички.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розподілені доходи між рівнями бюджетної системи відповідно до поділу повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Традиційно в бюджетній практиці України використовуються два **методи бюджетного регулювання**:

- 1) метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету;
- 2) надання фінансової допомоги бюджетам у певній сумі (бюджетні трансферти).

Переваги методу процентних відрахувань представлені на рисунку 6.2.

Переваги методу процентних відрахувань

збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно
досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умови їх повного надходження
місцеві фінансові органи є відповідальними за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів

Рис. 6.2. Переваги методу процентних відрахувань

Ефективність методу процентних відрахувань пояснюється тим, що в якості регулюючих доходів традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; рівномірністю надходження по території країни; достатньо великими розмірами надходжень; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

При застосуванні методу процентних відрахувань обов'язково виникає питання, які нормативи використовувати. Виділяють такі види нормативів відрахувань від регулюючих доходів: **єдині** (для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць), єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто **групові** нормативи чи **індивідуальні**.

У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків. Так, у 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулюючими податками. У 1998 р. було зроблено спробу розподілу податків: за державним бюджетом закріплювалися непрямі, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 р. відбулося повернення до групових нормативів відрахувань. Зараз перевага надається єдиним нормативам, що відповідає ринковим засадам господарювання.

У сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають трансферти; разом із запровадженням Бюджетного кодексу

України вони стають основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, який свідчить, що в останні роки спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їх питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів.

6.5. Алгоритм визначення дотацій вирівнювання

Порядок розрахунку обсягів дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам визначений ст. 97 і 98 Бюджетного кодексу України і постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 5 вересня 2001 р. № 1195.

Дотації вирівнювання надаються з державного бюджету України:

- бюджету АРК;
- обласним бюджетам;
- бюджетам міст Києва та Севастополя;
- бюджетам міст республіканського (АРК) та обласного значення;
- бюджетам районів.

Встановлена зазначеною вище постановою Кабінету Міністрів України Формула враховує такі параметри:

- => фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них;
- => кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;
- => індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;
- => прогнозний показник кошика доходів місцевих бюджетів;
- => коефіцієнт вирівнювання.

Обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету АРК, обласному бюджету, бюджету міста Києва чи Севастополя, містам республіканського чи обласного значення, бюджету району або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, визначається **за загальним фондом** місцевого бюджету **як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків і розрахунковим об-**

сягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами, розрахована у встановленому порядку із застосуванням **коефіцієнта вирівнювання** за такою формулою:

$$T = \alpha (V - D_{zak}), \quad (6.1)$$

де **T** – обсяг дотації вирівнювання;

α – коефіцієнт вирівнювання;

V – розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів;

D_{zak} – розрахунковий обсяг доходів (кошик доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами.

Розрахунок обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, що враховується при визначенні між бюджетних трансфертів

Розрахунок прогнозного показника обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, проводиться у межах прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на запланований бюджетний період. Крім того, застосовується індекс відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що визначається на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні роки, що передують рокові, в якому формуються показники бюджету на плановий рік.

При цьому враховуються втрати закріплених доходів унаслідок надання пільг платникам податків. На суми наданих податкових пільг збільшуються відповідні доходи за базові роки. Такий підхід сприяє обмеженню прийняття необґрунтованих рішень у сфері пільгового оподаткування.

З метою врахування депресивності окремих територій прогнозний показник доходів змінюється на розрахунковий обсяг коригування доходів, який враховує зниження динаміки індексів відносної податкоспроможності.

У формульному розрахунку передбачено стимулювання місцевих бюджетів, які щороку нарощують обсяг доходів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів. Розрахунок величини доходів, закріплених за місцевими бюджетами, здійснюється з урахуванням особливого показника стимулювання.

Для місцевих бюджетів, що передають кошти державному бюджету, застосовують коефіцієнт вирівнювання, який має значення від 0,6 до 1 залежно від зростання обсягу коштів, що передаються з бюджету

адміністративно-територіальної одиниці до державного бюджету у плановому році у відсотках порівняно з роком, який передує плановому.

Розрахунок показника обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів

Розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються окремо для кожної галузі на основі загальних ресурсів зведеного бюджету України та місцевих бюджетів і важливості соціальних видатків.

Розрахунковий показник обсягу видатків бюджету АРК, обласного бюджету, бюджету міст Києва чи Севастополя, міст республіканського (АРК) чи обласного значення, району визначається на основі *фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів* до них.

Коригувальні коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості визначаються так:

- з розрахунку на душу населення – для галузей: державного управління, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, соціальної програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- на дитину або учня – для освіти;
- на отримувача соціальних послуг – для соціального захисту та забезпечення.

Розрахунок показника обсягу видатків на утримання органів управління

Показники обсягу видатків *обласного бюджету, бюджету міст Києва чи Севастополя* на утримання органів управління визначаються на основі:

- 1) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на утримання органів управління;
- 2) чисельності працівників цих органів, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2000 р. № 890;
- 3) співвідношення показників обсягів видатків відповідних рівнів бюджету на цю мету, що склалося за даними зведення місцевих бюджетів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень

фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування.

У процесі розрахунку фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на утримання органів управління множиться на чисельність працівників апарату відповідних рад.

Загальний обсяг видатків бюджету АРК на утримання органів управління обчислюється на підставі зведення місцевих бюджетів, затверджених відповідними радами, зважаючи на частки видатків бюджету АРК в загальному обсязі видатків.

При визначенні обсягу видатків бюджету *міст республіканського та обласного значення* на утримання органів управління застосовуються коригувальні коефіцієнти, які мають 16 значень залежно від чисельності населення міста.

Розрахунковий показник обсягу видатків *бюджетів районів* на утримання органів управління визначається з урахуванням:

- 1) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на утримання органів управління з бюджетів районів;
- 2) чисельності наявного населення району;
- 3) коригувального коефіцієнта для бюджетів районів, що має 7 значень залежно від чисельності населення району;
- 4) додаткових видатків бюджетів районів згідно з вимогами Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

При розрахунку обсягу видатків фінансовий норматив множиться на чисельність населення і на коригувальний коефіцієнт, а зазначені додаткові видатки додаються.

Розрахунок показника обсягу видатків на охорону здоров'я

Розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я визначається залежно від:

- 1) чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) співвідношень між бюджетом АРК, обласними бюджетами, бюджетами міст республіканського (АРК) та обласного значення, бюджетами районів;
- 3) коригувальних коефіцієнтів, які відображають відмінності у здійсненні видатків з охорони здоров'я;
- 4) специфічних видатків, пов'язаних із реалізацією окремих законодавчих актів, а також програм у сфері охорони здоров'я.

Розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я *бюджету АРК та обласного бюджету* визначається шляхом множення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету АРК та обласного бюджету на чисельність наявного населення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням *коефіцієнта впливу вікової структури населення* (який щорічно змінюється) та *відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від вікової та статеві структури населення*.

Крім того, за окремим розрахунком додатково обчислюються видатки адміністративно-територіальної одиниці на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» і цільові видатки для здійснення заходів Комплексної програми «Цукровий діабет».

Розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я *бюджету міст республіканського (АРК) чи обласного значення, бюджету району* визначається шляхом множення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я на коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя і на чисельність населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя визначається за середнім співвідношенням рівнів видатків бюджетів міст республіканського (АРК) та обласного значення, бюджетів районів за даними зведення місцевих бюджетів з урахування діючого розмежування видатків між рівнями бюджетів.

При обчисленні видатків на охорону здоров'я для цієї групи бюджетів чисельність населення визначається з урахуванням населення адміністративно-територіальної одиниці, де немає мережі закладів охорони здоров'я.

У процесі розрахунку обсягу видатків на охорону здоров'я застосовують зазначені вище коригувальні коефіцієнти, які відображають відмінності у здійсненні видатків, і за якими додаються специфічні видатки у сфері охорони здоров'я.

Розрахунок показника обсягу видатків на освіту

Розрахунковий показник обсягу видатків на освіту визначається залежно від показників:

- 1) загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту;
- 2) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня;

3) приведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періоду.

Розрахунковий обсяг видатків *бюджету АРК та обласних бюджетів* на освіту визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня на приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

При визначенні видатків *бюджету АРК та обласних бюджетів* на освіту враховуються також:

- видатки на підвищення кваліфікації та підготовку кадрів;
- на проведення інших заходів загальнообласного чи загально-республіканського значення для загальної освіти;
- додаткові асигнування на виплату стипендій учням і студентам вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації, у тому числі дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування;
- додаткові асигнування на виплату допомог дітям-сиротам та дітям, які позбавлені батьківського піклування.

Розрахунковий обсяг видатків на освіту *бюджету міст республіканського (АРК) чи обласного значення* включає:

- 1) видатки на утримання дітей дошкільного віку (визначаються множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на одну дитину дошкільного віку на кількість дітей);
- 2) видатки на утримання учнів (визначаються множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня на приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів);
- 3) додаткові асигнування на виплату одноразової допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, яким виповнюється 18 років;
- 4) видатки на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів;
- 5) додаткові асигнування на виплату одноразової грошової допомоги випускникам навчальних закладів з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (визначаються за окремими розрахунками).

При визначенні контингенту дітей дошкільного віку та учнів окремо враховується їх кількість у сільській і міській місцевостях, а також у місцях, яким надано статус гірських.

Коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, розташованих у сільській місцевості (крім учнів шкіл, розташованих у населених пунктах, яким надано статус гірських) до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл має п'ять значень – залежно від середньої наповненості класів у таких школах на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періоду.

Віднесення районів до груп за середньою наповнюваністю класів проводиться раз на три роки на підставі результатів аналізу мережі та контингентів загальноосвітніх шкіл.

Коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл, розташованих у сільській місцевості, якій надано статус гірської, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл має також п'ять значень – залежно від середньої наповненості класів у таких школах на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періоду.

Розрахунок показника обсягу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення

Обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення визначається на основі:

- 1) обсягу ресурсів бюджету на цю мету;
- 2) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості;
- 3) контингенту отримувачів соціальних послуг.

До складу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення належать видатки на:

- утримання будинків інтернатів для людей похилого віку та інвалідів, будинків-інтернатів для дітей-інвалідів та навчання і працевлаштування інвалідів;
- утримання притулків для неповнолітніх;
- утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та самотніх непрацездатних громадян і відділень соціальної допомоги вдома;
- виконання програм і здійснення заходів, пов'язаних із сім'єю, молоддю і дітьми;
- оброблення інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій і субсидій;
- допомогу у зв'язку з доглядом за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу;
- виплату реабілітованим громадянам;

- виконання інших державних програм соціального захисту населення;
- поховання учасників бойових дій;
- видатки, пов'язані з оздоровленням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- видатки, пов'язані з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Обсяги видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення за окремими вищепереліченими складовими розраховується шляхом множення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на душу населення на кількість осіб (контингент), які потребують того чи іншого виду соціального захисту.

Розрахунок показника обсягу видатків на культуру і мистецтво

Розрахунковий показник обсягу видатків на культуру і мистецтво визначається на основі:

- 1) чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які коригуються з огляду на прогнозований обсяг ресурсів бюджету, що спрямовуються на зазначену мету в плановому бюджетному періоді.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості розраховується як середній обсяг загальних видатків відповідних місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на бюджетний період, що передує плановому, на одного жителя.

Обсяг видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво не може бути меншим, ніж обсяг у році, що передує плановому, скоригований на індекс споживчих цін у середньому до попереднього року, врахований в Основних прогнозних показниках економічного і соціального розвитку України за даними Міністерства економіки.

Для місцевих бюджетів усіх рівнів розрахунковий обсяг видатків на культуру і мистецтво визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво в розрахунку на одного жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці. Під час обчислення додатково враховуються видатки бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої входять населені пункти, що за статусом належать до гірських. Ці видатки визначаються за окремим розрахунком.

Розрахунок показника обсягу видатків на фізичну культуру і спорт

Розрахунковий показник обсягу видатків на фізичну культуру і спорт визначається з урахуванням:

- 1) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на фізичну культуру і спорт у розрахунку на одного жителя;
- 2) чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці;
- 3) частки зазначених видатків бюджету АРК, обласних бюджетів (45 %), бюджетів міст республіканського (АРК) та обласного значення, районів (55 %) у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт бюджетів адміністративно-територіальних одиниць за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами у попередні роки;
- 4) кількості спортсменів постійного складу шкіл вищої спортивної майстерності відповідно до плану комплектування та спискового складу, затвердженого Держкомспортом.

Розрахунковий показник обсягу видатків на фізичну культуру і спорт визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на фізичну культуру і спорт усіх місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя на чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням частки зазначених видатків у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. При обчисленні враховуються також витрати на утримання шкіл вищої спортивної майстерності, а також додаткові видатки бюджету адміністративно-територіальної одиниці, до складу якої входять населені пункти, що за статусом належать до гірських. Ці видатки визначаються за окремим розрахунком.

6.6. Основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні

Впорядкування завдань у сфері міжбюджетних відносин має сприяти вирішенню багатьох фінансових і економічних проблем у державі.

Починаючи з 2001 року, в Україні проводиться міжбюджетна реформа, відповідно до якої були запроваджені формульні розрахунки при

визначенні обсягів доходів і нормативні методи у плануванні видатків місцевих бюджетів, а також елементи фінансового вирівнювання. Такий порядок дав можливість гарантувати адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середній обсяг видатків (у розрахунку на одну особу наявного населення) за рахунок коштів місцевих бюджетів, що має поступово зменшити територіальні відмінності у рівнях надання суспільних послуг громадянам.

Нові підходи у визначенні обсягів бюджетних трансфертів створили можливості для перерозподілу бюджетних ресурсів між фінансово «багатими» і «бідними» територіями. Крім того, розрахунок видатків місцевих бюджетів прив'язаний до відповідних кількісних показників (чисельність населення, кількість отримувачів послуг і т. д.). Це захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних чинників у процесі прийняття рішень центральними органами влади.

Важливим позитивним аспектом стало врахування у процесі бюджетного планування динаміки надходжень за попередні три роки найважливіших податків, зборів та інших платежів, що заклало необхідні передумови для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

Основні надбання Бюджетного кодексу, що позитивно вплинули на розвиток міжбюджетних відносин, полягали у:

- розмежуванні видатків між бюджетами різних рівнів;
- закріпленні на постійній основі дохідних джерел за державним і місцевими бюджетами;
- встановленні зацікавленості у збільшенні надходжень до бюджетів та ефективному використанні бюджетних коштів;
- запровадженні прозорої процедури міжбюджетних відносин;
- систематизації видів бюджетних трансфертів і засад їх надання;
- застосуванні механізму вирівнювання видатків місцевих бюджетів.

Разом з тим залишається низка невирішених проблем.

Як свідчить практика, проведення формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів вимагає застосування більшого спектра коригувальних коефіцієнтів. Йдеться про такі, за допомогою яких можна коригувати бюджетні видатки залежно від таких чинників: щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (наявність курортів чи історичних і заповідних місць). Відсутність таких нормативів не дає змоги об'єктивно визначити видатки усіх місцевих бюджетів, деякі з

них не отримали достатніх коштів у процесі розмежування бюджетних ресурсів.

Не створено ефективний механізм стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами. Повноваження місцевої влади з року в рік зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються непропорційно до нових функцій і завдань.

Практика бюджетного регулювання останніх років показала, що, починаючи з 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам практично всіх адміністративно-територіальних одиниць. Збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів приводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості у пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

З метою подальшого *вдосконалення міжбюджетних відносин* потрібно:

- забезпечити органи місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень центральної влади;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- відновити механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників загального фонду державного бюджету, в якому слід враховувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригувальні коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки;
- законодавчо визначати на кожен бюджетний рік перелік депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- розробити дієвий механізм стимулювання регіонів-донорів державного бюджету;
- застосовувати конкурсний відбір проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій.

Питання для самоконтролю знань:

1. Назвіть сфери дії міжбюджетних відносин.
2. Які передумови виникнення міжбюджетних відносин?
3. Охарактеризуйте форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин.
4. Вкажіть мету регулювання міжбюджетних відносин.
5. Назвіть причини територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі і обсягах видатків місцевих бюджетів.
6. Охарактеризуйте міжбюджетні відносини.
7. Вкажіть інструменти організації міжбюджетних відносин в Україні.
8. Охарактеризуйте типи бюджетних трансфертів в Україні.
9. В чому зміст бюджетного регулювання?
10. Назвіть методи бюджетного регулювання.
11. Вкажіть переваги методу процентних відрахувань.
12. Який алгоритм визначення обсягу дотації вирівнювання місцевим бюджетам?

Питання для самостійного вивчення:

1. Поняття та принципи бюджетного унітаризму.
2. Визначення та види бюджетного федералізму.
3. Напрямки бюджетного регулювання.
4. Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення.
5. Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів.
6. Систематика міжбюджетних трансфертів у Бюджетному кодексі України.
7. Міжбюджетна реформа в Україні.
8. Існуючий порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з Державного бюджету України.
9. Шляхи вдосконалення розрахунку дотацій вирівнювання.

Тестові завдання до теми 6**1. Міжбюджетні відносини в Україні визначає:**

- 1) Бюджетний кодекс;
- 2) ЗУ «Про бюджетну систему»;
- 3) ЗУ «Про місцеве самоврядування»;

- 4) ЗУ «Про Державний бюджет».

2. Міжбюджетні відносини – це відносини між:

- 1) АРК та органами місцевого самоврядування;
- 2) місцевими бюджетами різного рівня;
- 3) державою та органами місцевого самоврядування;
- 4) усі відповіді правильні.

3. Міжбюджетні відносини включають:

- 1) фінансову підтримку місцевих бюджетів із боку держави;
- 2) поділ повноважень між державою та органами місцевого самоврядування;
- 3) розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи;
- 4) усі відповіді правильні.

4. Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин – це:

- 1) міжбюджетні трансферти;
- 2) взаємозаліки, взаєморозрахунки;
- 3) об'єднання коштів бюджетів;
- 4) усі відповіді правильні.

5. Метою регулювання міжбюджетних відносин є:

- 1) перерозподіл бюджетних ресурсів;
- 2) наповнення місцевих бюджетів;
- 3) наповнення державного бюджету;
- 4) усі відповіді правильні.

6. Назвіть причини відмінностей у формуванні доходів та видатків місцевих бюджетів:

- 1) різний рівень економічного розвитку;
- 2) різноманітність природно-кліматичних умов;
- 3) особливості розташування населених пунктів;
- 4) усі відповіді правильні.

7. Назвіть методи бюджетного регулювання:

- 1) метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету;
- 2) бюджетні дотації;
- 3) правильні відповіді 1) і 2);
- 4) правильної відповіді немає.

8. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами враховує:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них;
- 2) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг та індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;
- 3) прогнозний показник кошика доходів місцевих бюджетів та коефіцієнт вирівнювання;
- 4) усі відповіді правильні.

9. Коефіцієнт вирівнювання – це:

- 1) коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування;
- 2) коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання;
- 3) коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів;
- 4) коефіцієнт, що використовується для зменшення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

10. Гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування – це:

- 1) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- 2) бюджетна дотація;
- 3) бюджетна субсидія;
- 4) бюджетна субвенція.

11. Бюджетні дотації – це:

- 1) кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями в Державний бюджет в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік;
- 2) трансферні ресурси, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат;
- 3) трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання;

- 4) трансферні ресурси, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат.

12. Бюджетні субвенції – це:

- 1) кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями в Державний бюджет в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік;
- 2) трансферні ресурси, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат;
- 3) трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання;
- 4) трансферні ресурси, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат.

13. Фінансове вирівнювання – це:

- 1) трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання;
- 2) кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями в Державний бюджет в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік;
- 3) приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями;
- 4) жодної правильної відповіді.

14. Внески до Державного бюджету України – це:

- 1) кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями в Державний бюджет в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік;
- 2) трансферні ресурси, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат;
- 3) трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання;

- 4) трансферні ресурси, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат.

15. Бюджетне регулювання – це надання коштів:

- 1) з державного бюджету місцевим бюджетам;
- 2) одними місцевими бюджетами іншим;
- 3) з місцевих бюджетів у державний;
- 4) усе перераховане.

16. Бюджетне регулювання поділяють на:

- 1) вертикальне і горизонтальне;
- 2) повне і часткове;
- 3) централізоване і децентралізоване;
- 4) усі відповіді правильні.

17. Які інструменти бюджетного регулювання використовують в Україні?

- 1) власні доходи;
- 2) закріплені доходи;
- 3) бюджетні трансферти і позички;
- 4) усі відповіді правильні.

18. Види нормативних відрахувань:

- 1) єдині;
- 2) групові;
- 3) індивідуальні;
- 4) усі відповіді правильні.

19. Міжбюджетні трансферти передаються:

- 1) на платній основі;
- 2) на поворотній основі;
- 3) правильні відповіді 1) і 2);
- 4) безоплатно і безповоротно.

20. Назвіть види міжбюджетних трансфертів:

- 1) дотації вирівнювання;
- 2) кошти, що передаються з одного бюджету в інший;
- 3) субвенції;
- 4) усі відповіді правильні.

Тема

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

- 7.1. *Поняття, цілі та завдання державної регіональної політики*
- 7.2. *Система управління місцевими фінансами*
- 7.3. *Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи*
- 7.4. *Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні*
- 7.5. *Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження*
- 7.6. *Оцінка ефективності використання бюджетних коштів*

7.1. Поняття, цілі та завдання державної регіональної політики

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

Соціальні послуги в різних регіонах повинні надаватись приблизно на однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Дотації вирівнювання не прив'язуються до фінансування конкретних видатків.

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

Основні цілі державної регіональної політики представлені на рис. 7.1.

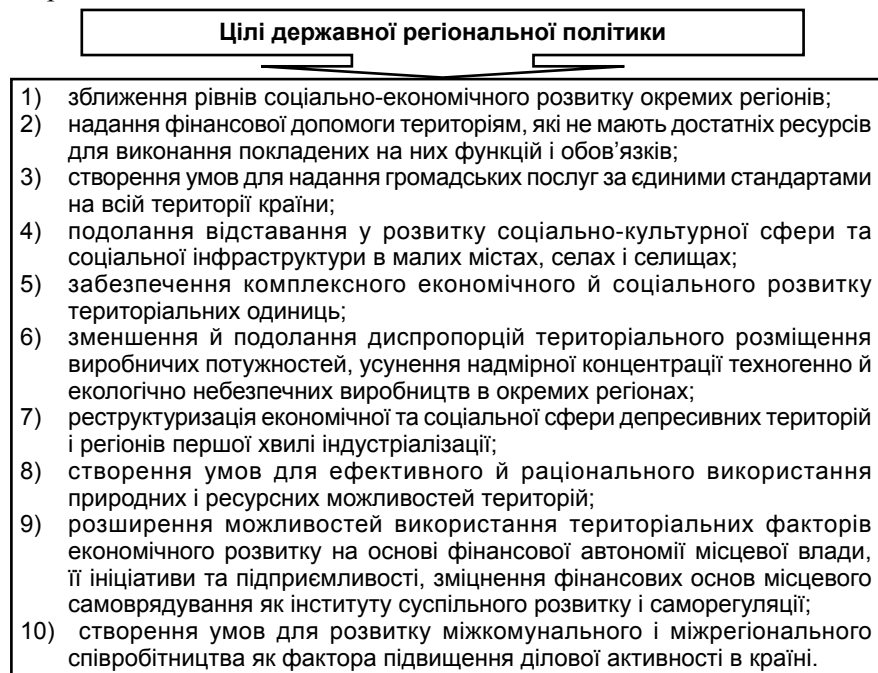


Рис. 7.1. Основні цілі державної регіональної політики

Визначають такі основні **завдання державної регіональної фінансової політики**:

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

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

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

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

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

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

7.2. Система управління місцевими фінансами

Управління місцевими фінансами – це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат із допомогою специфічних прийомів і методів.

В управлінні місцевими фінансами виділяють об’єкти і суб’єкти управління.

Об’єктами управління виступають фінансові відносини, в тому числі відносини, пов’язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів. Найважливіші об’єкти – це місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності.

Суб’єктами управління виступають органи місцевого самоврядування.

Діяльність щодо управління місцевими фінансами включає наступні **функціональні елементи** (рис. 7.2).

Елементи управління місцевими фінансами
Планування , яке займає важливе місце в управлінні місцевими фінансами, тому що саме у ході планування проводиться аналіз соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць, розвитку місцевого господарства, оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності; виявляються резерви збільшення фінансових ресурсів, напрямки їх ефективного використання.
Оперативне управління як комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту при мінімальних затратах шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.
Контроль , який охоплює усі стадії управлінської діяльності і в той же час має велике самостійне значення. В процесі контролю зіставляються фактичні результати із запланованими, виявляються резерви.

Рис. 7.2. Елементи управління місцевими фінансами

Розрізняють **стратегічне** і **оперативне управління** місцевими фінансами.

Стратегічне управління – це управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових

програм, пов’язаних із розвитком економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних проблем.

Оперативне управління місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів.

В Україні фінансова діяльність органів місцевого самоврядування регулюється центральною владою. Ця діяльність регламентується чинним законодавством, а також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України.

Центральна влада законодавчо регламентує повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, встановлення місцевих податків і зборів.

У питаннях регулювання доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування зберігається його підпорядкованість по вертикалі регіональним органам влади, а останніх, у свою чергу, – центральній владі. Такий принцип організації бюджетної системи дотримується й надалі.

7.3. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи

Фінансовий контроль – це один із елементів управління місцевими фінансами; особлива діяльність з перевірки правильності розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів. Фінансовий контроль дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

Фінансовий контроль
це діяльність суб’єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів; передбачає оперативне вживання управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб

Поряд з цим фінансовий контроль сприяє збільшенню і нагромадженню коштів, зростанню рентабельності виробництва, ефективно-му використанню матеріальних і фінансових ресурсів.

Важливими напрямками фінансового контролю є своєчасне і повне виконання фінансових зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетом, дотримання податкового законодавства.

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальне майно та земля, а також фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів, фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності, а також громадяни та громадські об'єднання, наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Вирішальне значення для побудови ефективної системи фінансового контролю має раціональний розподіл повноважень між різними суб'єктами управління місцевими фінансами.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- безумовне дотримання вимог чинного законодавства при ухваленні фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління суспільними фінансами в цілому. Реалізувати завдання, які стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні, можливо за умови дотримання під час його побудови певних принципів, які відображені на рис. 7.2:

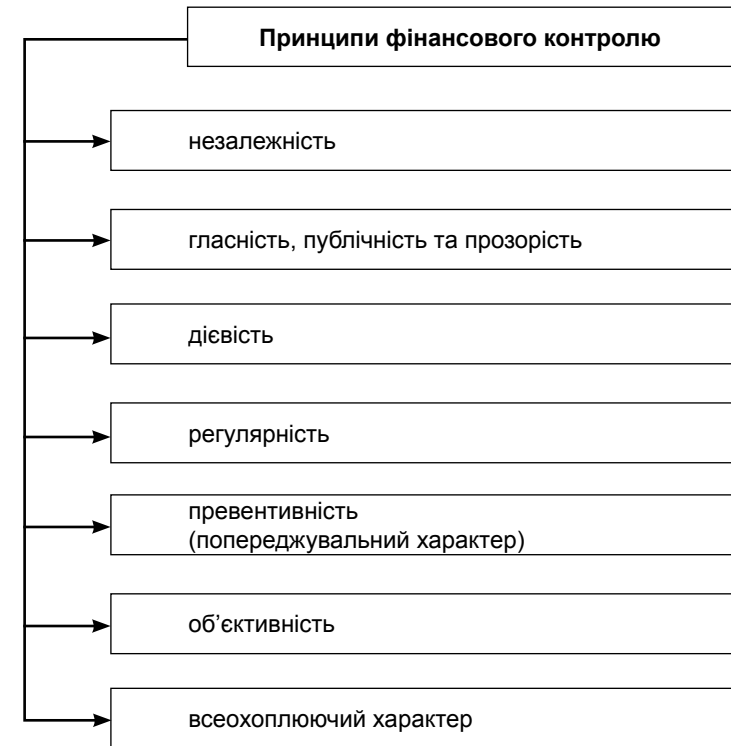


Рис. 7.2. Принципи фінансового контролю

Фінансовий контроль можна умовно класифікувати за певними критеріями:

1. За часом проведення контролю:

- *попередній* – проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути здійснені порушення. Носить превентивний характер, дає змогу уникнути можливих фінансових втрат та необхідності відшкодовувати заподіяні збитки;
- *поточний* – це контроль за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.). Здійснюється під час проведення фінансових операцій і виступає складовою оперативного фінансового управління;

- *наступний* – проводиться після закінчення певних періодів (місяця, кварталу, року) чи після проведення фінансових операцій. Основним його призначенням є виявлення відхилень, упущених під час здійснення попереднього чи поточного контролю. Він обов’язково здійснюється у випадку отримання відомостей про можливі порушення у сфері місцевих фінансів для їх підтвердження або спростування. Крім того, наступний контроль може проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками.

2. За суб’єктами контролю:

- контроль органів державного управління (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна податкова адміністрація, Державна контрольно-ревізійна служба, місцеві державні адміністрації);
- контроль органів влади АРК і місцевого самоврядування (Верховна Рада та місцеві ради, Рахункова палата Верховної Ради АРК, Міністерство фінансів АРК, фінансові органи місцевих рад, виконавчі органи місцевого самоврядування);
- відомчий контроль (контрольно-ревізійні підрозділи міністерств, відомств, державних комітетів);
- контроль фінансово-кредитних органів (комерційні банки);
- внутрішньогосподарський фінансовий контроль (керівники підприємств, установ, організацій комунальної власності);
- громадський фінансовий контроль (громадяни, політичні партії, громадські організації, професійні спілки);
- аудиторський фінансовий контроль (аудиторські фірми).

3. За формою проведення:

- обов’язковий або зовнішній;
- внутрішній або ініціативний.

4. За сферою фінансової діяльності:

- бюджетний;
- податковий;
- валютний;
- кредитний;
- страховий;

- інвестиційний;
- контроль за грошовою масою.

5. За методами проведення:

- перевірки;
- обстеження;
- нагляд;
- аналіз фінансової діяльності;
- спостереження або моніторинг;
- ревізії.

Фінансовий контроль за часом проведення здійснюється безпосередньо працівниками структур, що займаються виробничо-господарською та фінансовою діяльністю, а також власниками фінансових ресурсів.

Методи фінансового контролю як конкретні прийоми його проведення поділяються на документальні (ревізії і перевірки) і натуральні (інвентаризація, лабораторний аналіз, контрольний обмір, контрольний запуск сировини у виробництво тощо).

Основними у фінансовому контролі є методи ревізії і перевірки (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Основні методи фінансового контролю

ПЕРЕВІРКА	– це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій чи їх підрозділів. Результати перевірки оформляються доповідною запискою.
РЕВІЗІЯ	– це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірності обліку і звітності; спосіб документального розкриття недоліків, розтрат, привласнень і крадіжок коштів та матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням. За результатами ревізії складається акт.

Ревізії поділяють на:

- вибіркові (часткові);
- фронтальні (повні);
- планові і позапланові;
- документальні і фактичні;
- комплексні і тематичні.

З метою дотримання бюджетного законодавства певні функції контролю між міністерствами і відомствами України розподілені наступним чином (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

Розподіл функцій контролю за дотриманням бюджетного законодавства між міністерствами та відомствами України

Рахункова палата	Міністерство фінансів України	Державне казначейство України	Органи Державної контрольно-ревізійної служби України
Здійснює контроль за: – використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України; – ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України; – використанню бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами і видатками.	Здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.	Здійснює бухгалтерський облік надходжень та витрат місцевих бюджетів. Встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням. Здійснює контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.	Здійснюють контроль за: – цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів; – цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України; – порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів. Державна контрольно-ревізійна служба України щомісячно надає місцевим фінансовим органам узагальнені результати звітів про проведені перевірки.

7.4. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

Управління місцевими бюджетами, що відбувається в межах бюджетного процесу, є важливою складовою системи управління місцевими фінансами.

Бюджетний процес

це регламентована нормами права діяльність, пов'язана з складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України

Бюджетний процес є безперервним і складається з окремих бюджетних циклів. Бюджетний цикл і бюджетний період – поняття, які необхідно розрізняти.

Бюджетний цикл

це період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням певного бюджету, а також розглядом і ухваленням рішення щодо звіту про його виконання

Бюджетний цикл на місцевому рівні, як правило, триває більше двох років, адже бюджетне планування починається задовго до затвердження бюджету та його виконання.

Бюджетний період

це період, протягом якого бюджет є чинним

Як правило, бюджетний період збігається в часі з процесом виконання бюджету. Замість терміну «бюджетний період» вживають також термін «бюджетний рік», який розпочинається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того самого року.

Бюджетним кодексом визначено 4 стадії бюджетного процесу (рис. 7.3), вказано, що на всіх стадіях здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, визнаються учасниками бюджетного процесу.

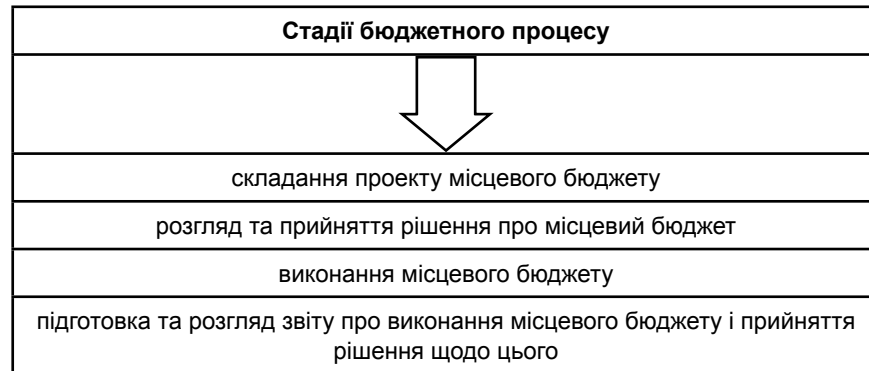


Рис. 7.3. Стадії бюджетного процесу

Як правило, в умовах раціонально організованого бюджетного процесу складання проекту бюджету обов’язково передуює стратегічне та середньострокове бюджетне планування. При цьому планування на середньострокову перспективу здійснюють на 3–5 років і переглядають щороку, приводячи у відповідність до напрямів бюджетної політики, які можуть змінюватися з року в рік. До початку складання бюджету також формується місцева бюджетна політика, головні засади якої визначаються програмою економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Процес складання місцевих бюджетів передбачає врахування низки важливих рішень, які приймаються на загальнодержавному рівні. Так, окремі показники і положення, що мають дотримуватися при формуванні місцевих бюджетів, визначаються Основними напрямами бюджетної політики країни. До них, зокрема, належать такі:

- частка обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету України і значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- особливості взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному році;
- розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період.

Безпосередньо процес складання місцевих бюджетів розпочинається у червні року, що передуює плановому, після винесення на розгляд Вер-

ховної Ради України проекту Основних напрямків бюджетної політики і проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний рік.

1. Складання проектів місцевих бюджетів включає:

1. Надання Міністерством фінансів інформації про особливості складання проектів бюджетів на наступний звітний період Раді Міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевих рад (липень-серпень).

2. Прийняття спільних рішень місцевими радами та укладання договорів про об’єднання коштів місцевих бюджетів для спільного виконання власних повноважень (до 1 серпня).

3. Розробка місцевими фінансовими органами згідно з визначеною Міністерством фінансів типовою формою бюджетних запитів та з урахуванням особливостей складання проектів бюджетів інструкції з підготовки бюджетних запитів, доведення її до головних розпорядників коштів місцевого бюджету.

4. Подання обласним адміністраціям (Раді міністрів АРК) інформації, необхідної для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників бюджетів.

5. Подання Міністерству фінансів та Верховній Раді України Радою Міністрів АРК, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями інформації, необхідної для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників бюджетів (до 1 серпня).

6. Складання бюджетних запитів головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів та подання їх до місцевих фінансових органів в терміни, що визначаються фінансовими органами.

7. Місцеві фінансові органи аналізують бюджетні запити та приймають рішення про включення їх до проекту місцевого бюджету.

8. Подання районним (міським) фінансовим органам виконавчими органами сільських, селищних та міст районного значення рад пропозицій щодо показників проектів бюджетів.

9. Подання проекту місцевого бюджету місцевими фінансовими органами на розгляд до Ради Міністрів АРК, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради.

10. Отримання від Міністерства фінансів Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами міс-

цевих рад розрахункових прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інших показників, необхідних для складання проекту бюджету, а також типової форми рішення про бюджет (до 15 вересня).

11. Отримання показників міжбюджетних відносин і текстових статей ухваленого в другому читанні закону про Державний бюджет України Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевих рад (не пізніше 27 листопада).

12. Підготовка проекту рішення про місцевий бюджет Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевих рад

Проект рішення про місцевий бюджет включає:

- *пояснювальну записку* до проекту рішення, яка повинна містити:
 - інформацію про соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період;
 - оцінку надходжень доходів, з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг;
 - пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет;
 - обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин;
 - інформацію щодо погашення боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, обсягів та умов запозичень;
- *прогноз показників місцевого бюджету* за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;
- *проект показників зведеного бюджету* району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;
- *показники видатків*, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше від одного бюджетного періоду;
- *перелік інвестиційних програм* на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
- *інформацію про хід виконання відповідного бюджету* у поточному бюджетному періоді;

- *пояснення головних розпорядників бюджетних коштів* до проекту відповідного бюджету;
- *інші матеріали*, обсяг і форму яких визначає Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

У разі, якщо винесений на розгляд ради бюджет є дефіцитним, інформація про погашення боргу місцевого бюджету має містити обґрунтування джерел покриття його дефіциту за основними видами залучених коштів, а також рекомендації щодо використання невикористаних на початок бюджетного року залишків бюджетних коштів.

Рішення про місцевий бюджет визначає:

1) загальну суму доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також із розподілом видатків на поточні і капітальні;
2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій;
3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;
4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
6) обсяги обігової касової готівки місцевого бюджету;
7) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Рішення має містити також перелік захищених статей місцевого бюджету, визначених з урахуванням норм закону про державний бюджет України на цей самий бюджетний період.

II. Розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет включає:

1. Розгляд проекту рішення про місцевий бюджет Верховною Радою АРК, місцевими радами.

2. Затвердження бюджету АРК, обласних, районних і міських (крім міст районного значення) бюджетів Верховною Радою АРК, обласними і міськими радами (у двотижневий термін після опублікування закону про державний бюджет України).

3. Затвердження бюджетів міст районного значення, районних у містах, селищних і сільських бюджетів міськими радами (у двотижневий термін після затвердження районного або міського бюджету).

Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття.

Своєчасне затвердження бюджету є одним із важливих критеріїв ефективності бюджетного процесу. Ухвалення місцевих бюджетів з порушенням встановлених законодавством термінів ускладнює процедури їх виконання, призводить до численних помилок при зарахуванні та розподілі бюджетних надходжень, зумовлює необхідність проведення взаємних розрахунків між бюджетами та не дає змоги своєчасно та в повному обсязі фінансувати бюджетні установи.

З року в рік поглиблюється залежність місцевих бюджетів від переданих з державного бюджету трансфертів. Переважна більшість місцевих бюджетів є дотаційними і не можуть бути затверджені до ухвалення закону про державний бюджет України в другому читанні. У разі, якщо прийняття державного бюджету відбувається з порушенням встановлених термінів, більшість місцевих бюджетів затверджуються несвоєчасно – як правило, вже після настання поточного бюджетного періоду.

III. Виконання місцевих бюджетів

Виконання місцевого бюджету

це забезпечення повної і своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету, як загалом, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених ним програм і заходів

Ефективне виконання місцевого бюджету передбачає обов'язкове дотримання певних *принципів*:

- чіткого розмежування повноважень учасників процесу виконання бюджету та координації їхньої діяльності;
- відповідності прийнятих зобов'язань обсягам бюджетних асигнувань і кошторисних призначень;
- цільового, економного та ефективного використання бюджетних коштів;
- оцінки ефективності на основі моніторингу та аналізу показників виконання бюджету та їх зіставлення з цілями місцевої бюджетної політики;

- своєчасного складання, повноти і достовірності звітності;
- безперервного внутрішнього і зовнішнього контролю.

Процес виконання місцевих бюджетів вважають найважливішою стадією бюджетного процесу, оскільки *стан виконання місцевих бюджетів має засвідчити*:

- досягнення конкретних результатів бюджетної діяльності відповідно до визначених завдань;
- точність прогнозування показників доходів і видатків бюджету;
- ефективність роботи щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів;
- оптимальність прийнятих рішень щодо спрямування бюджетних ресурсів за напрямками діяльності органів місцевої влади;
- досягнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування;
- рівень забезпечення соціальних потреб населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ефективність використання запозичених ресурсів.

Процес виконання місцевого бюджету включає:

1. Затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу.

2. Забезпечення виконання місцевого бюджету Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевих рад.

3. Загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координацію діяльності учасників бюджетного процесу місцевими фінансовими органами.

4. Забезпечення надходження до бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів податковими органами.

5. Прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету місцевими фінансовими органами.

6. Казначейське обслуговування місцевого бюджету за функціями, визначеними Бюджетним кодексом України територіальними органами державного казначейства.

7. Здійснення бюджетних витрат фінансовими органами, розпорядниками та одержувачами коштів.

8. Внесення змін до рішення про місцевий бюджет місцевими радами на основі висновків місцевих фінансових органів.

Після затвердження змін до рішення про місцевий бюджет місцевий фінансовий орган вносить зміни до розпису місцевого бюджету.

Після введення в дію закону про державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

IV. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього

Безпосередньо складанням звітів займаються місцеві фінансові органи.

Звітність про виконання місцевих бюджетів, яка формується органами казначейства, є оперативною, місячною, кварталною та річною. Вона подається до місцевих фінансових органів, а фінансові органи її опрацьовують та подають свої зауваження.

Крім органів казначейства необхідну для складання звіту про виконання місцевого бюджету інформацію надають також податкові органи. До її складу входять:

- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів до бюджету;
- місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат.

Процедура підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього включає:

1. Визначення періодичності, структури і термінів подання звітності про виконання місцевих бюджетів Державним казначейством України.

2. Встановлення форм звітів про виконання місцевих бюджетів Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів та Рахунковою палатою.

3. Складання балансів територіальними органами Державного казначейства України та подання їх Міністерству фінансів АРК, місцевим фінансовим органам і виконавчим органам місцевих рад (для різних видів звітів встановлено різні терміни їх подання).

4. Подання місцевим фінансовим органам звітів про податкову заборгованість і фактичні надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів податковими органами (не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним).

5. Подання кварталного та річного звітів про виконання місцевого бюджету до Верховної Ради АРК або відповідної місцевої ради Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевих рад (шокварталу та у двомісячний термін після закінчення бюджетного періоду).

6. Перевірка звіту про виконання місцевого бюджету за бюджетний період Рахунковою палатою АРК або комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради.

7. Затвердження звіту про виконання бюджету або прийняття іншого рішення з цього приводу Верховною Радою АРК, місцевими радами.

Інформація про виконання місцевих бюджетів за бюджетний рік публікується в газетах, визначених відповідними радами, не пізніше 1 березня року, що настає за звітним. До звітів додається розшифрування витрат за статтями, обсяг яких перевищує:

- для бюджету м. Києва – 2 млн грн.;
- для бюджету АРК, обласних бюджетів, бюджету міста Севастополя – 1 млн грн.;
- для бюджетів міст, районів – 500 тис. грн.;

Отже, бюджетний процес, який здійснюється на місцевому рівні, є окремою, порівняно самостійною складовою національного бюджетного процесу, що здійснюється з урахуванням пріоритетів місцевого населення.

Немає жодної країни, в якій бюджетний процес на локальному рівні був би повністю відокремлений від процесу складання і виконання центрального процесу держави. Безперечно, вони й повинні бути взаємопов'язані. Однак, рівень самостійності органів місцевого самоврядування щодо організації бюджетного процесу в межах загальнонаціональних «рамкових умов», який може бути різним залежно від форми державного устрою, способу організації бюджетної системи, розвиненості інституту місцевого самоврядування, є одним із найважливіших індикаторів, що свідчить про ступінь фінансової децентралізації в країні.

Законодавчі документи України створюють необхідні передумови для проведення органами місцевого самоврядування незалежної бюджетної політики (в рамках єдиних загальнонаціональних норм) та самостійної організації бюджетного процесу на територіальному рівні. Однак ці можливості реалізуються не в повній мірі з таких причин:

- надмірна централізація бюджетної системи України;

- нестабільність нормативно-правової бази;
- віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування повноважень на здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування («не профінансованих мандатів»);
- недостатній рівень податкової автономії місцевого самоврядування;
- низька фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету;
- введення казначейського обслуговування місцевих бюджетів у такій формі, яка суттєво обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетними коштами.

Одним з ключових факторів є низький рівень фіскальної децентралізації. Узагальнення світового досвіду доводить, що оптимально проведена децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки, забезпечує стійкі темпи економічного зростання, посилює стимули органів місцевого самоврядування до проведення раціональної бюджетної політики та сприяє формуванню сприятливого інвестиційного клімату. Крім того, надмірна фіскальна централізація призводить до загострення екологічних проблем, зниження якості соціальних послуг, які надаються на місцевому рівні.

Аналіз рівня фіскальної децентралізації в Україні на основі методики, розробленої Організацією економічного співробітництва і розвитку, свідчить, що він є критично низьким.

7.5. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження

У бюджетному процесі на місцевому рівні беруть участь суб'єкти, кожен з яких наділений певними правами і обов'язками – учасники бюджетного процесу. Всі вони діють виключно в межах своїх повноважень і несуть відповідальність за їх виконання згідно з чинним законодавством.

Учасники бюджетного процесу

це органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями

Бюджетні повноваження

це права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин

У системі учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, залежно від ролі, місця, функцій та характеру їх діяльності, можна виділити такі *групи учасників*:

- органи, наділені повноваженнями щодо нормативно-правового врегулювання бюджетного процесу (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України);
- органи, які визначають бюджетні пріоритети та місцеву бюджетну політику (Верховна Рада АРК, місцеві ради);
- органи, які здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом (Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад, місцеві фінансові органи, територіальні органи казначейства, податкові органи, контрольно-ревізійна служба);
- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів (головні розпорядники коштів місцевого бюджету, розпорядники коштів другого ступеня, розпорядники коштів третього ступеня, одержувачі бюджетних коштів);
- органи, які здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень (Національний банк України, комерційні банки, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку).

Верховна Рада України наділена такими повноваженнями:

- розглядає та вносить пропозиції до положень про взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами;
- щороку розглядає проект та приймає закон про державний бюджет України, вносить зміни і доповнення до нього;
- затверджує показники обсягів міжбюджетних трансфертів;
- здійснює контроль за дотриманням законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

Президент України як глава держави підписує закон про державний бюджет України, а також інші закони, які регламентують здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні.

До повноважень **Кабінету Міністрів України** належать:

- подання на розгляд Верховної Ради Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- складання проекту закону про державний бюджет України;
- визначення механізму здійснення запозичень до місцевих бюджетів;
- затвердження формули розподілу міжбюджетних трансфертів і порядку їх перерахування;
- встановлення порядку здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок субвенцій із державного бюджету.

Міністерство фінансів України наділене такими повноваженнями:

- затверджує єдину бюджетну класифікацію та вносить зміни до неї;
- складає і доопрацьовує проект закону про державний бюджет, подає його на розгляд Кабінету Міністрів України;
- здійснює методичне керівництво у сфері бюджетного фінансування;
- визначає порядок отримання у фінансово-кредитних установах короткотермінових позик для покриття тимчасових касових розривів, які виникають під час виконання місцевих бюджетів.

В управлінні місцевими фінансами центральне місце посідають **місцеві фінансові органи**, які входять у систему Міністерства фінансів України і, крім того, є виконавчими органами державних адміністрацій і місцевих рад.

Місцеві фінансові органи діють на рівні областей, районів і міст. Вони мають подвійне підпорядкування, тобто по вертикалі підпорядковуються відповідному вищому фінансовому органу, а по горизонталі – державним адміністраціям або місцевим радам.

Місцевий фінансовий орган

установа, яка відповідно до законодавства України організує та здійснює функції щодо складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету

Розглянемо завдання, функції і права місцевих фінансових органів на прикладі фінансового управління міської ради (рис. 7.4).

Основні завдання фінансового управління:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту міського бюджету і подання їх на розгляд виконавчого комітету;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку міста;
- розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених радою;
- здійснення загальної організації та управління виконанням міського бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Рис. 7.4. Основні завдання фінансового управління

Функції місцевого фінансового органу:

- розробка і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій із підготовки бюджетних запитів;
- визначення порядку та термінів розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;
- проведення на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету, аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття рішень про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконкому міської ради;
- взяття участі у розробленні балансу фінансових ресурсів міста, аналіз соціально-економічних показників розвитку міста та врахування їх під час складання міського бюджету;
- організація роботи, пов'язаної з складанням проекту міського бюджету, за дорученням голови – визначення порядку і термінів подання структурними підрозділами міської ради матеріалів

для підготовки проекту міського бюджету; складання проекту міського бюджету;

- забезпечення протягом бюджетного періоду відповідності розпису міського бюджету встановленим бюджетним призначенням;
- здійснення у процесі виконання міського бюджету за доходами прогнозування та аналізу доходів міського бюджету;
- організація виконання міського бюджету; разом з іншими структурними підрозділами міської ради, органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства забезпечення надходження доходів до міського бюджету та вжиття заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;
- складання розпису доходів і видатків міського бюджету, забезпечення фінансування заходів, передбачених відповідним міським бюджетом, підготовка у встановленому порядку пропозицій щодо внесення змін до розпису у межах річних бюджетних призначень та здійснення у встановленому порядку взаємних розрахунків міського бюджету з обласним бюджетом;
- здійснення в установленому порядку організації та управління виконанням міського бюджету, координація в межах своєї компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання міського бюджету та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- проведення моніторингу змін, що вносяться до міського бюджету;
- розгляд балансів, звітів про виконання міського бюджету та інших фінансових звітів;
- проведення разом із відповідними органами державної податкової служби аналізу стану надходження доходів до міського бюджету, підготовка пропозицій про доцільність запровадження на території міста місцевих податків і зборів, а також надання пільг за податками;
- проведення на базі статистичної і фінансової звітності і прогнозних розрахунків аналізу економічного і фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території міста, тенденцій і динаміки розвитку різних форм власності, підготовка пропозицій щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

- здійснення фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління міській раді, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм території, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;
- перевірка правильності складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з міського бюджету;
- участь у розробленні пропозицій із удосконалення структури міської ради, підготовка пропозицій щодо визначення чисельності працівників, фонду оплати їх праці, витрат на утримання апарату виконавчого комітету міської ради та здійснення контролю за витрачанням цих коштів;
- підготовка і подання виконкому міської ради офіційних висновків про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду міського бюджету.

У зарубіжних державах застосовується переважно банківська система виконання місцевих бюджетів. Однак, все поширенішою стає практика створення казначейств.

Казначейство
державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів. Головна мета її запровадження – підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

Функції органів Державного казначейства з обслуговування місцевих бюджетів можна поділити на 4 групи:

- 1) *функції «бухгалтера»:*
 - реєстрація зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів;
 - ведення обліку доходів і видатків місцевих бюджетів;
 - складання звітності про виконання місцевих бюджетів;
- 2) *функції «касира»:*
 - касове виконання місцевих бюджетів за доходами;

- участь у касовому виконанні видаткової частини місцевих бюджетів;
- перерахування міжбюджетних трансфертів;
- 3) *функції «контролера»:*
 - контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням;
 - контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
 - контроль за дотриманням правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності бюджетними установами;
 - контроль за своєчасністю повернення позик, наданих з єдиного казначейського рахунку;
- 4) *функції «менеджера»:*
 - організація функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства;
 - управління ресурсами єдиного казначейського рахунку;
 - надання позик та покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів;
 - проведення взаємних розрахунків між бюджетами.

Касове виконання здійснюється органами Державного казначейства в межах бюджетних асигнувань та надходжень на відповідний реєстраційний рахунок у системі Єдиного казначейського рахунку. Касове виконання здійснюється шляхом проведення платежів Державним казначейством безпосередньо на користь тих підприємств і організацій, що надали послуги, виконали роботи розпорядників бюджетних коштів, або на користь отримувачів бюджетних коштів.

Органи Державного казначейства в місячний термін після прийняття відповідного бюджету отримують від Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, територіальних фінансових органів розпис доходів і видатків.

Казначейська система виконання місцевих бюджетів має такі переваги (табл. 7.3):

Таблиця 7.3

Переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів:
• безризикове зберігання коштів на рахунках Державного казначейства
• оперативність у процесі перерахування коштів між бюджетами різних рівнів
• можливість у будь-який момент отримати необхідну інформацію про стан надходження та витрачання бюджетних коштів
• дотримання фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів

- дієва система попереднього контролю за витрачанням бюджетних коштів
- забезпечення єдиних вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності виконання бюджетів

Крім органів Державного казначейства, вагому роль в управлінні бюджетним процесом на місцевому рівні відіграють органи місцевого самоврядування, які спрямовують значні зусилля на підвищення рівня прозорості бюджетного процесу.

Органи місцевого самоврядування наділені певними функціями (рис. 7.4).

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

• самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети;
• самостійно розпоряджаються коштами місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання;
• використовують вільні бюджетні кошти, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів;
• запроваджують відповідно до законодавства місцеві податки і збори та обов'язкові платежі;
• встановлюють ставки місцевих податків і зборів, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів; за рішенням зборів громадян можуть запроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування;
• випускають місцеві позики, лотереї та цінні папери, можуть отримувати короткотермінові позички (до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду) у фінансово-кредитних установах на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету;
• можуть створювати у межах законодавства комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів і зараховувати їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету.

Рис. 7.4. Функції органів місцевого самоврядування

Чільне місце в системі органів стягнення належить **органам державної податкової служби**, які виконують такі функції:

- здійснюють контроль за своєчасним надходженням до бюджетів місцевих податків і зборів;
- ведуть облік надходжень місцевих бюджетів за окремими платниками податків та кодами бюджетної класифікації;
- повідомляють платникам реквізити рахунків для зарахування платежів до місцевих бюджетів;
- аналізують стан надходження до бюджетів податків;
- здійснюють прогнозування податкових надходжень;
- проводять звірку надходжень до місцевих бюджетів з органами державного казначейства.

Установи комерційних банків як учасники бюджетного процесу на місцевому рівні беруть участь у касовому виконанні місцевих бюджетів, а також є посередниками між платниками податків і територіальними органами державного казначейства під час здійснення розрахунків за бюджетними платежами.

Безпосередню участь у використанні коштів місцевого бюджету з метою здійснення передбачених ним програм і заходів беруть **розпорядники та одержувачі бюджетних коштів**.

Розпорядники бюджетних коштів

це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету

Залежно від ступеня підпорядкованості та обсягу наданих прав розпорядників бюджетних коштів поділяють на головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня.

Головні розпорядники коштів місцевого бюджету – бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення їм бюджетних призначень безпосередньо рішенням про місцевий бюджет. Ними можуть бути:

- за бюджетними призначеннями АРК: уповноважені юридичні особи, що забезпечують діяльність Верховної Ради АРК (міністерства і т. д.);
- за бюджетними призначеннями інших місцевих бюджетів: керівники місцевих державних адміністрацій, керівники головних

управлінь, управлінь, відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад.

Повноваження головних розпорядників бюджетних коштів:

- розробляють план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій;
- розробляють проект кошторису і бюджетні запити;
- отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження рішенням про місцевий бюджет;
- доводять до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів відомості про обсяги асигнувань, забезпечують управління бюджетними асигнуваннями;
- затверджують кошториси розпорядників коштів нижчого рівня;
- здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;
- одержують звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізують витрачання ними бюджетних коштів.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня – це розпорядники, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному вищому розпоряднику. Вони поділяються на розпорядників другого та третього ступенів.

Розпорядниками коштів другого ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені отримувати асигнування, брати зобов'язання та здійснювати виплати з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і розподіляти кошти для переказу розпорядникам третього ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Розпорядниками коштів третього ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені отримувати асигнування, брати зобов'язання та здійснювати виплати з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і розподіляти кошти безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Одержувачі коштів місцевого бюджету – це фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з місцевого бюджету з метою фінансової підтримки але в рамках виконання передбачених бюджетом програм виключно через розпорядників бюджетних коштів. Кожен одержувач витрачає бюджетні кошти відповідно до плану використання бюджетних коштів, затвердженого розпорядником коштів, якому він підпорядковується.

7.6. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів

Під *ефективністю* розуміють відношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами. Ефективність є результатом цілої низки зусиль щодо досягнення поставлених завдань, але найбільше вона залежить саме від управління видатками.

В основу ефективності асигнувань закладено обсяги використаних коштів. З огляду на видатки та користь від них для забезпечення ефективності, досягнуті результати повинні задовольняти вимоги споживачів громадських послуг. Ефективність є складовою результативності.

Як правило, використані ресурси можна виразити в грошовій формі. Для оцінки окремих результатів роботи потрібні інші форми, наприклад кількість виплат, кількість учнів середніх шкіл, рівень знань яких відповідає визначеним стандартам. Зміни цих кількісних показників як протягом часу, так і порівняно зі встановленими цілями можуть бути виміряні у відношенні до використаних коштів. При оцінці ефективності використання коштів необхідно нейтралізувати вплив змін цінкових варіацій.

Для оцінки ефективності використовується три методи (рис. 7.5):

Методи оцінки ефективності

Порівняльний аналіз: результати, досягнуті в попередні роки, порівнюються з визначеними цілями, а також зіставляються альтернативні шляхи вирішення тих чи інших завдань.
Аналіз пакета даних: досліджується співвідношення між ресурсами та результатами з точки зору максимальної ефективності, досягнутої найбільш прогресивними організаціями.
Факторний аналіз: являє собою статистичний підхід, в основу якого покладено вплив зміни факторів на результат.

Рис. 7.5. Методи оцінки ефективності

Коли йдеться про місцевий бюджет, громадськість зацікавлена у визначенні того, наскільки ефективно використані можливості бю-

джету. Тут у нагоді стають показники результативності. При розробці показників результативності особливу увагу необхідно приділяти потребам споживачів і взаємозв'язку з процесом формування та виконання місцевих бюджетів.

Ефективність не є абсолютом. Ніколи не можна сказати, що ми досягли максимальної ефективності і вже нічого більше зробити не можна. Змінюються обставини, змінюються вимоги, з'являються нові можливості, використовуються нові методи та технології. Таким чином, оцінка ефективності має відбуватися регулярно.

Питання для самоконтролю знань:

1. У чому полягає суть державної регіональної політики?
2. Назвіть цілі державної регіональної політики.
3. Вкажіть завдання державної регіональної політики.
4. Охарактеризуйте об'єкти і суб'єкти управління місцевими фінансами.
5. Назвіть елементи управління місцевими фінансами.
6. У чому полягає суть стратегічного і оперативного управління?
7. Які основні функції органів місцевого самоврядування?
8. Назвіть основні функції і завдання фінансового управління.
9. Охарактеризуйте принципи фінансового контролю.
10. За якими ознаками класифікують фінансовий контроль?
11. Які основні методи фінансового контролю ви знаєте?
12. У чому полягає зміст бюджетного процесу?
13. Назвіть стадії бюджетного процесу.
14. Вкажіть переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів.
15. Охарактеризуйте методи оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Питання для самостійного вивчення:

1. Напрями вдосконалення державної регіональної політики.
2. Основні відмінності моделі казначейського обслуговування місцевих бюджетів.
3. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних трансфертів.
4. Основні положення казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками.
5. Облік бюджетних зобов'язань та контроль бюджетних повноважень.
6. Відповідальність за бюджетні правопорушення.
7. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів.
8. Контроль і аудит фінансової діяльності місцевого самоврядування.

Тестові завдання до теми 7**1. Державна регіональна політика – це:**

- 1) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;
- 2) система заходів, що здійснюється центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;
- 3) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;
- 4) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

2. Управління місцевими фінансами – це:

- 1) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;
- 2) система заходів, що здійснюється центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;
- 3) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;
- 4) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

3. Управління місцевими фінансами не містить:

- 1) планування;
- 2) бюджетування;
- 3) оперативного управління;
- 4) контролю.

4. Стратегічне управління – це:

- 1) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;

- 2) система заходів, що здійснюється центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;
- 3) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;
- 4) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

5. Оперативне управління – це:

- 1) управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм;
- 2) система заходів, що здійснюється центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях;
- 3) складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат з допомогою специфічних прийомів і методів;
- 4) маневрування наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективне витрачання наявних грошових засобів.

6. Місцеві фінансові органи підпорядковуються:

- 1) відповідному вищому фінансовому органу;
- 2) державним адміністраціям;
- 3) місцевим радам;
- 4) усі відповіді правильні.

7. Місцевий фінансовий орган – це установа, що:

- 1) організовує складання і виконання місцевих бюджетів;
- 2) фінансує місцеві бюджети;
- 3) фінансується з місцевого бюджету;
- 4) усі відповіді правильні.

8. Фінансовий контроль координує:

- 1) утворення і використання грошових коштів;
- 2) цільове використання коштів;
- 3) утворення і використання грошових коштів, цільове використання коштів;

- 4) стратегічне планування.

9. Попередній фінансовий контроль – це контроль:

- 1) який здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових та інших питань;
- 2) за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);
- 3) який проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками звітного періоду: місяця, кварталу, року;
- 4) усі відповіді правильні.

10. Наступний фінансовий контроль – це контроль:

- 1) який здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових та інших питань;
- 2) за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);
- 3) який проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками звітного періоду: місяця, кварталу, року;
- 4) усі відповіді правильні.

11. Поточний фінансовий контроль – це контроль:

- 1) який здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових та інших питань;
- 2) за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);
- 3) який проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками звітного періоду: місяця, кварталу, року;
- 4) усі відповіді правильні.

12. Принципи фінансового контролю:

- 1) суб'єктивність, фіскальність;
- 2) недопущення дискримінації;
- 3) об'єктивність, регулярність;
- 4) обґрунтованість, ефективність/

13. Методи фінансового контролю на місцевому рівні:

- 1) попередній, поточний, наступний;
- 2) ревізії і перевірки;
- 3) ревізії, перевірки, обстеження;
- 4) аудит.

14. До недержавних видів фінансового контролю належить:

- 1) внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- 2) громадський фінансовий контроль;
- 3) аудиторський фінансовий контроль;
- 4) усі відповіді правильні.

15. Бюджетний процес включає:

- 1) складання та затвердження бюджетів;
- 2) складання і виконання бюджетів;
- 3) розгляд і затвердження бюджетів;
- 4) складання, розгляд, затвердження і виконання бюджетів.

16. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує:

- 1) керівник місцевого фінансового органу;
- 2) місцева рада;
- 3) голова місцевої ради;
- 4) начальник територіального відділення Державного казначейства.

17. Податки, збори та інші доходи місцевих бюджетів:

- 1) зберігаються на розрахунках податкових органів;
- 2) зараховуються на рахунок органу Державного казначейства;
- 3) зараховуються на рахунок відповідного бюджету;
- 4) розподіляються пропорційно між відповідним бюджетом і органом Державного казначейства.

18. До проекту рішення про місцевий бюджет не включають:

- 1) пояснювальну записку;
- 2) прогноз показників місцевого бюджету;
- 3) кошториси бюджетних установ;
- 4) перелік інвестиційних програм.

19. Переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів:

- 1) контроль за витратами бюджетних коштів;
- 2) дотримання фінансової дисципліни;
- 3) оперативність у процесі перерахування коштів;
- 4) усі відповіді правильні.

20. Для оцінки ефективності використання бюджетних коштів використовують:

- 1) порівняльний аналіз;
- 2) аналіз пакета даних;
- 3) факторний аналіз;
- 4) усі відповіді правильні.

8

Тема

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

- 8.1. *Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні*
- 8.2. *Міське господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів*
- 8.3. *Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності*
- 8.4. *Основні напрями реформування комунального сектору в Україні*

8.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність.

Комунальна власність – самостійна форма власності, яка за Конституцією України є власністю територіальної громади.

Суб'єкти комунальної власності – адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад народних депутатів.

Об'єкти права комунальної власності:

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;
- земля, природні ресурси;
- кошти місцевих бюджетів;
- державний житловий фонд;
- об'єкти житлово-комунального господарства;
- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;
- майно комунальних підприємств;
- місцеві енергетичні системи;
- транспорт;
- системи зв'язку та інформації;
- інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку території.

Формування комунальної власності в Україні має свої особливості (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Особливості формування комунальної власності в Україні

Продовження табл. 8.1.

По-перше, на відміну від практики більшості розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформоване шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

Продовження табл. 8.1.

По-друге, в зарубіжних країнах, включно з Росією, майно не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

По-третє, в зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування. Там немає різновидів комунальної власності, на відміну від України, де було запроваджено різновиди — обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну комунальну власність, у зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

Конституція України визначила принципово нові **правові заходи функціонування комунальної власності:**

1) комунальна власність – власність відповідної територіальної громади.

2) суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а від її імені представницький орган місцевого самоврядування, що обирається жителями міста, села, селища або об'єднання сіл;

3) комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна і приватна;

4) комунальна власність є колективною формою власності. Оскільки вона відображає відносини колективного використання жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності. Територіальні громади є колективним власником коштів, майна і об'єктів комунальної власності.

8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів

Абсолютні розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість безпосередньо залежать від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці, адже основним джерелом доходів є податки, які сплачують суб'єкти господарської діяльності, що діють на території місцевого самоврядування. Крім податкових надходжень, до місцевих бюджетів надходять неподаткові

доходи: від власності та підприємницької діяльності, від некомерційного та попутного продажу. Значна частина цих надходжень формується за рахунок використання, здачі в оренду або продажу майна, на яке поширюється право комунальної власності.

Склад місцевого господарства:

підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і які за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;

об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

На рис. 8.1 представлено перелік послуг, які надаються на місцевому рівні.

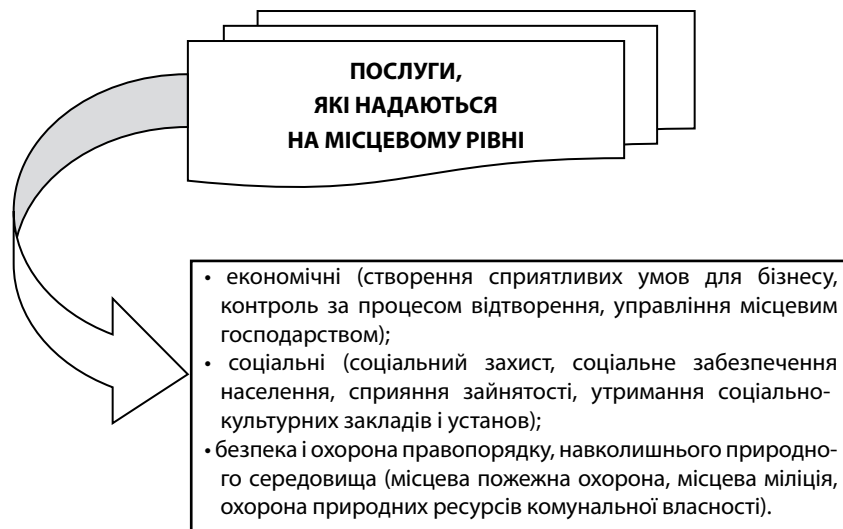


Рис. 8.1. Перелік послуг, які надаються на місцевому рівні

Суб'єкти господарювання комунального сектору економіки – це суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності, а також

суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємною складовою економічної системи держави.

Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів ніяких інших доходів підприємства комунальної власності, як правило, місцевим бюджетам не приносять.

У комунальній власності перебуває: житловий та нежитловий фонд та об'єкти зовнішнього благоустрою (парки, сквери, дороги, скульптури, трамвайні колії, тролейбусна, водопровідна і каналізаційна, електрична, газова, теплопровідна мережі).

Підприємства комунального господарства мають понад 20 напрямів діяльності, які охоплюють практично всі основні сфери життєдіяльності людини і **за функціональним призначенням** поділяються на:

- *житлове господарство* (житлові і нежитлові будинки та відокремлені будівлі);
- *санітарно-технічні* (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарного очищення сміття);
- *транспортні* (автобусні парки, трамвайні та тролейбусні депо, метрополітен та фунікулер);
- *комунальної енергетики* (електричні, газові та теплові мережі);
- *комунального обслуговування* (готелі тощо);
- *міські шляхи*.

Залежно від джерел фінансування підприємства комунальної власності класифікуються таким чином:

1) підприємства, які знаходяться на повному утриманні з місцевих бюджетів (заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури, туризму);

2) підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів (заклади культури, житлово-комунальне і транспортне господарство);

3) підприємства, які працюють на засадах самоокупності (ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації).

Залежно від організаційно-правової форми виділяють такі комунальні підприємства:

1. Унітарне комунальне підприємство, не наділене правом власності на закріплене за ним майно. Його майно є неподільним і не може бути розподілене на частки (паї). Працівники не можуть мати паїв у такому підприємстві. Майно унітарного комунального підприємства використовується на основі права господарського відання або на основі права оперативного управління.

Згідно з чинним законодавством України можуть функціонувати два види комунального унітарного підприємства: *комунальне комерційне підприємство* (майно закріплюється за таким підприємством з правом повного господарського відання) та *комунальне некомерційне підприємство* (майно закріплюється за підприємством з правом оперативного управління). Право повного господарського відання майном належить підприємствам, які функціонують у режимі комерційного розрахунку та самоокупності. Окремі підприємства, наприклад, міський електро-транспорт, володіють майном з правом оперативного управління.

Комунальне комерційне підприємство діє на засадах господарської автономії і несе відповідальність за результатами своєї діяльності всім своїм майном. До реєстрації таких підприємств їх статутні фонди мають бути повністю оплачені власником. Якщо після закінчення фінансового року вартість чистих активів комунального комерційного підприємства буде меншою, ніж розмір статутного фонду, передбаченого статутом підприємства, реєстрація підприємства може бути скасована господарським судом.

Комунальне некомерційне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

Майно комунального некомерційного підприємства становлять основні фонди та оборотні кошти, а також інші цінності, вартість яких відображається в самотійному балансі підприємства. Підприємство володіє та розпоряджається зазначеним майном, здійснюючи право оперативного управління.

Джерелами формування майна підприємства є:

- майно, передане йому органом управління;
- доходи, одержані від реалізації продукції та від інших видів господарської діяльності;
- доходи від цінних паперів;
- позичені кошти;
- капітальні вкладення та дотації з бюджетів.

Комунальне некомерційне підприємство може одержувати кредити для виконання статутних завдань під гарантію уряду, до сфери управління якого воно належить.

Орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить комунальне некомерційне підприємство, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити майно, яке не використовується чи використовується не за призначенням і розпорядитись ним у межах своїх повноважень.

Комунальне некомерційне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить.

Підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить підприємство, несе повну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

2. Комунальне акціонерне товариство – це товариство, в якому більше від 50 % акцій належить органу місцевого самоврядування. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах виділених їм акцій. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками ЗАТ і ВАТ.

3. Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю (ТзОВ). Статутний капітал такого товариства розподілений на частини, розмір яких визначений статутними документами. Учасники ТзОВ відповідають за зобов'язаннями в межах внесків до його статутного капіталу. Комунальним вважається ТзОВ, де більше від 50 % статутного фонду належить органу місцевого самоврядування. У випадках, коли учасники ТзОВ не повністю вклали свої внески, вони відповідають за зобов'язання товариства в межах внесеної суми.

Органам місцевого самоврядування забороняється бути учасниками товариств із додатковою відповідальністю, повних товариств, а також командитних товариств.

Майно, що є комунальною власністю, може бути об'єктом лізингу тільки за погодженням з органом місцевого самоврядування, що здійснює управління цим майном. Земельні ділянки, інші природні об'єкти,

а також цілісні майнові комплекси комунальних підприємств та їх структурних підрозділів не можуть бути об'єктами лізингу.

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю:

- управління майном комунальної власності;
- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- заслуховування звітів керівників цих підприємств;
- підготовка пропозицій про відчуження комунального майна, місцевих програм приватизації та переліку об'єктів, які не підлягають приватизації.

8.3. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності

Фінанси підприємств комунальної форми власності є складовою частиною місцевих фінансів, але їм притаманні певні специфічні ознаки, які впливають з особливостей форм власності і господарювання. Так, майно підприємств комунальної форми власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, тому для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються кошти місцевих бюджетів, а також кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами. Важливо відзначити, що підприємства та заклади соціально-культурної сфери комунальної форми власності функціонують як у сфері матеріального виробництва, так і в невиробничій сфері.

Фінанси підприємств комунальної форми власності є самостійною економічною категорією, яка віддзеркалює економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту шляхом формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів на місцевому рівні з метою найбільш повного задоволення житлово-комунальних потреб населення.

Становлення інституту фінансів комунальних підприємств в Україні розпочалося із запровадження у 1990 р. комунальної форми власності.

Особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні представлені у табл. 8.2.

Таблиця 8.2

Особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні:
• частина комунальних закладів не мають самостійних банківських рахунків, а лише субрахунки (школи, дитячі садки)
• фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх господарських структур в економіці України
• використання фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості, їхній прибуток розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно зі статутом цих підприємств; статuti затверджуються місцевими радами, яким належать вказані підприємства
• прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню; 100 % податку на прибуток комунальних підприємств зараховується до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства
• місцеві ради можуть надавати пільги, або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної власності в тій частині, в якій ці податки зараховуються до відповідних місцевих бюджетів
• комунальні підприємства мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування
• більшість установ і організацій, що перебувають у комунальній власності, є самостійними юридичними особами і фінансуються за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів
• фінанси комунальних підприємств обліковуються в складі фінансів державного сектора економіки

Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності класифікуються за такими ознаками:

1. Від майна і майнових прав:

- *постійні доходи*: орендна плата; корпоративні права;
- *разові доходи*: приватизація та продаж об'єктів комунальної власності.

2. Від комунальних угідь:

- платежі за ресурси місцевого значення;
- *концесії* – передача прав користування угіддями і ресурсами.

3. Від продуктивної діяльності:

- *підприємницька діяльність* – прибуток комунальних підприємств;

- *послуги місцевого господарства* – комунальні платежі.

4. Від надання позичок:

- доходи у вигляді процентів;
- комунальний кредит.

У табл. 8.3 представлено склад доходів від об'єктів комунальної власності.

Таблиця 8.3

Доходи від об'єктів комунальної власності включають:
• доходи, податки, збори та інші обов'язкові платежі від підприємств, організацій і установ комунальної власності
• надходження дивідендів від участі місцевих рад у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності
• кошти від приватизації майна, що перебуває у комунальній власності
• плату за оренду цілісних майнових комплексів, які перебувають у власності місцевих рад
• плату за гарантії, надані органом місцевого самоврядування
• надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної власності)

У Бюджетному кодексі ці надходження віднесено до складу власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України складають невелику частку (3–4 %), хоча спостерігається тенденція до їх зростання. Серед усіх видів надходжень найбільша фіскальна роль пов'язана з податком на прибуток комунальних підприємств та надходженням від приватизації комунального майна.

Розглянемо детальніше особливості фінансової діяльності підприємств комунальної форми власності.

Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер.

Мета їх діяльності – якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних товарів і послуг.

У процесі своєї діяльності комунальні підприємства безпосередньо вступають у такі *грошові відносини*:

1) взаємовідносини підприємств з бюджетною системою і цільовими державними фондами з приводу сплати податкових платежів та

бюджетного фінансування у вигляді асигнувань та соціальних трансфертів на капітальні вкладення, капітальний ремонт, фінансування поточних витрат, цільових програм тощо;

2) відносини комунальних підприємств зі страховими організаціями з приводу страхування та отримання відшкодування у разі настання страхових випадків;

3) відносини, пов'язані з формуванням та розподілом грошових доходів: виручки, прибутку, грошових фондів підприємств;

4) взаємовідносини між підприємствами комунальної форми власності (наприклад, перерозподіл коштів на капітальний ремонт за розпорядженням місцевих органів влади);

5) відносини з банківською системою у зв'язку з отриманням і погашенням кредитів на капітальні інвестиції та інші вкладення у комунальний сектор економіки, а також з приводу сплати відсотків за банківськими позиками;

6) відносини комунальних підприємств зі своїми вищими за рівнем управлінськими структурами в межах внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

Підприємства комунального господарства за специфікою їх діяльності, як правило, на локальних ринках, є природними монополістами. Це визначає необхідність контролю за цінами на продукцію, що надається ними. В Україні це здійснюється шляхом прямого регулювання цін і тарифів відповідними органами місцевої влади.

Згідно з Господарським кодексом України державне регулювання цін здійснюється шляхом встановлення фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, торговельних надбавок і винагород постачальникам, граничних нормативів рентабельності.

Відповідно до чинного законодавства у випадку встановлення фіксованих цін, застосування яких унеможливило одержання прибутку підприємствами комунальної форми власності, органи місцевого самоврядування зобов'язані надати цим підприємствам дотації.

Прибуток, отриманий підприємствами комунальної власності, розподіляється за загальними правилами розподілу прибутку. Насамперед частина його у формі податку спрямовується на формування фінансових ресурсів держави, частина прибутку може бути вилучена місцевими органами самоврядування для перерозподілу між іншими підприємствами комунальної форми власності. Чистий прибуток, як правило, спрямовується на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Місцеві фінансові органи в межах їх виняткової компетенції можуть надавати комунальним підприємствам пільги або повністю звільняти від оподаткування за місцевими податками і зборами.

Оскільки майно підприємств комунальної власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються також кошти місцевих бюджетів та кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами.

Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної власності має свої особливості, оскільки розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Якщо доходи менші, ніж видатки, то після ретельної перевірки розрахунків місцеві фінансові органи планують державну дотацію в обсязі, необхідному для збалансування доходів і видатків.

У сучасних умовах значно зростає необхідність об'єктивного оцінювання *фінансового стану* підприємств комунальної власності. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування повинні прийняти правильне рішення щодо конкретного виробництва. Вони мають з'ясувати доцільність виділення коштів із місцевого бюджету конкретному підприємству для подальшого його функціонування, майновий стан підприємства, його платоспроможність, фінансову стійкість та ступінь ліквідності.

8.4. Основні напрями реформування комунального сектору в Україні

В Україні комунальна власність формується шляхом передачі майна з державної власності або викупу органами місцевого самоврядування. Об'єктами передачі державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у спільну власність територіальних громад є: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, нерухоме майно (будівлі, споруди, у т. ч. об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти со-

ціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський (рис. 8.2).

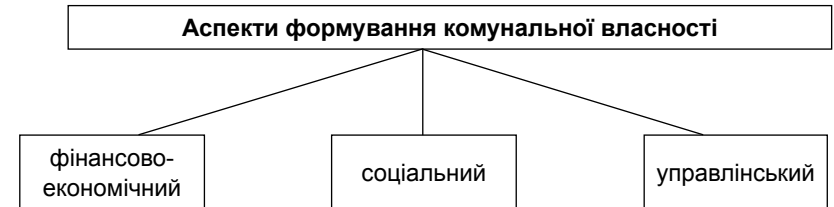


Рис. 8.2. Аспекти формування комунальної власності

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців. Це проявляється у невикористанні найбільш ефективних механізмів розподілу комунального майна, що має залучатися у підприємницьку діяльність (виділення земельних ділянок і здача в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, неприйняття заходів щодо покриття витрат при неякісному виконанні робіт підрядниками за договорами і т. п.).

У соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування і послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує і таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

В аспекті управління реформування відносин власності не в повній мірі відповідає проголошеним принципам децентралізації: управ-

ління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям. Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передаються у управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. В іншому разі ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути засобом контролю органів місцевого самоврядування. Чинниками, що гальмують розвиток управління об'єктами комунальної власності, також є: відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів, обмеженість інвестиційних можливостей.

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які по суті є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається відчутного прогресу ринкових відносин.

Тим не менше інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні встановлювати раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Більшість районних та обласних рад України прийняли рішення про делегування власних повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, у т. ч. й повноваження щодо управління об'єктами спільної власності. Проте деякі ради залишили ці повноваження у себе, а деякі ради делегували тільки частину повноважень із управління об'єктами спільної власності (наприклад, майном).

Таке делегування надає ефективності тільки контролю і не створює умови для підвищення ефективності функціонування об'єктів

спільної власності з боку рад. Створюються умови для незацікавленості у діяльності об'єктів спільної власності, яка посилюється відсутністю ресурсного супроводження делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем делегованих повноважень з управління об'єктами спільної власності доцільно запровадити договірні економічні відносини між відповідною радою та уповноваженим органом. Інший шлях – ліквідувати таку інституцію, як об'єкти спільної власності, шляхом передачі об'єктів до комунальної власності. Доцільно переглянути існуючу бюджетну залежність розподілу об'єктів комунальної форми власності.

Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерію формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад, має відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. «Перевантаження» органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у реалізації своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо підтримки життєдіяльності населення. З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід допоможе попередити втрату соціально значимих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі фінансові джерела.

Основними напрямами реформування комунального сектору є:

- формування ринку послуг, створення конкурентного середовища у комунальному секторі;
- підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства, розширення їхнього переліку;
- проведення економічно обґрунтованої цінової політики;

- підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- посилення взаємозв'язків комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування.

Вітчизняні підприємства комунальної власності працюють переважно збитково. Водночас органи місцевого самоврядування усунуті від процесів приватизації більшості прибуткових підприємств, внаслідок чого такі об'єкти, як правило, повністю перейшли у приватну власність.

Функціонування підприємств-монополістів, заснованих виключно на комунальній формі власності, зумовлює їх інертність, що стримує процеси впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збирання платежів за надані послуги. Тому визріла необхідність масштабних перетворень в комунальному секторі економіки та широкого залучення в цей сектор приватного капіталу. Підтвердженням доцільності цього може служити позитивний зарубіжний досвід Польщі, Угорщини, Чехії.

Питання для самоконтролю знань:

1. У чому полягає суть комунальної власності?
2. Назвіть суб'єкти і об'єкти права комунальної власності.
3. Охарактеризуйте особливості формування комунальної власності в Україні.
4. Яким є склад місцевого господарства?
5. Наведіть перелік послуг, які надаються на місцевому рівні.
6. Вкажіть, за якими ознаками класифікують підприємства комунального господарства.
7. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю.
8. В чому полягають особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
9. Назвіть доходи від об'єктів комунальної власності.
10. Які основні аспекти реформування комунальної власності в Україні?

Питання для самостійного вивчення:

1. Перелік власних надходжень бюджетних установ та комунальних підприємств.
2. Напрями використання власних надходжень бюджетних установ.
3. Порядок розгляду і затвердження кошторисів комунальних підприємств.
4. Основні вимоги до виконання кошторисів комунальних підприємств.
5. Фінанси муніципальних підприємств у зарубіжних країнах.
6. Нормативно-правове забезпечення з питань регулювання комунальної власності в Україні.

Тестові завдання до теми 8

1. Комунальна власність є:

- 1) державною власністю;
- 2) колективною власністю;
- 3) приватною власністю;
- 4) акціонерною власністю.

2. Об'єктами права комунальної власності є:

- 1) кошти місцевих бюджетів;
- 2) земля та природні ресурси;
- 3) житловий фонд;
- 4) усе перераховане.

3. Суб'єктом права комунальної власності в Україні є:

- 1) адміністративно-територіальна одиниця;
- 2) орган місцевого самоврядування;
- 3) територіальна громада;
- 4) місцева рада народних депутатів.

4. Різновиди комунальної власності в Україні:

- 1) обласна і міська;
- 2) районна;
- 3) сільська і селищна;
- 4) усі перераховані.

5. Заклади освіти та охорони здоров'я:

- 1) перебувають на повному утриманні місцевих бюджетів;
- 2) частково утримуються з місцевих бюджетів;
- 3) працюють на засадах самоокупності;
- 4) фінансуються іноземними інвесторами.

6. Повноваження органів місцевого самоврядування:

- 1) управління комунальним майном;
- 2) контроль за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- 3) заслуховування звітів керівників;
- 4) усе перераховане.

7. Статuti підприємств комунальної власності затверджуються:

- 1) загальними зборами;
- 2) місцевими радами;
- 3) за рішенням працівників;
- 4) керівниками підприємств.

8. Податок на прибуток підприємств комунальної власності зараховується за місцевих бюджетів відповідного рівня в обсязі:

- 1) 100 %;
- 2) 50 %;
- 3) 75 %;
- 4) 25 %.

9. Право комунальної власності може виникати на:

- 1) побутові підприємства;
- 2) майно акціонерних товариств;
- 3) основні засоби приватних підприємств;
- 4) кошти комерційних банків.

10. За джерелами фінансування виділяють такі підприємства комунальної власності:

- 1) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;
- 2) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;
- 3) житлове господарство; санітарно-технічні; транспортні; комунальної енергетики; комунального обслуговування; міські шляхи.
- 4) немає правильної відповіді.

11. За організаційно-правовими формами виділяють такі комунальні підприємства:

- 1) підприємства, які знаходяться на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;
- 2) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;
- 3) житлове господарство, санітарно-технічні, транспортні, комунальної енергетики, комунального обслуговування, міські шляхи;
- 4) немає правильної відповіді.

12. За функціональним призначенням підприємства комунального господарства поділяються на:

- 1) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів; підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів і ті, які працюють на засадах самоокупності;
- 2) унітарне комунальне підприємство; комунальне акціонерне товариство; комунальне товариство з обмеженою відповідальністю;
- 3) житлове господарство; санітарно-технічні; транспортні; комунальної енергетики; комунального обслуговування; міські шляхи;
- 4) немає правильної відповіді.

13. Органам місцевого самоврядування забороняється бути учасниками:

- 1) товариств із додатковою відповідальністю;
- 2) повних товариств;
- 3) командитних товариств;
- 4) усі відповіді правильні.

14. Оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності включає аналіз:

- 1) майнового стану;
- 2) платоспроможності;
- 3) фінансової стійкості і ліквідності;
- 4) усього перерахованого.

15. Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності класифікуються за такими ознаками:

- 1) залежно від майна і майнових прав;
- 2) залежно від комунальних угідь;
- 3) залежно від надання позичок;
- 4) усе перераховане.

16. До постійних доходів територіальних громад належать:

- 1) доходи у вигляді процентів;
- 2) орендна плата; корпоративні права;
- 3) приватизація та продаж об'єктів комунальної власності;
- 4) усе перераховане.

17. До разових доходів територіальних громад належать:

- 1) доходи у вигляді процентів;
- 2) орендна плата; корпоративні права;
- 3) приватизація та продаж об'єктів комунальної власності;
- 4) усе перераховане.

18. Доходи територіальних громад від надання позик включають:

- 1) доходи у вигляді процентів;
- 2) орендну плату; корпоративні права;
- 3) приватизацію та продаж об'єктів комунальної власності;
- 4) усе перераховане.

19. Доходи територіальних громад від комунальних угідь включають:

- 1) доходи у вигляді процентів;
- 2) орендну плату; корпоративні права;
- 3) платежі за ресурси місцевого значення;
- 4) усе перераховане.

20. Проблеми формування комунальної форми власності проявляються у таких аспектах:

- 1) фінансово-економічному;
- 2) соціальному;
- 3) управлінському;
- 4) усе перераховане.

Тема

ФІНАНСИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

9.1. Особливості фінансів житлово-комунального господарства

9.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування

9.3. Комунальні платежі та методи управління ними

9.4. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства

9.1. Особливості фінансів житлово-комунального господарства

У ринкових умовах забезпечення ефективного функціонування ЖКГ стає одним із ключових аспектів трансформування національної економіки.

Житлово-комунальне господарство має більш ніж 1/4 основних засобів країни, у ньому зосереджено 5 % працездатного населення, господарську діяльність здійснює понад 5 тисяч підприємств.

Житлово-комунальне господарство (жкг)

багатогалузевий господарський комплекс, функціональним призначенням якого є задоволення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ, що сприяє соціально-економічному розвитку суспільства

Житлово-комунальне господарство включає дві потужні підгалузі:

1) *житлове господарство* (утримання і експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством).

Основні фонди житлового господарства – це, головним чином, будівлі, споруди (житлові будинки, господарські споруди та ін.). Житлові будинки складають більш ніж 90 % від усіх основних фондів.

2) *комунальне обслуговування* (комунальне і побутове енерго- та водопостачання, каналізаційне господарство, санітарно-технічна очистка і прибирання населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт).

Житлове господарство

соціально орієнтована галузь місцевого господарства, що поєднує житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків та прилеглих до них територій

Управління житловим фондом і господарські функції з обслуговування житлових будинків, гуртожитків і прилеглих до них ділянок, здійснюють спеціалізовані підприємства та організації (житлово-експлуатаційні контори, житлово-експлуатаційні ділянки,

товариства з експлуатації житла, ремонтно-будівельні управління, постачальницькі, транспортні та інші організації).

Функціональними завданнями роботи перелічених підприємств і служб є:

1) утримання у належному технічному стані та збереження об'єктів житлового фонду і прилеглих територій;

2) підвищення ступеня комфортності проживання у житлових приміщеннях шляхом проведення загальних ремонтно-відновлювальних робіт та регулювання будинкових систем електро-, газо-, тепло- і водопостачання і каналізації;

3) отримання доходів від експлуатації житлового фонду, достатніх для компенсації витрат на проведення вказаної господарської діяльності.

Головними індикаторами, які характеризують діяльність житлового господарства, є показники експлуатації житлового фонду, а саме:

- кількість будинків та квартир у них;
- кількість мешканців;
- розміри житлової площі за окремими видами благоустрою;
- площа нежитлових приміщень, зданих в оренду;
- доходи і витрати на експлуатацію об'єктів житлового фонду;
- терміни експлуатації житла;
- обсяг робіт з ремонту приміщень та благоустрою прилеглих територій.

Комунальне господарство

складова житлово-комунального комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання

Метою комунального обслуговування є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг та поліпшення якості обслуговування споживачів.

У складі комунального господарства можна виділити такі *підгалузі*:
1) санітарно-технічні підприємства (водопровідно-каналізаційне господарство, санітарна очистка і прибирання);

2) міський пасажирський транспорт (трамвай, тролейбус, автобус, комунальний таксопарк, метрополітен);

3) підприємства комунально-побутового обслуговування (лазні, пральні, перукарні, будинки побуту, готельне господарство);

4) підприємства комунальної енергетики (електростанції і електромережі, газове господарство, опалювальні котельні з мережами теплопостачання);

5) зовнішній благоустрій (дорожнє і мостове господарство, озеленення, вуличне освітлення, прибирання кладовищ, парків і скверів, очищення водоймищ);

6) підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

Склад комунального господарства на кожній території різний, він залежить від кількості населення, особливостей господарського комплексу та інших специфічних умов (адміністративні центри, курортна місцевість, туризм).

На початку 90-х років основна частина житлово-комунальних підприємств належала до комунальної власності, незначна частина була у державній і колективній власності. Нині у ЖКГ діють державні, державно-комунальні, акціонерні, корпоративні, приватні підприємства.

Індикатори, що характеризують діяльність комунального господарства, залежать від галузевих особливостей:

- водопостачання: нормативна потреба населення у водопостачанні; відпуск води у розрахунок на одного мешканця протягом доби; обсяги подання води у мережу; обсяги втрат води у мережі;
- каналізаційне господарство: протяжність каналізаційної мережі; кількість підключень до неї; обсяги водовідведення; обсяги стічних вод, пропущених через очисні споруди;
- міський пасажирський транспорт: чисельність перевезених пасажирів; загальний пробіг пересувного складу;
- готельне господарство: кількість наданих ліжок-днів;
- пральні: вага обробленої білизни.

Житлово-комунальні послуги можна класифікувати на три види:

- 1) *особисті* – надаються населенню і оплачуються за рахунок особистих доходів домогосподарств (пасажирський транспорт, житлове господарство, лазні);
- 2) *виробничі* – можуть надаватись як населенню, так і суб'єктам господарювання, які оплачують їх за рахунок своїх грошових коштів (вивезення сміття, газо-, водо- і тепlopостачання);

3) *громадського призначення* – суспільно-корисні послуги (озеленення, благоустрій територій, прибирання, миття та освітлення вулиць і доріг).

Зупинимось на основних відмінних рисах **організації фінансів** підприємств житлово-комунального господарства.

Так, частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення, є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюється на безоплатній основі. Такі підприємства не мають виручки від реалізації, а затрати на проведення відповідних робіт відшкодовуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Ці підприємства звільняються від сплати податку на прибуток.

На фінансові показники впливає специфічний ритм роботи підприємств комунального господарства, який залежить від ритмічності споживання їхньої продукції (послуг) у населеному пункті. Така залежність викликає нерівномірність виробництва продукції (надання послуг) як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання). Тому необхідна виробнича потужність підприємств комунальної сфери розраховується за найбільшою потребою, яка виникає в певні проміжки часу. Це вимагає придбання дорогого запасного (резервного) обладнання, що неможливо без залучення централізованих фінансових ресурсів. Як результат – виробничі потужності протягом значних періодів часу використовуються неповною мірою, що обумовлює зростання умовно-постійних витрат та собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондovіддачу і рентабельність капіталовкладень. Крім того, внаслідок залежності від загального ритму життя населеного пункту доходи від реалізації продукції (послуг) надходять нерівномірно протягом року.

Для забезпечення своєчасної доставки споживачам у складі багатьох комунальних підприємств утворюється розгалужене мережеве господарство – розподільні трубопроводи, лінії та обладнання, які мають перебувати у справному стані для уникнення втрат готової продукції на стадії її транспортування. У свою чергу, безперебійна робота суб'єктів господарювання комунальної сфери досягається через проведення постійного технічного контролю за роботою обладнання і мереж, регулярних профілактичних ремонтів.

Збіг у часі процесів виробництва, доставки і реалізації продукції на більшості підприємств ЖКГ позначається на складі і структурі їх **оборотних активів**. Більшість житлово-комунальних підприємств

не має незавершеного виробництва і готової продукції (за винятком пралень, хімчисток, ремонтних майстерень, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельних організацій, які можуть мати значні обсяги незавершеного виробництва). Під час виробництва продукції переважна більшість комунальних підприємств не використовує сировину і основні матеріали, а лише допоміжні (паливо, паливо-мастильні матеріали, хімічні речовини, реактиви, миючі засоби, запасні частини для ремонту, малоцінні і швидкозношувальні предмети).

Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за послуги (раз на місяць) у житлово-комунальних підприємств виникає значна дебіторська заборгованість з оплати послуг, яка покривається власними оборотними коштами. Водночас, за окремими послугами, які оплачуються наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), утворюються додаткові кошти.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у сфері ЖКГ:

- управління об'єктами ЖКГ;
- облік громадян, які потребують покращення житлових умов;
- сприяння розширенню житлового будівництва;
- реєстрація житлово-будівельних кооперативів;
- забезпечення соціально-культурних закладів і населення усіма комунальними зручностями;
- збирання, утилізація відходів і сміття;
- благоустрій територій;
- встановлення зручного для населення режиму роботи комунальних підприємств;
- затвердження транспортних маршрутів;
- утримання в належному стані кладовищ, їх охорона;
- встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати житлово-комунальних послуг;
- надання пільг з місцевих податків і зборів підприємствам комунальної власності.

Планування видатків місцевих бюджетів на утримання житлово-комунального господарства має свої особливості, воно розпочинається з визначення доходів цих підприємств, що, як правило, є меншими за видатки.

В Україні діє механізм надання субсидій населенню для оплати житлово-комунальних послуг.

Прибуток житлово-комунальних підприємств зазвичай визначається при складанні розрахунків до проектів місцевих бюджетів як різниця між сумою валових доходів, які включають суму отриманої дотації з місцевого бюджету, і видатками. При плануванні прибутку застосовують метод прямого обчислення.

Чистий прибуток підприємств житлово-комунального господарства, як правило, спрямовується на розвиток виробництва, задоволення соціальних потреб та матеріальних запасів готової продукції і незавершеного виробництва. На відміну від промислових підприємств, де власні обігові кошти становлять значну частку в складі виробничих запасів, у житлово-комунальних підприємствах частка оборотних коштів незначна.

9.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування

Виручка від реалізації в комунальному господарстві – основний вид доходів і джерело відшкодування експлуатаційних витрат. Її величина напряму залежить від двох чинників:

- обсягу поставленої споживачам продукції (наданих послуг) у натуральному вираженні;
- розміру тарифів (цін) на неї.

Тариф на житлово-комунальні послуги

офіційно встановлена органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальних послуг, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат на фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг

Враховуючи низьку платоспроможність населення, величина тарифу на житлово-комунальні послуги для населення, як правило, становить певну частку від економічно обґрунтованого (повного) тарифу, яка залежить від прийнятого місцевими органами влади рівня компенсації фактичної вартості таких послуг за рахунок коштів громадян.

Формування тарифів на житлово-комунальні послуги включає такі процедури:

1) аудит фактичного рівня собівартості комунальних послуг з виявленням нераціональних витрат, резервів зниження собівартості;

2) на другому етапі з урахуванням коригувань фактичних витрат розраховується планова собівартість;

3) обчислення економічно обґрунтованого прибутку на основі визначення потреб підприємства у фінансових ресурсах.

Тобто, розмір тарифу на житлово-комунальні послуги (Т) визначається за формулою:

$$T = C_{\text{од}} + П_{\text{од}}, \quad (9.1)$$

де $C_{\text{од}}$ – планова собівартість одиниці послуги згідно зі скоригованими нормативами;

$П_{\text{од}}$ – плановий прибуток підприємства на одиницю послуги.

Для планування **обсягу виручки** підприємства комунального обслуговування користуються методом прямого розрахунку: тарифна ставка множиться на запланований обсяг реалізованої продукції у натуральному вираженні. У випадку надання комунальних послуг за диференційованими тарифами розрахунок планової суми виручки може проводитись двома способами:

1) шляхом визначення і додавання обсягів окремих доходів (виручки) стосовно окремих категорій споживачів;

2) на основі середньої тарифної ставки, яка склалась у попередньому періоді, скоригованої на передбачувані у плановому періоді зміни щодо розподілу обсягу продукції між категоріями споживачів.

Середній тариф визначається діленням загальної суми доходу (виручки) від реалізації продукції (робіт, послуг) комунального підприємства на її обсяг у натуральному вираженні.

Склад витрат, що включаються в собівартість виробництва і реалізації робіт та послуг, визначається відповідно до «Інструкції з планування, обліку і калькуляції собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства», затвердженої наказом Держжитлокомунгоспу України № 24 від 31 березня 1997 року.

Витрати на виконання робіт та послуг у вартісному виразі формують собівартість. Цей показник є одним із найголовніших економічних показників господарської діяльності підприємств житлово-комунального господарства.

Планування собівартості може здійснюватися нормативним методом, коли розмір витрат за кожною її складовою визначається на підставі встановлених законодавством України (відповідними законодавчими актами), а також прийнятих на підприємстві норм використання сировини, матеріалів, палива тощо, норм і розцінок із оплати праці, нормативів витрат на управління й обслуговування виробництва та норм на інші елементи витрат на виробництво.

Лише за окремими елементами витрат, за якими неможливе їх об'єктивне нормування, планування здійснюється на підставі фактичних витрат за попередні роки, кошторисів цих витрат або інших чинників. Наявність усього комплексу вказаних норм і нормативів на підприємстві є об'єктивною умовою його функціонування.

Витрати, що включаються до собівартості робіт та послуг, на підприємствах комунального господарства групуються за такими елементами:

- матеріальні витрати;
- витрати на оплату праці;
- відрахування на соціальні заходи;
- амортизація основних фондів та нематеріальних активів;
- інші витрати.

До елемента **«Матеріальні витрати»** належать такі витрати (рис. 9.1):



Рис. 9.1. Склад матеріальних витрат

У зв'язку з тим, що матеріальні витрати на виробництво в межах підприємств житлово-комунального господарства становлять незначну частку, то їх планування здійснюється методом прямого обчислення.

До елемента «**Витрати на оплату праці**» належать витрати на виплату основної і додаткової заробітної плати, обчислені з урахуванням прийнятої підприємством системи оплати праці, включно з будь-якими видами грошових і матеріальних доплат.

Витрати на оплату праці плануються відповідно до штатного розкладу, норм трудових витрат на проведення кожного виду робіт та нормативів обслуговування, тарифних ставок, відрядних розцінок, посадових окладів, надбавок і доплат, які передбачені чинним законодавством і обумовлені колективним договором, а також до витрат на оплату праці позаштатних працівників.

Сума основної заробітної плати робітників за погодинною оплатою праці розраховується, виходячи з планового обсягу виконання робіт та надання послуг, установленої трудомісткості (норм виробітку) та відрядних оцінок і середньої годинної (денної) тарифної ставки.

Сума основної заробітної плати робітників за погодинної оплати праці визначається, виходячи з їх планової кількості та середньої тарифної ставки або посадового окладу.

До елемента «**Відрахування на соціальний захист**» належать відрахування на різні види державного обов'язкового соціального страхування і до Пенсійного фонду України.

Планування цієї групи витрат здійснюється також методом прямого обчислення. Для цього сума заробітної плати помножується на відповідний норматив, встановлений державою щодо кожного фонду, ділиться на сто і додається.

До елемента «**Амортизація основних фондів та нематеріальних активів**» належать:

- витрати на повне відновлення основних фондів у вигляді амортизаційних відрахувань від балансової вартості основних виробничих фондів за встановленими нормами і порядком;
- затрати, пов'язані зі зносом нематеріальних активів у сумі амортизаційних відрахувань, визначаються щомісяця за нормами, розрахованими, виходячи з їх первісної вартості та строку корисного використання, але не більше 10 років безперервного використання або строку діяльності підприємства.

Нематеріальні активи – це вартість промислової та інтелектуальної власності.

До елемента «**Інші витрати**» належать:

- витрати на перевезення працівників до місця роботи;
- набір робочої сили;
- страхування майна підприємства;
- виготовлення та придбання бланків цінних паперів;
- оплата відсотків за кредитами;
- оплата послуг комерційних банків та інші незначні витрати.

Важливою і вагомою галуззю місцевого господарства є житлове господарство.

Доходи у житловому господарстві визначаються за такими джерелами надходжень (рис. 9.2):

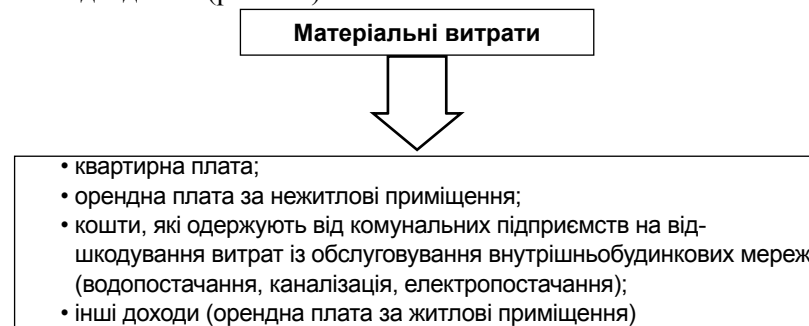


Рис. 9.2. Джерела доходів житлового господарства

Охарактеризуємо основні доходи.

- **Квартирна плата.** Загальна сума квартирної плати розраховується, виходячи з розмірів середньорічної житлової площі і середньої ставки плати за 1 кв. м.

Розмір середньорічної оплачуваної житлової площі:

$$Ж = П + \frac{В \cdot М - Н \cdot (12 - М)}{12} \quad (9.2)$$

де: **П** – розмір житлової площі на початок року;

В – розмір житлової площі, яка вводиться в дію;

Н – розмір житлової площі, яка вибуває з експлуатації;

М – кількість місяців функціонування житлової площі за рік;

12 – кількість місяців за рік.

Середня квартирна плата за 1 кв. м житлової площі визначається, виходячи із звітних даних за попередній рік, шляхом ділення отриманої квартирної плати на середньорічний розмір житлової площі.

Чинники, які впливають на розмір квартплати:

- зміни тарифів згідно з рішеннями уряду та органів місцевого самоврядування;
- поліпшення в нових будинках умов благоустрою квартир;
- забезпечення будинків ліфтами;
- місцезнаходження та кількість поверхів у будинках;
- пільги по платі за житло для окремих категорій громадян.

Орендна плата за нежитлові приміщення обчислюється за тарифами, розмір яких залежить від категорії населеного пункту, типу будови, її місцезнаходження та цілей використання.

Структура доходів житлового господарства характеризується значними коливаннями, які пов'язані зі структурою житлової й орендної площі та її місцезнаходженням. Загалом 50–60 % доходів житлових організацій формується за рахунок квартирної плати, орендна плата за нежитлові приміщення перебуває в межах 10–20 %.

У процесі експлуатації житлові будинки, їх конструктивні компоненти та інженерно-технічне устаткування зазнають великого впливу природно-кліматичних умов та діяльності людини. Це приводить до фізичного зносу.

Для розрахунку фізичного зносу будівель використовують два методи:

- 1) експертний;
- 2) за укрупненою оцінкою технічного стану об'єкта.

Експертний метод передбачає використання двох варіантів розрахунків:

а) експерт визначає коефіцієнт зносу за кожним компонентом об'єкта, перемножує їх на встановлену повну вартість відновлення (заміщення) відповідного елемента і підсумовує отримані значення.

Тобто, використовується формула:

$$\Phi З = \sum K_i \cdot V_i, \quad (9.3)$$

де $\Phi З$ – нагромаджений фізичний знос об'єкта житлового фонду у грн.;

K_i – коефіцієнт зносу і-го конструктивного елемента;

V_i – повна вартість відновлення і-го конструктивного елемента об'єкта житлового фонду;

n – кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт;

б) величина фізичного зносу будівлі визначається як середньозважена на підставі такої формули:

$$\Phi З = \sum \Phi_i \cdot \Pi_i : 100, \quad (9.4)$$

де $\Phi З$ – загальний рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %;

Φ_i – рівень зносу і-го конструктивного елемента, %;

Π_i – частка і-го конструктивного елемента в загальній відновлювальній вартості об'єкта житлового фонду;

n – кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт.

З огляду на викладене формула для визначення **залишкової вартості житлового будинку** (з урахуванням фізичного зносу) матиме такий вигляд:

$$ЗВ = B_v \cdot (1 - P_{\Phi З} : 100), \quad (9.5)$$

де $ЗВ$ – залишкова вартість об'єкта житлового фонду, грн.;

B_v – вартість відновлення об'єкта, грн.;

$P_{\Phi З}$ – рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %.

Менш трудомістким, але й досить приблизним є метод визначення фізичного зносу за укрупненою оцінкою технічного стану житлового будинку, який передбачає використання з цією метою оціночної шкали, розробленої науково-дослідними установами на основі емпіричних даних.

Обсяг житлового фонду, який планується ввести у плановому періоді ($Ж\Phi_{пл}$), обчислюється за формулою:

$$Ж\Phi_{пл} = Пжп_1 - Нж_0 + Вж, \quad (9.6)$$

де $Пжп_1$ – потреба у житловій площі на кінець планового періоду за всіма джерелами фінансування;

$Нж_0$ – наявна житлова площа на початок планового періоду;

$Вж$ – втрати загальної площі в житлових будинках внаслідок старіння, зносу і реконструкції.

Орендарі нежитлових приміщень, окрім орендної плати і комунальних платежів, сплачують **внески на покриття експлуатаційних витрат житлового господарства**. Обсяг частини загальних для житлової організації витрат на управління, експлуатацію і поточний ремонт житлового фонду, у відшкодуванні якого зобов'язані брати участь орендарі, розраховується за формулою:

$$З_{ор} = [(B_z - B_{кр}) : (\Pi_{ж} + \Pi_{н})] \cdot \Pi_{н}, \quad (9.7)$$

де $З_{ор}$ – сума зборів з орендарів;

B_z – загальні витрати на експлуатацію житлового фонду за рік, грн.;
 $B_{кр}$ – річні витрати на капітальний ремонт і реконструкцію житлового фонду, грн.;

$\Pi_{ж}$ – середньорічна експлуатована житлова площа, кв. м;

$\Pi_{н}$ – середньорічна орендована нежитлова площа, кв. м.

Розрахована сума витрат, яка підлягає відшкодуванню за рахунок орендарів нежитлових приміщень, розподіляється між ними пропорційно до займаної площі, зазначеної в договорах на оренду. Орендарі щомісяця сплачують збори на компенсацію експлуатаційних витрат на поточний рахунок або в касу житлової організації відповідно до встановлених термінів.

Слід зазначити, що **структура витрат на житлове господарство** в різних регіонах країни не однакова, навіть більше того, в різних районах одного і того самого міста вона також не однакова – на неї впливають такі чинники, як місцезнаходження району, його територія, наявність місць загальноміського користування, кількість поверхів у будинках, компактність їх розміщення, технічна оснащеність будинків тощо.

9.3. Комунальні платежі та методи управління ними

В Україні система комунальних платежів одержавлена. Органи місцевого самоврядування позбавлені прав у галузі цінової і тарифної політики в комунальній сфері. Виконавчі органи територіальних громад можуть встановлювати ціни і тарифи на побутові, транспортні послуги в порядку і межах, визначених законодавством, погоджувати вказані питання з підприємствами і організаціями, що не належать комунальній власності.

Комунальні платежі

платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги громадянам і фізичним особам.

Комунальні платежі є незбалансовані з видатками на послуги.

Особливо це стосується сфер:

- 1) ринок господарства і створення робочих місць;

- 2) земля і житловий фонд;
- 3) транспорт;
- 4) дозвілля і відпочинок;
- 5) освіта, охорона здоров'я, культура;
- 6) охорона навколишнього природного середовища.

Неврівноважені також послуги:

- 1) теплопостачання;
- 2) електроенергія;
- 3) водозабезпечення;
- 4) газопостачання;
- 5) утилізація відходів.

Підвищення рівня збору платежів є однією з передумов фінансової стабільності у сфері надання комунальних послуг в Україні.

З метою поліпшення збирання платежів варто застосувати такі механізми:

- застосування санкцій та стимулів із метою погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги;
- запровадження економічних стимулів для дисциплінованих платників, які не мають боргів з оплати послуг;
- створення в містах автоматизованих систем збору і обробки платежів.

Можливі наступні основні шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги:

- 1) скорочення реальних витрат у процесі виробництва, транспортування й споживання продукції (послуг) у ЖКГ;
- 2) виключення зі складу собівартості витрат, що не відносяться до витрат на виробництво й реалізацію продукції (послуг);
- 3) підвищення рівня науково-методичного обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів;
- 4) формування конкурентного середовища в процесі житлово-комунального обслуговування споживачів.

У першому напрямку є значні резерви в галузі тепло- і водопостачання. Реальні норми відпуску води й тепла набагато перевищують існуючі рівні споживання в європейських країнах, що свідчить про невраховані втрати ресурсів, про відсутність елементарного обліку споживання води й тепла в споживачів, про застарілі технології і т. п. Удосконалювання системи управління й поліпшення технологічних процесів призведе до значної економії й послужить найважливішим

важелем абсолютного або відносного зниження житлово-комунальних тарифів.

Другий напрямок обмеження тарифів являє собою строгий облік у статтях собівартості продукції тільки тих витрат, які безпосередньо пов'язані з виробничо-господарською й збутовою діяльністю. Всі інші витрати повинні бути виключені з цього переліку. Джерелом їхнього покриття можуть бути тільки додаткові послуги на добровільній основі.

Третій напрямок передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої методичної бази ціноутворення в ЖКГ. Такі розробки можуть стати основою для формування тарифів, прийнятних, як із боку виробників, так і з боку споживачів продукції (послуг) у даній сфері.

Особливе значення має **четвертий шлях** обмеження й зниження рівня тарифів у ЖКГ. У ринкових умовах формування тарифів на оплату житлово-комунальних послуг може успішно регулювати конкурентне середовище. Активне здійснення конкурсного відбору організацій для експлуатації й ремонту житла, комунального обслуговування є одним із основних завдань «Програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року».

У конкурентних й потенційно конкурентних сферах ЖКГ (житлове господарство, ремонт і модернізація житлового фонду, санітарне очищення територій й ін.) зниження тарифів забезпечується шляхом розміщення муніципальних замовлень на конкурсній основі, встановлення цін за результатами торгів, на основі ціни переможця, що запропонував більш низьку ціну й найкращі умови виконання замовлення. У цьому випадку існує принципова можливість встановлення зворотної залежності — не тариф від витрат, а витрати від тарифу.

У монопольних сферах ЖКГ (водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика й низка інших) стимулювання зниження витрат можливе шляхом надання пільгових цільових кредитів на технічне переозброєння підприємств, забезпечення підприємств необхідними матеріалами через муніципальне замовлення, розташовуване на конкурсній основі. Крім того, можливе виділення окремих видів робіт, що не передбачені у технологічних процесах виробництва даної послуги, і розміщення підрядів на їхнє виконання також на основі конкурсного відбору. До таких видів послуг можна віднести, наприклад, ремонт й обслуговування мереж, транспортні послуги, проектування й будівництво об'єктів.

Для підвищення ефективності роботи житлово-комунальних підприємств і раціоналізації тарифної політики пропонується введення показника рентабельності основних фондів. Такий параметр більш об'єктивно відображає ефективність роботи організації, тому що при існуючому порядку дуже важко врахувати численні суб'єктивні фактори, пов'язані з невиконанням бюджетних зобов'язань, наявністю перекресного субсидування й т. д.

Держава й місцеві органи влади можуть впливати на рівень тарифів у галузях природних монополій за рахунок централізованого регулювання тарифів і шляхом впровадження елементів конкуренції. Існують різні методи регулювання цін, але найбільш прийнятний із них у галузі ЖКГ — метод використання граничних коефіцієнтів зміни тарифів, який враховує рівень інфляції.

9.4. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства

Стан житлово-комунального господарства в Україні є вкрай незадовільним. Як показав досвід, житлово-комунальне господарство неспроможне ефективно працювати в ринкових умовах і надавати послуги належного рівня. Так, підлягає ремонту кожен третій житловий будинок, а 40 тис. будинків (4 % житлового фонду) є аварійними і мають граничний ступінь зносу. На межі повної зупинки перебуває ліфтове господарство. Аварійними є майже третина водопровідно-каналізаційних мереж. Оновити потрібно більше ніж 80 % рухомого складу міського електротранспорту.

Житлово-комунальне господарство – галузь з найнижчим рівнем сучасного оснащення.

Найсуттєвішими **недоліками** господарського механізму житлово-комунального господарства, які зумовлюють необхідність проведення докорінних реформ, є:

- відсутність конкурентного середовища;
- незадовільний технічний стан основних фондів житлово-комунального господарства;
- великі втрати ресурсів у мережах внаслідок їх незадовільного технічного стану;

- значна регіональна диференціація тарифів;
- неповне відшкодування вартості послуг житлово-комунальних підприємств установленими тарифами;
- дотація збиткових підприємств, що формує споживацькі тенденції;
- монопольне становище більшості підприємств, що не створює стимулів для здешевлення собівартості послуг, зменшення витрат енергетичних ресурсів і непродуктивних видатків;
- низька продуктивність праці та велика кількість працюючих у житлово-комунальному господарстві;
- відсутність кваліфікованих менеджерів, здатних ефективно управляти комунальними підприємствами;
- низька якість послуг і зменшення обсягів їх надання, що веде до зменшення доходів житлово-комунального господарства;
- заборгованість населення за надані послуги, велика кількість комунальних пільговиків;
- обмеженість фінансових ресурсів об'єктів комунальної власності, хронічна нестача коштів не лише для їх розвитку, але й для поточного утримання.

Все це зумовлює необхідність проведення комплексного реформування сфери житлово-комунального господарства.

Мета реформування житлово-комунального господарства

створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства з метою підвищення рівня обслуговування споживачів шляхом поступового запровадження економічно обґрунтованих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги на базі реальної вартості цих послуг з одночасним реформуванням галузі

Напрями реформування:

- поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища;
- удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту;
- реформування системи фінансування житлово-комунального господарства.

Завдання комунальної реформи:

- ринкова трансформація комунальної сфери на основі приватизації, використання концесійних механізмів та фінансової підтримки комунальної реформи з одночасною децентралізацією управління комунальною галуззю;
- встановлення прийнятних для бізнесу і для населення тарифів, які були б економічно обґрунтованими, відшкодовували витрати підприємств, забезпечували розвиток та оновлення в житлово-комунальній сфері та враховували платоспроможність населення;
- забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- запровадження механізмів громадського контролю, зокрема за прозорістю встановлення тарифів і цін, у тому числі й на природний газ і електроенергію, та тарифів на житлово-комунальні послуги;
- надання адресної допомоги тим, хто її потребує.

Механізм реалізації реформи:

- ◆ впорядкування наданих пільг з оплати послуг та джерел їх фінансування;
- ◆ впровадження ресурсозберігаючих технологій з метою здешевлення вартості житлово-комунальних послуг та відповідного зниження тарифів;
- ◆ сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій з обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства;
- ◆ реструктуризація заборгованості бюджетів усіх рівнів підприємствами житлово-комунального господарства з дотацій, пільг та субсидій за попередні роки;
- ◆ розвиток лізингу у сфері житлово-комунального господарства;
- ◆ запровадження диференційованої плати за утримання житла та надання послуг з урахуванням інженерного обладнання будинків.

Основні напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинні включати наступне (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства

1.	Удосконалювання системи оподатковування підприємств галузі
2.	Оптимізація нормативно-правових основ регулювання функціонування
3.	Створення житлово-комунального господарства на регіональному рівні конкурентного середовища, поділ функцій з управління й утримування житлового фонду, роздержавлення ЖЕКів
4.	Передача в управління, оренду об'єктів комунальної власності, залучення у сферу обслуговування приватних структур й інвестицій
5.	Удосконалення тарифної політики, впровадження механізму регулювання тарифів через установлення їхнього граничного рівня, а також їхнє формування на основі галузевих нормативів
6.	Забезпечення відповідальності за підвищення рівня та якості послуг, а також – об'єднання власників багатоквартирних будинків, будинкових комітетів
7.	Розвиток фінансово-кредитної системи комунального господарства, удосконалення інформаційної підтримки реформування галузі
8.	Зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства
9.	Удосконалення діяльності органів управління житлово-комунальним господарством

Поліпшення змісту й підвищення якості регіональної програми розвитку й реформування житлово-комунального господарства може бути досягнуте на основі алгоритму планування, який відрізняється від існуючого й базованого на принципі єдності й взаємозумовленості трьох основних напрямків розвитку й реформування житлово-комунального господарства:

- регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- прямого ресурсного забезпечення конкретних підприємств галузі;
- розвитку інфраструктури підтримки галузі.

Для забезпечення ефективної організаційної бази реалізації програми реформування житлово-комунального господарства необхідно:

- створити міжвідомчу координаційну раду з реформування житлово-комунального господарства, що включає представників

- органів державного управління, представників наукової громадськості й громадських організацій;
- розробити й затвердити рекомендації з підготовки типової програми реформування житлово-комунального господарства адміністративного району (великої міської ради), сільської (селищної) ради, населеного пункту.

Одним із пріоритетних завдань розвитку й реформування житлово-комунального господарства є **залучення приватних інвестицій** у галузь. Загальновизнано, що найбільш ефективними формами залучення приватного капіталу в економіку є приватизація підприємств державної й комунальної власності й передача їх у концесію. Сьогодні в Україні в сфері водо-, теплопостачання й водовідведення ці форми не використовуються з наступної причини: діяльність і надання зазначених комунальних послуг є нерентабельними внаслідок недосконалої тарифної політики, яку реалізують відповідно до повноважень органи місцевого самоврядування. Чинне законодавство забороняє приватизацію підприємств цієї сфери, відсутня ініціатива органів місцевого самоврядування щодо використання механізмів концесії.

Виходячи з необхідності залучення значних коштів для технічного переоснащення об'єктів ЖКГ, пропонується механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства (табл. 9.2):

Таблиця 9.2

Механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства

1.	Надання органам місцевого самоврядування права передавати в концесію комунальні підприємства, які надають житлово-комунальні послуги
2.	Скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги
3.	Визначення кваліфікаційних умов до приватних інвесторів, які бажають одержати підприємства галузі в приватну власність або концесію
4.	Проведення обов'язкової експертизи оцінки майна, відносно якого ухвалені рішення надання в концесію

5. Зміна організаційно-правової форми підприємств комунальної власності, які здійснюють діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі шляхом корпоратизації, випуску й розміщення їхніх акцій й облігацій
6. Проведення реструктуризації й списання боргових зобов'язань підприємств ЖКГ
7. Удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання в сфері ЖКГ і тарифної політики в цій сфері
8. Застосування процедури аукціону під час придбання права на здійснення концесійної діяльності й права приватної власності на підприємства ЖКГ
9. Активізація діяльності уповноважених центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо залучення приватних інвесторів до висновку концесійних договорів й участі у відчуженні в приватну власність підприємств ЖКГ

Питання для самоконтролю знань:

1. У чому полягають особливості фінансів житлово-комунального господарства?
2. Назвіть джерела доходів житлово-комунального господарства в Україні.
3. Який порядок розрахунку квартирної плати?
4. Наведіть перелік чинників, які впливають на розмір квартирної плати.
5. Що включають доходи від нежитлових приміщень?
6. Назвіть напрямки використання чистого прибутку підприємств житлово-комунального господарства.
7. Вкажіть склад і структуру видатків житлового господарства.
8. Охарактеризуйте витрати, що включаються до собівартості житлово-комунального господарства.
9. У чому полягає суть комунальних платежів?
10. Які шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги?
11. Які основні напрями реформування і розвитку житлово-комунального господарства в Україні?
12. Охарактеризуйте механізмами залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства.

Питання для самостійного вивчення:

1. Проблеми розвитку житлово-комунального господарства в Україні.
2. Механізм розрахунку собівартості робіт у господарстві міського електротранспорту.
3. Особливості розрахунку собівартості робіт у тепловому господарстві.
4. Методика розрахунку собівартості робіт у водопровідно-каналізаційному господарстві.
5. Застосування санкцій як способу ліквідації заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги.
6. Організація збору платежів за комунальні послуги.
7. Особливості нарахування тарифів на теплопостачання.

Тестові завдання до теми 9**1. Житлове будівництво не ведеться за рахунок:**

- 1) бюджетних коштів;
- 2) коштів юридичних і фізичних осіб;
- 3) довгострокового банківського кредитування;
- 4) короткострокового банківського кредитування.

2. Джерела фінансування ремонту житлового фонду:

- 1) доходи від оренди;
- 2) перевищення доходів над видатками житлового фонду;
- 3) бюджетні асигнування;
- 4) усе перераховане.

3. Планування видатків на утримання житлово-комунального господарства розпочинається з:

- 1) сумування всіх витрат;
- 2) визначення доходів цих підприємств;
- 3) бюджетних асигнувань;
- 4) усе перераховане.

4. Від яких чинників залежить сума квартирної плати?

- 1) кількості осіб, що проживають у квартирі;
- 2) розмірів середньорічної житлової площі і середньої ставки за 1 м²;
- 3) кількості повнолітніх осіб, що проживають у приміщенні;
- 4) місцезнаходження та кількості поверхів у будинках.

5. Джерелами доходів житлово-комунального господарства є:

- 1) квартирна плата;
- 2) кошти, які одержують від комунальних підприємств на відшкодування витрати з обслуговування внутрішньобудинкових мереж;
- 3) інші доходи (орендна плата за житлові приміщення, виручка від реалізації майна, макулатури і металобрухту);
- 4) усе перераховане.

6. Найбільшу частку у структурі видатків житлово-комунального господарства складають:

- 1) ремонт житлового фонду;
- 2) нарахування на заробітну плату;
- 3) заробітна плата;
- 4) матеріальні витрати.

7. Витрати, що включаються до собівартості житлово-комунального господарства:

- 1) матеріальні витрати;
- 2) витрати на оплату праці;
- 3) інші витрати;
- 4) усе перераховане.

8. Які витрати належать до елемента «Матеріальні витрати»?

- 1) пов'язані з підготовкою та освоєнням нових видів робіт та послуг;
- 2) на перевезення працівників до місця роботи;
- 3) на повне відновлення основних фондів;
- 4) усе перераховане.

9. Які витрати належать до елемента «Інші витрати»?

- 1) пов'язані з підготовкою та освоєнням нових видів робіт та послуг;
- 2) на перевезення працівників до місця роботи;
- 3) на повне відновлення основних фондів;
- 4) усе перераховане.

10. Які витрати належать до елемента «Амортизація основних фондів та нематеріальних активів»?

- 1) пов'язані з підготовкою та освоєнням нових видів робіт та послуг;
- 2) на перевезення працівників до місця роботи;
- 3) на повне відновлення основних фондів;
- 4) усе перераховане.

11. Витрати на оплату праці плануються відповідно до:

- 1) відрядних розцінок;
- 2) тарифних ставок;
- 3) посадових окладів;
- 4) усього перерахованого.

12. Які механізми варто застосувати з метою поліпшення збирання платежів?

- 1) застосування санкцій та стимулів з метою погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги;
- 2) запровадження економічних стимулів для дисциплінованих платників, які не мають боргів з оплати послуг;
- 3) створення в містах автоматизованих систем збору і обробки платежів;
- 4) усе перераховане.

13. Які основні шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги?

- 1) скорочення реальних витрат у процесі виробництва, транспортування й споживання продукції (послуг) у ЖКГ;
- 2) виключення зі складу собівартості витрат, що не відносяться до витрат на виробництво й реалізацію продукції (послуг);
- 3) підвищення рівня науково-методичного обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів;
- 4) усе перераховане.

14. Виділіть одне з повноважень органів місцевого самоврядування в галузі управління житлово-комунального господарства:

- 1) реформування системи фінансування житлово-комунального господарства;
- 2) сприяння розширенню житлового будівництва;
- 3) забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- 4) сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій із обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства.

15. Виділіть один із напрямів реформування житлово-комунального господарства:

- 1) реформування системи фінансування житлово-комунального господарства;
- 2) сприяння розширенню житлового будівництва;
- 3) забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- 4) сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій із обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства.

16. Одним із завдань комунальної реформи є:

- 1) реформування системи фінансування житлово-комунального господарства;
- 2) сприяння розширенню житлового будівництва;
- 3) забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- 4) сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій із обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства.

17. Одним із механізмів реалізації комунальної реформи є:

- 1) реформування системи фінансування житлово-комунального господарства;
- 2) сприяння розширенню житлового будівництва;
- 3) забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- 4) сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій із обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства.

18. Одним із напрямів вдосконалення системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства є:

- 1) скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги;
- 2) зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства;
- 3) регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- 4) усе перераховане.

19. Одним із напрямів підвищення якості регіональної програми розвитку й реформування житлово-комунального господарства є:

- 1) скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги;
- 2) зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства;
- 3) регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- 4) усе перераховане.

20. Одним із механізмів залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства є:

- 1) скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги;
- 2) зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства;
- 3) регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- 4) усе перераховане.

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

10.1. Моделі організації місцевого самоврядування

10.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів

10.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

10.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування

10.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах

10.1. Моделі організації місцевого самоврядування

Розвиток демократії передбачає розподіл владних повноважень і відповідний поділ фінансових ресурсів, все вищий рівень децентралізації. Як показує досвід, чим більше грошових коштів та інших видів фінансових ресурсів перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тим меншою є загроза встановлення диктатури і тоталітарного режиму правління. Зміцнення демократичних основ, яке відбувалося у другій половині XX ст., передбачало проведення організаційних реформ органів місцевого самоврядування, в результаті яких уся їх діяльність набула більш публічного і демократичного характеру. До прийняття рішень почали залучатись широкі верстви громадськості. Посилилась роль мерів і місцевих виборних органів, відбулися зміни в побудові місцевих органів самоврядування.

Вважається, що в Європі було сформовано дві основні моделі місцевого самоврядування, які поступово поширилися по всьому світу – англосаксонська та континентальна (рис. 10.1).



Рис. 10.1. Основні моделі місцевого самоврядування

Англосаксонська модель поширена у таких країнах: Великій Британії, США, Канаді, Індії, Австралії та інших. Її головні ознаки представлені на рис. 10.2.

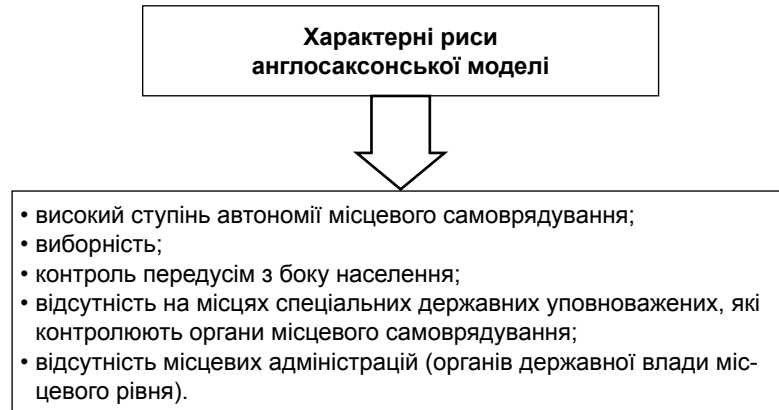


Рис. 10.2. Характерні ознаки англосаксонської моделі

Головний принцип – «діяти самостійно у межах наданих повноважень» (у Великій Британії повноваження надаються парламентом країни, тобто з «центру», у США – штатами, тобто на регіональному рівні). Виборчі органи місцевого самоврядування у межах закону, звичаїв, усталеної практики, судового прецеденту самостійно та під власну відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися у непрямій формі, наприклад за рахунок прийняття законів, які органи місцевого самоврядування вводять на своїй території із змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у судовій формі. Засіб впливу – державні дотації.

Континентальна модель поширена у країнах континентальної Європи (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія) та у більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Її головні ознаки представлені на рис. 10.3:



Рис. 10.3. Характерні ознаки континентальної моделі

Яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш крупні кантони та округи є місцевими рівнями державної влади. Елементи місцевого самоврядування знову з'являються на рівні департаментів, щоби їх повністю замінила державна влада на рівні регіону.

Основна ланка місцевого самоврядування – комуни, кожна з яких має свій представницький орган – раду та мера, який обирається з числа депутатів ради. Мер та депутати муніципальної ради, що працюють на постійній основі, утворюють муніципалітет. В той же час мер є державним службовцем, чия діяльність здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара Республіки, який також спостерігає за законністю рішень комуни, за необхідності звертається до суду про їх відміну (тобто щодо муніципальної ради принцип адміністративного контролю не діє).

У Німеччині, Австрії, Японії, деяких постсоціалістичних країнах діють **змішані моделі**, які поєднують ознаки англосаксонської та континентальної. Сьогодні спостерігається тенденція до зближення моделей місцевого самоврядування.

Суттєвими ознаками всіх муніципальних систем в умовах демократії є збереження та розвиток різноманіття форм місцевого само-

врядування. Це справедливо й для тих країн, які приділяють особливу увагу дотриманню єдиних стандартів рівня життя для жителів різних територій. Наприклад, у Німеччині, де комунальне право – виключна компетенція земель, існує багато розбіжностей між земельними комунальними конституціями. У країні діють **чотири моделі організації місцевого самоврядування**:

- «сильний мер», який займається і місцевими питаннями, і виконанням державних повноважень (французька);
- «сильний магістрат», який обирається зборами депутатів і колегіально здійснює виконавчу владу (північно германська);
- «сильний директор» – голова виконавчої влади, якого обирає комунальна рада, причому бургомістр виконує, головним чином, представницькі функції (англосаксонська);
- «сильна рада», яка є найвищим органом влади громади, бургомістр є головою ради й одночасно головою виконавчої влади (південноамериканська).

Неодноразово вдавалися до спроб уніфікувати структуру органів місцевого самоврядування, але ці спроби були визнані недоцільними.

Загалом в Європі відношення до місцевого самоврядування поляризується по осі «**північ – південь**». Скандинавські країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи – низьким.

У сучасних дослідженнях рівень розвитку місцевого самоврядування пов'язують з історією розвитку громадянських свобод та державності та виділяються:

- «одвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, які виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Велика Британія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, США);
- «лібералізовані держави верховної влади», що базуються на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату та майже не передбачають реального «управління під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія, Німеччина).

Для першої групи країн «точкою відліку» є місцева громада, для другої – держава. Наприклад, ще у XIX сторіччі законодавці Бельгії відстоювали тезис, що громада старіша за державу. Для Франції справедливо зворотнє, а саме: верховенство держави, там закон може сприяти створенню громади.

Першість громади проявляється у тому, що у країнах першої групи велика увага приділяється контролю громадян за місцевим самоврядуванням.

У Фінляндії принципи здійснення демократичних прав громадян гарантовані законом про місцеве самоврядування, який складається з 105 статей, з яких 6 – про право громадян безпосередньо брати участь в місцевому самоврядуванні та 13 – про їхнє право погодитися з рішенням муніципалітету або подати скаргу на нього. У країнах Скандинавії та Данії, наприклад, вивчення різноманітних скарг громадян – важлива складова адміністративної роботи. Такі скарги відокремлюються від звичайних судових позовів та розглядаються у спеціальних адміністративних судах – швидко, дешево, аргументовано, при цьому не передбачено значних витрат. У законі також є положення, що зобов'язує муніципалітет інформувати громадян про свою діяльність. Громадяни можуть в індивідуальному порядку виступити з ініціативою з будь-якого питання місцевого значення. При цьому закон змушує органи місцевого самоврядування обов'язково ці громадянські ініціативи розглядати.

У країнах другої групи також вважають, що активні громадяни – благо для муніципалітету, однак більше уваги приділяють державному контролю. У Німеччині начальник окружного управління – керівник району в землі – здійснює загальний або правовий нагляд за громадами районного підпорядкування, в той же час адміністрація округу здійснює правовий нагляд за містами не районного підпорядкування і одночасно виступає вищим органом нагляду за громадами районного підпорядкування. Міністерство внутрішніх справ федеральної землі також здійснює нагляд за районами та містами не районного підпорядкування. Особливі норми діють щодо державного фінансового нагляду. Бюджет кожного муніципалітету до його введення в дію суворо контролюється державою, зокрема на предмет збалансованості доходів та видатків, та підлягає затвердженню в рамках спеціальних погоджувальних бюджетних процедур.

10.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів

Україна як суверенна держава стала членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт. Таким чином, вона взяла на себе зобов'язання організовувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році.

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня декларація місцевого самоврядування.

Найважливішим джерелом муніципального права країн Європи, «квінтесенцією» загальноєвропейських принципів місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі 15 жовтня 1985 року. Держави – члени Ради Європи, які підписали цю хартію, враховують, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь у управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи.

Ще одним документом, який регулює діяльність місцевого самоврядування, є Всесвітня декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. У декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни.

Місцеве самоврядування

це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід обирати таким же чином або призначати за участю обраних органів

Громадські справи мають вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, які найближчі до громадян, а також її територіальними ланками – середнього або регіонального рівня, відповідно до чинного у кожній країні порядку.

Місцеві органи влади повинні мати право діяти з власної ініціативи в окремо обумовлених межах і не втручатися у повноваження, що виключені з компетенції місцевих органів самоврядування. Коло основних обов'язків місцевих органів самоврядування, як і процедура зміни цих обов'язків, мають бути відображені у конституції або законі.

Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Головні повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і у кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувалися в результаті тривалого періоду становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни. У межах своєї компетенції місцева влада має право вирішувати будь-які питання.

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади, як правило, здійснюється загальнодержавними органами з метою забезпечення дотримання конституції та законодавства, а також за своєчасністю виконання завдань, які держава доручила місцевій владі.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто носити диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, таких як інфляція, падіння темпів виробництва та ін. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими і різноманітними, то це може поставити під загрозу реальне здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та виключною. І навіть тоді, коли центральним або регіональним органам державної влади надано конституцією або статутом право втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють із місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень.

Місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень.

Розподіл коштів між місцевими органами влади має так чи інакше узгоджуватися з тими завданнями, що виконуються ними. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб та відповідне фінансове планування.

У Хартії виділяють вісім принципових положень про фінансову діяльність місцевого самоврядування (табл. 10.1):

Таблиця 10.1

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування
1. Органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні відповідні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки це практично можливо, реальному зростанню вартості виконуваних ними завдань.
5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою усунення наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції.
6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.
7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не перешкоджає реалізації принципів основоположної свободи органів місцевого самоврядування у проведенні своєї політики в межах власної компетенції.
8. Для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Прагнення до побудови в нашій країні ефективної системи взаємовідносин між органами різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих, неправильних рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації місцевих фінансів.

10.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування і визначення кола завдань місцевої влади зарубіжних країн. У XX столітті відбувався подальший процес зміцнення позицій місцевого самоврядування, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя і децентралізації державної влади. Закономірно, що такі процеси супроводжувалися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження органів місцевого самоврядування і концентрувались, головним чином, у місцевих бюджетах.

Основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів:

- поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;
- зростання населення міст, що вимагало більших затрат на соціально-культурні потреби;
- процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території тощо;
- підвищення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалася, та ін.);
- соціальна орієнтація економіки більшості ринкових країн, що передбачало зростання розмірів коштів, спрямованих на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;
- погіршення екологічного становища загалом у світі, що також вимагало додаткових затрат на охорону навколишнього при-

родного середовища, попередження і подолання наслідків екологічних катастроф тощо;

- регіоналізація економічних та соціальних процесів (після Другої світової війни), допомога депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів.

Зазначені тенденції суспільного розвитку впливали на збільшення загальних обсягів фінансових ресурсів, що надходили у розпорядження місцевої влади, а також на визначення пріоритетів щодо їх витрачання, тобто на структуру видатків місцевих бюджетів.

Обсяги фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від визначення пов'язаних із ними завдань. Відповідно до концепції суспільних благ місцева влада надає населенню, яке проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги.

Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть у розрізі регіонів однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують дороги та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, слідкують за освітленням, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, низку повноважень іспанські муніципалітети здійснюють спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, утримання доріг). В Італії місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу; фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт,

житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Розподіл завдань держави і місцевого самоврядування потребує відповідного розподілу фінансових, у т. ч. бюджетних ресурсів. У межах бюджетної системи кожної країни доходи бюджетів різних рівнів розподіляються відповідно до встановленого розподілу завдань держави та місцевих формувань, поділу повноважень між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються такі основні способи розмежування бюджетних доходів (рис. 10.4):



Рис. 10.4. Способи розмежування бюджетних доходів

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни.

Бюджетний унітаризм
форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм. Базується на засадах, визначених центральною владою законодавчим порядком.

В умовах **бюджетного унітаризму**, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розподілу доходів всередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (у межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм

форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм. Базується на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації на договірних засадах.

Бюджетний федералізм тяжіє до першого із зазначених вище способів розподілу доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків – фінансовий федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розподілятися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

Світовий досвід свідчить, що процес формування раціональної та високоефективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і відбувається в умовах жорстокої боротьби різних груп, які лобіюють інтереси окремих територій, в унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у відносно коротші терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте необхідно враховувати: в умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, що відбувається в останні десятиліття в цілому у світі, і зокрема в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму.

Зміни, які відбувалися у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, закономірно відображаються у формуванні доходної бази місцевих бюджетів. Здебільшого в європейських країнах основу доходної бази місцевих бюджетів складають податкові надходження. Виняток становить Великобританія, де перевага надається субсидуванню і, відповідно, частка грантів у сукупних доходах місцевих бюджетів країни є найвищою. Таке становище спричинено національними особливостями функціонування органів місцевого самоврядування, які не мають самостійних прав і фактично перетворилися на адміністративні органи центрального уряду.

У складі **податкових доходів** місцевих бюджетів, як правило, переважають місцеві податки, до яких у більшості країн віднесено майнові,

місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також чисельну групу дріб'язкових за своїм фінансовим значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на собак і т. п.).

Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. Так, якщо у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, в кінці XX століття лише близько 14 % сукупних доходів формувалося з податкових надходжень, а решта – за рахунок державних субсидій та субвенцій, то у Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації і автономії місцевих властей, власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів складали наприкінці 1990-их років 70,1 % і лише 19,1 % – державні субсидії.

Існують значні відмінності також і в складі **податкових доходів** місцевої влади. У Великобританії вони майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальноприйнятої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового тягаря. Окрім Великобританії, майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів США – наприкінці XX століття за їх рахунок було забезпечено надходження більше ніж 45 % власних доходів бюджетів місцевого самоврядування або більше 70 % податкових надходжень місцевих бюджетів; в Іспанії – більше 20 % власних доходів або 30 % податкових надходжень місцевих бюджетів; у Франції – більше 25 % власних доходів або 35 % податкових надходжень до місцевих бюджетів.

У країнах Північної Європи, які характеризуються найвищими показниками життєвого рівня і, відповідно, високими податками, у формуванні доходів місцевих бюджетів велику роль відіграють **муніципальні прибуткові податки**: в Швеції наприкінці 1990-их років за їх рахунок було сформовано 70 % сукупних доходів місцевих бюджетів, у Данії – більше 40 %, у Норвегії – більше 35 %.

До місцевих бюджетів зарубіжних країн надходять **неподаткові надходження**:

- штрафи, збори;
- доходи від майна, яке належить місцевим органам влади;

- орендна плата;
- кошти від продажу об'єктів муніципальної власності;
- кошти, залучені від розміщення муніципальних позик та ін.

Частка неподаткових надходжень достатньо велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються.

Так, у США, Великобританії, Швеції важливе місце серед неподаткових надходжень займають *доходи від підприємницької діяльності та власності*; у Франції, Німеччині та Данії значного поширення набули *місцеві позики*. Неухильно зростають *надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг* у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), в Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), у Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів).

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є *гранти*, тобто надходження коштів із бюджетів іншого, як правило, вищого рівня. Їх частка в доходах місцевих бюджетів коливається у більшості країн, які нами розглядалися, від 1/4 до 1/3, рідше – до 1/2 сукупних доходів. Виняток становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Сьогодні спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає поширенню принципу субсидіарності в Європі і світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які виділяються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям порівняно з цільовим субвенуванням, що, як показує досвід, не обмежує самостійності органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Витрачання ресурсів місцевої влади загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика центрального уряду країни. Наприкінці XX – на початку XXI століття спостерігається виразна *соціальна спрямованість* у витрачанні коштів місцевих бюджетів: найбільшими групами видатків характеризуються утримання закладів освіти, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

На частку даних трьох груп видатків у країнах, що нами розглядалися, припадає від 40 % до 84 % коштів місцевих бюджетів. Причому в країнах з соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування досягає максимального значення (Данія – 84 %, Норвегія – 72 %), у федеративних країнах і Великобританії, де місцеве самоврядування обмежене, – знаходиться на середньому рівні (США – 61 %, Німеччина – 52 %, Великобританія – 61 %), а в найбільш централізованій країні – Франції – і державі автономії – Іспанії – з нерівномірно розвинутим самоврядуванням, частка видатків з місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою (у Франції – 40 %, Іспанії – 29 %).

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відзначити, що переважання однієї чи другої групи зумовлюється виключно національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, які склалися протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими в усіх країнах є видатки, пов'язані з наданням муніципальних послуг (від 3 % до 13 % сукупних видатків місцевих бюджетів країн, що нами розглядалися), витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних вигод (від 2 % до 25 %), здійсненням розважальної, культурної та релігійної діяльності (від 1 % до 8 %), утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку (від 3 % до 11 %), охороною громадського порядку (від 1 % до 12 % сукупних видатків).

10.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як *локальні податки*, які є основною статтею доходів місцевих бюджетів. У середині 90-их років за рахунок місцевих податків формувалася 61 % місцевих доходів у Швеції, 51 % – у Швейцарії, 43 % – у Норвегії, 36 % – у Франції, 31 % – в Іспанії. Водночас у Греції цей показник – 2 %, у Словенії, Румунії, Нідерландах – 5 %, в Угорщині – 4 %, Болгарії – 1 %, Латвії – 6 %.

Внаслідок багатовікової еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерними особливостями якої є:

- *чисельність* – у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків зборів, в Італії – 70, у Франції – 50. Разом з тим у Великобританії лише 1 податок – подушний;

- **масовість** – податки сплачуються фактично всім дорослим населенням незалежно від соціального статусу та рівня доходів;
- **регресивність** – частка місцевих податків і зборів зменшується, якщо сукупні доходи місцевих бюджетів зростають. У той же час є країни, які застосовують прогресивні ставки оподаткування (Фінляндія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Швейцарія) при оподаткуванні особистого майна громадян;
- **застосування права податкової ініціативи**. В унітарних країнах місцеві органи влади, як правило, такого права не мають. Усі місцеві податки і збори запроваджені законами, які ухвалює парламент країни. У Норвегії та Бельгії місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада лише обмежує їх максимальні ставки. У федеративних державах основне коло питань місцевого оподаткування є компетенцією суб'єктів федерації (Канада, США, Швейцарія). Ставки місцевих податків і зборів у цих країнах визначають муніципалітети.

Основні моделі податкової системи місцевих органів влади (на прикладі податків з доходів фізичних осіб):

Перша модель: у Німеччині, Австрії, Іспанії, Люксембурзі місцеві органи влади автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від податку на доходи у країні.

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

Третя модель: місцеві органи влади самостійно встановлюють ставки оподаткування та базу прибуткового податку. Відповідні місцеві податки не враховуються центральним урядом при визначенні прибуткового доходу для податків, які надходять до центрального бюджету. Така модель застосовується в Швейцарії, провінції Квебек (Канаді) та деяких інших країнах.

Загальна кількість **місцевих податків** в окремих країнах досить значна і, відповідно, їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відчутна.

Вітчизняні вчені і науковці мають дещо різний підхід до класифікації місцевих податків у зарубіжних країнах. Наприклад, Кириленко О. П. поділяє усі місцеві податки на чотири групи:

1) власні місцеві податки – встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевої спільноти. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фінансове значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові;

2) надбавки до державних податків на користь місцевих бюджетів. Крім того, до цієї групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Розміри відрахувань, а також граничні рівні надбавок визначаються центральним урядом;

3) податки, що стягуються у вигляді плати за послуги, які надаються місцевою владою (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв'язку, автостоянками, за видачу різних документів органами місцевої влади);

4) податки, які відображають політику місцевої влади, головним чином, це – **екологічні податки**; значної фінансової ролі вони не відіграють, проте сприяють охороні навколишнього середовища й економному використанню обмежених природних ресурсів.

Петленко Ю. В. і Рожко О. Д. класифікують місцеві податки за формою їх встановлення та за способом зарахування до місцевих бюджетів і виділяють 3 групи податкових платежів:

1. Прямі і непрямі, які запроваджені майже в усіх країнах місцевими органами влади і надходять до їх бюджетів;

До прямих належать:

- промисловий податок;
- податок на нерухоме майно фізичних осіб;
- податок на землю, автомобілі.

До непрямих належать:

- індивідуальні та універсальні акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів (на бензин). В Японії – акцизи на споживання газу та електроенергії. У Великобританії місцевих непрямих податків немає.

2. Податки, що встановлюються місцевими органами влади як надбавки до загальнодержавних податків або як відрахування від них (місцеві надбавки до земельного та с/г податків в Італії, відрахування від податку на доходи фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій у США, надбавка до ПДВ у Франції);

3. Інші місцеві податки (це найбільша група):

- податки на заняття торгівлею;
- податки з власників собак;
- на розваги та видовища;
- на володіння транспортними засобами;
- на торгівлю спиртними напоями;
- на надання ліцензій на спадщину;
- на подарунки;
- на осіб, котрі володіють двома квартирами;
- на мисливство та рибальство;
- на відкриття нічних закладів, готелів;
- на рекламу;
- на кар'єри;
- на прибирання вулиць і ліквідацію побутових відходів.

Подібних податків центральна влада, як правило, не стягує.

Основну роль у розвинутих країнах відіграють податки на майно, у першу чергу на нерухомість та на землю. У США за рахунок податків на майно формується 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції – 40 %.

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

10.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах

Первинною ланкою місцевого самоврядування в зарубіжних країнах виступають, як правило, **міські та сільські комуни**, які по-різному називаються (В Данії, наприклад, це **муніципалітети**), а також значно відрізняються розмірами території, чисельністю населення. У деяких країнах створюються невеликі самоврядні одиниці, які не мають статусу муніципалітету. Наприклад, в Іспанії налічується 3670 **місцевих громад**, розмір яких менший за розмір комуни. Ініціатива створення виходить від зацікавленого населення або муніципалітету, думка якого в будь-якому випадку має бути взятою до уваги.

Повсюдно у післявоєнній Європі відбувалося укрупнення муніципальних утворень, у низці країн вводилися обмеження щодо розміру муніципалітету.

Досвід укрупнення був як позитивним, так і негативним. Спроби «командного злиття» не були вдалим навіть у таких країнах, як **Франція**. Навпаки, успіху досягали добровільні об'єднання. Навіть, якщо межі надмуніципальних утворень визначалися «зверху», це робилося на базі аналізу досвіду міжмуніципальної кооперації та дорогих досліджень, завдяки чому враховувалися економічні, історичні, культурні зв'язки муніципалітетів.

У **Швеції**, наприклад, муніципалітети об'єднувалися навколо міст на основі освоєння територій між населеними пунктами. Остаточний муніципальний поділ закріпив систему блоків, яка склалася.

У **Данії** для визначення меж округів було проведено дослідження, яке виявило вже сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 центри тяжіння) і багато інших сфер, навіть межі продажу та доставки місцевих газет. В результаті склалася повна взаємозалежність. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різноманітних громадських послуг, який засвідчив, наприклад, що будинки для старих доцільно створювати на територіях із населенням 3,5–5,0 тисяч осіб, а система допомоги вдома ефективна при населенні 4,0–5,0 тисяч. Законом було затверджено принципи змін муніципального поділу (округи охоплюють сільські муніципалітети та міста, одне місто – один муніципалітет, що передбачає забезпеченість територією для промислового та іншого розвитку). Керуючись цими принципами та використовуючи результати детальних досліджень, данська Комісія з реформ місцевого самоврядування розробила пропозиції щодо створення округів; ці пропозиції були спрямовані для обговорення в муніципалітети та затверджені центральною владою тільки після узгодження з тими, хто мав об'єднуватися.

У **Фінляндії** 20 років тому вдалися до спроби «зверху» зменшити кількість муніципалітетів, розробили план подібний до шведського та датського. Однак в результаті політичних дебатів із територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій на виконання державних повноважень – надання послуг у шкільній освіті, із догляду за дітьми тощо. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів через надання до-

даткових коштів, тобто реформа проводиться адміністративним шляхом, але підтримується економічним.

Процеси укрупнення муніципалітетів та адміністративно-територіальна реформа в цілому безпосередньо пов'язувалися із децентралізацією управління та передачею на місцевий рівень все більших повноважень.

Показовим є досвід проведення реформи місцевого самоврядування у країнах колишнього соціалістичного табору – Польщі та колишній ГДР.

Польські законодавці ще у 1990 році закріпили основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування у національних актах. З січня 1990 року в **Польщі** вступив у дію закон про місцеве самоврядування, відповідно до якого воно повинно здійснюватися на основі принципів субсидіарності та пріоритету прав громадян. У якості базової основи місцевого самоврядування було обрано гміну (громаду). Управлінська діяльність місцевої спільноти здійснюється через органи гмінного (місцевого) самоврядування, головна задача яких, так само як і органів державної влади в Польщі, – надання послуг мешканцям.

З початку 1999 року місцеве самоврядування реалізується також і на повітовому рівні (районний рівень).

Аналізуючи уроки об'єднання в **Німеччині**, німецькі фахівці виявили низку помилок:

- система місцевого самоврядування, як правило, охоплює широкі прошарки суспільства, тому її реформування не має бути кардинальним, як це було при приєднанні «нових» федеральних земель до західногерманської системи;
- саме при реформуванні місцевої влади слід було більше уваги приділяти позитивному досвіду і покласти його в основу нової системи (наприклад, у колишній ГДР успіхи у соціальній сфері були досягнуті завдяки діяльності місцевих влад, але при об'єднанні це не врахували);
- для практичного здійснення реформи місцевого самоврядування необхідно було мати багато спеціалістів у сфері комунального права, управління, фінансів, а їх недостатність разом із відсутністю відпрацьованого механізму комунального управління не могла компенсуватися навіть за рахунок величезних фінансових вкладень у «нові» землі.

Фінансове вирівнювання за кордоном

Організація системи міжурядових фінансових відносин у зарубіжних демократичних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних положень:

- 1) враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади;
- 2) держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення однаково високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найважливіших суспільних послуг.

За таких обставин фінансове вирівнювання місцевих бюджетів є не лише засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Ні єдиного трактування терміна «*фінансове вирівнювання*», ні загальносхвалених підходів до його здійснення в зарубіжній практиці та науковій літературі немає. В кожній країні тривалий історичний розвиток та особливості організації міжурядових відносин заклали основи автентичного розуміння цього поняття та сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції все більшою мірою нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють поширенню кращого досвіду.

За кордоном *під фінансовим вирівнюванням* розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між територіальними одиницями.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів місцевої влади, та віднесеними до їх компетенції завданнями та обов'язками, виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню вертикальних дисбалансів забезпечується спроможність кожного рівня виконувати свої повноваження та створюються умови для повного та своєчасного фінансування відповідних, закріплених за ним, суспільних послуг.

Горизонтальні фіскальні дисбаланси виникають в межах одного рівня управління та зумовлені неоднаковими фінансовими можливостями та потребами окремих місцевих урядів.

Мета фінансового вирівнювання – зменшення вертикальних та горизонтальних дисбалансів у фінансовому забезпеченні органів місцевої влади.

У світовій практиці розрізняють *два основні види фінансового вирівнювання*:

1) зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави;

2) об'єднання зусиль органів місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання, за рахунок яких усуваються горизонтальні фіскальні дисбаланси.

У зарубіжних державах застосовують різні *способи фінансового вирівнювання*:

- прямі трансферти (загальні і спеціальні);
- непрямі трансферти (передані податки або відрахування від регулюючих доходів);
- фонди фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. У зарубіжній практиці сформувались два основні підходи до їх класифікації. Згідно з першим, визначеним Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. *Субсидіями* відповідно до цієї класифікації вважаються лише ті трансферти, які надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. *Гранти* – це необов'язкові трансферти, що функціонують між органами державного управління та міжнародними організаціями. Тобто, трансферти, за допомогою яких здійснюється фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, – гранти.

В європейських країнах широкого застосування набула інша класифікація, розроблена у 1986 р. експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи. Відповідно до неї *субсидії* – переміщення коштів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період, не менший за 10 років. Всі субсидії поділяються на дві групи – загального призначення та спеціальні. *Субсидії загального призначення* використовуються без обмежень і прирівнюються до власних доходів місцевих органів влади. *Субсидії спеціального призначення* мають бути витрачені на конкретні цілі.

Поширеною в зарубіжних країнах є тенденція використання формульного розрахунку вирівнювальних трансфертів. При цьому використовуються різні формули, які досить часто враховують не лише загальноприйняті соціальні стандарти, а й певні національні особливості та пріоритети. В одних країнах вирівнюється лише дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) чи видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – одне і друге (Австрія, Велика Британія, Японія).

У країнах, де вирівнюються і дохідна спроможність територій, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, як правило, має такий вигляд:

$$TR_i = \alpha (E_i - R_i) P_i \quad (10.1)$$

де TR_i – сума трансферту для i -го місцевого бюджету;

α – коефіцієнт фінансового вирівнювання (від 0 до 1);

E_i – видаткова потреба i -го бюджету на одну особу населення;

R_i – дохідна спроможність i -го бюджету на одну особу населення;

P_i – кількість населення i -ої територіальної одиниці.

Така формула має низку переваг, оскільки:

1) дає змогу використовувати трансферти як з додатним значенням (надання коштів), так і з від'ємним (вилучення коштів);

2) не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету;

3) видаткова потреба і дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховується не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні роки, а шляхом урахування низки закріплених у формулі об'єктивних показників.

Формула не обов'язково має забезпечувати повне вирівнювання. Вона повинна передбачати елементи, які б стимулювали зусилля місцевих органів влади, спрямовані на збільшення їх доходів. Ще одним вагомим аргументом проти здійснення повного фінансового вирівнювання є доцільність заохочення людей до переїзду в регіони пріоритетного розвитку. Стимулювання такого руху, як правило, є дешевшим, ніж створення нових підприємств за місцем проживання безробітних.

Ресурсною основою фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах здебільшого є:

- асигнування з центрального бюджету;
- асигнування з бюджетів органів регіональної влади;
- кошти, передані з «багатих» місцевих бюджетів;

– відрахування від загальнодержавних податків.

Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання у зарубіжних державах є, як правило, сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім того, враховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії поряд з іншими критеріями береться до уваги показник рівня безробіття, у Норвегії – сума поточних витрат на прибирання снігу взимку, у Португалії – кількість церковних приходів і т. д.

Підбір критеріїв для **фінансового вирівнювання** за кордоном багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, політичною ситуацією всередині країни, актуальністю внутрішніх проблем, необхідністю їх вирішення тощо.

Особливості фінансового вирівнювання представлені в табл. 10.2:

Таблиця 10.2

Особливості фінансового вирівнювання у деяких країнах світу
У Канаді єдиним критерієм для визначення фінансових потреб провінцій є чисельність населення.
У Швеції платежі на вирівнювання відмінностей у структурі і обсягах витрат муніципалітетів залежать від: клімату, щільності населення, його вікової і соціальної структури.
У Франції при визначенні загальних дотацій на функціонування комун враховуються: чисельність населення, його оподатковувані доходи, кількість учнів у системі дошкільної і обов'язкової шкільної освіти, масштаби дорожнього господарства, кількість «соціальних» квартир.
У Німеччині критерієм для надання загальних дотацій комун є різниця між фінансовими потребами та податковою спроможністю комун. При визначенні фінансової потреби враховується: виконання функцій центру; чисельність населення і студентів; довжина доріг, наявність шахт, характер території.
У розрахунках загальної субсидії на розвиток громади в США враховується: ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення порівняно з іншими містами.
В Іспанії цільові дотації органам місцевої влади надаються з врахуванням: чисельності населення, загального збору податків, наявності суспільних шкіл.
У Росії в процесі фінансового вирівнювання враховуються: податковий потенціал територій, кількість населення, мінімальні необхідні видатки територіальних бюджетів.

Загалом, фінансове вирівнювання у зарубіжних країнах повинно базуватись на таких **принципах**:

- 1) стимулювання;
- 2) сприяння місцевій автономії;
- 3) широти вирівнювання (має враховуватись якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні);
- 4) повноти критеріїв (при оцінці видаткових потреб мають братися до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах: демографічні, географічні, соціальні, економічні);
- 5) ефективності;
- 6) об'єктивності (в основі розрахунку видаткових потреб має бути не суб'єктивна оцінка, система об'єктивних показників);
- 7) обґрунтованості (при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх обсяг, мають враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що надаються органами місцевої влади);
- 8) демократичності (потреби повинні відображати запити і уподобання місцевого населення);
- 9) простоти (модель фінансового вирівнювання має бути зручною і простою);
- 10) стабільності;
- 11) пріоритетності загальних трансфертів.

Місцеві позики за кордоном

У країнах Європи практика місцевих позик бере початок ще з кінця XIX ст.. Найпоширенішими за кордоном формами місцевих запозичень є:

- облігаційні позики;
- кредити фінансово-банківських установ;
- міжбюджетні позики.

Облігаційні позики залежно від специфіки поділяються на три основні групи:

- 1) генеральні боргові зобов'язання (бездохідні облігації, які гарантуються доходами бюджетів та майном органів місцевого самоврядування);
- 2) дохідні облігації (випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури і погашаються, як правило, за рахунок доходів збудованих комунальних підприємств);
- 3) змішані облігації (не приносять доходів та погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів).

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування країн Європи більшість запозичень реалізують за посередництва спеціальних фінансово-кредитних інститутів.

У багатьох країнах, особливо європейських, держава є гарантом зобов'язань органів місцевого самоврядування. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава здійснює певні заходи для мінімізації ризику. Центральні уряди отримують регулярну звітність про стан місцевих фінансів та здійснюють контроль за дотриманням фінансової дисципліни.

Обмеження у сфері запозичень, які встановлюються центральним урядом або регіональними урядами, бувають:

- прямими (регулювання обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу);
- непрямыми (обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту).

Якщо місцеві органи влади не дотримуються встановлених обмежень, то можливе втручання центрального уряду у фінансові справи муніципалітетів.

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень прийнято дотримуватись «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки.

Уряди зарубіжних країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення названих цілей є використання застави. Нормативні документи визначають *види застави*, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень:

- доходи від реалізації прибуткових проектів;
- сукупні доходи місцевого бюджету;
- певні типи активів муніципалітетів.

Якщо одночасно використовуються кілька видів застави, то інвестори надають позику охочіше.

Чітко визначена процедура *дефолту* місцевого бюджету дає змогу, з одного боку, визначити порядок сплати коштів за позикою, а з іншого – гарантувати населенню надання обов'язкових соціальних послуг. Система врегулювання дефолту чітко визначає дії як кредито-

ра, так і позичальника.

Комплекс заходів, пов'язаних з неплатоспроможністю позичальника, як правило, передбачає:

- попередження дефолтів місцевих та регіональних органів влади;
- розробку чітких адміністративних та правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат;
- визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів;
- мінімізацію ризиків для центрального уряду;
- підтримання належного рівня фінансування суспільних благ.

Вивчення зарубіжного досвіду та ефективне його застосування в Україні дасть змогу розробити дієву систему раціонального використання залучених ресурсів.

Питання для самоконтролю знань:

1. Назвіть основні моделі організації місцевого самоврядування.
2. Які характерні риси англосаксонської моделі місцевого самоврядування?
3. Охарактеризуйте континентальну модель місцевого самоврядування.
4. Які моделі організації місцевого самоврядування в Німеччині?
5. Назвіть основні правові акти, якими регулюється діяльність Європейської хартії.
6. Охарактеризуйте основні положення про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, які діють у Хартії.
7. Які чинники впливають на збільшення видатків місцевих бюджетів?
8. Що включають фінансові ресурси органів місцевої влади зарубіжних країн?
8. Вкажіть способи розподілу бюджетних доходів.
9. Охарактеризуйте доходи і витрати місцевих бюджетів зарубіжних країн.
10. Які особливості фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах?
11. Охарактеризуйте зарубіжний досвід місцевого оподаткування.
12. Які моделі податкових систем місцевих органів самоврядування діють у зарубіжних країнах?
13. Опишіть міжнародний досвід реформ, здійснених місцевими органами самоврядування.

Питання для самостійного вивчення:

1. Зарубіжний досвід забезпечення самостійності місцевих бюджетів.
2. Фінанси муніципальних підприємств та муніципальні платежі у зарубіжних країнах.
3. Зарубіжний досвід використання бюджетних трансфертів.
4. Касове виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
5. Структура та основні функції казначейства Франції.
6. Організація державного казначейства в США.
7. Особливості державного казначейства у Великобританії.
8. Особливості державного казначейства у країнах СНД.

Тестові завдання до теми 10**1. Які характерні ознаки англосаксонської моделі?**

- 1) контроль з боку населення;
- 2) обмежена автономія місцевого самоврядування;
- 3) наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування;
- 4) усе перераховане.

2. Які характерні ознаки континентальної моделі?

- 1) високий ступінь автономії місцевого самоврядування;
- 2) контроль передусім з боку населення;
- 3) обмежена автономія місцевого самоврядування;
- 4) усе перераховане.

3. У яких країнах поширена англосаксонська модель?

- 1) Великій Британії;
- 2) Австралії;
- 3) Індії;
- 4) усе перераховане.

4. У яких країнах поширена континентальна модель?

- 1) Великій Британії;
- 2) США;
- 3) Індії;
- 4) Італії.

5. У яких країнах поширена змішана модель?

- 1) Великій Британії;
- 2) Австрії;
- 3) Індії;
- 4) Італії.

6. Місцеве самоврядування – це:

- 1) форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм;
- 2) форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм;
- 3) це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення;
- 4) усе перераховане.

7. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у:

- 1) 1980 р.;
- 2) 1985 р.;
- 3) 1990 р.;
- 4) 1997 р.

8. Які способи розмежування бюджетних доходів передбачені у зарубіжних країнах?

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- 3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків;
- 4) усі перераховані.

9. Бюджетний федералізм – це:

- 1) форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм;
- 2) форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм;
- 3) це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення;
- 4) усе перераховане.

10. Бюджетний унітаризм – це:

- 1) форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм;
- 2) форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм;
- 3) це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення;
- 4) усе перераховане.

11. У складі податкових доходів місцевих бюджетів переважають:

- 1) штрафи, збори;
- 2) доходи від майна, яке належить місцевим органам влади;

- 3) орендна плата;
- 4) місцеві податки.

12. До місцевих бюджетів зарубіжних країн надходять неподаткові надходження у вигляді:

- 1) штрафів, зборів;
- 2) доходів від майна, яке належить місцевим органам влади;
- 3) орендної плати;
- 4) усього перерахованого.

13. Надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг зростають у:

- 1) США;
- 2) Великобританії;
- 3) Швеції;
- 4) усіх країнах.

14. Доходи від підприємницької діяльності та власності переважають у:

- 1) США;
- 2) Великобританії;
- 3) Швеції;
- 4) усіх країнах.

15. Характерними особливостями зарубіжної системи оподаткування місцевих податків і зборів є:

- 1) чисельність;
- 2) масовість;
- 3) регресивність;
- 4) усе перераховане.

16. У першій моделі податкової системи місцеві органи влади:

- 1) самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, що надходить до державного бюджету;
- 2) самостійно встановлюють ставки оподаткування та його базу з прибуткового податку;
- 3) автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від податку на доходи у країні, який зараховано до об'єктів всіх рівнів;
- 4) усе перераховане.

17. У другій моделі податкової системи місцеві органи влади:

- 1) самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, що надходить до державного бюджету;

- 2) самостійно встановлюють ставки оподаткування та його базу з прибуткового податку;
- 3) автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від податку на доходи по країні, який зараховано до об'єктів всіх рівнів;
- 4) усе перераховане.

18. У третій моделі податкової системи місцеві органи влади:

- 1) самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, що надходить до державного бюджету;
- 2) самостійно встановлюють ставки оподаткування та його базу з прибуткового податку;
- 3) автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від податку на доходи по країні, який зараховано до об'єктів всіх рівнів;
- 4) усе перелічене.

19. До прямих податків у зарубіжних країнах належать:

- 1) промисловий податок;
- 2) індивідуальні акцизи;
- 3) універсальні акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів;
- 4) акцизи на споживання газу та електроенергії.

20. До непрямих податків у зарубіжних країнах належать:

- 1) промисловий податок;
- 2) податок на нерухоме майно фізичних осіб;
- 3) податок на землю, автомобілі;
- 4) акцизи на споживання газу та електроенергії.

Навчальні завдання

Задача 1

Підприємство у звітному періоді здійснювало викиди в атмосферу у наступному обсязі:

- а) водню хлористого – 2 т;
- б) окису вуглеводню – 3 т;
- в) твердих речовин – 4 т.

Норматив збору за тонну кожної забруднюючої речовини – 11,34 грн./т.

За цей квартал також здійснювалось забруднення повітря внаслідок використання автомобілів:

- а) легкових (бензин етиловий) – 18 т;
- б) вантажних (дизельне пальне) – 36 т.

Нормативи збору за викиди в атмосферу забруднюючих речовин автомобільним транспортом складають:

- а) бензину етилового – 6 грн./т;
- б) дизельного палива – 4,5 грн./т.

Коригуючі коефіцієнти, які залежать від:

- чисельності жителів населеного пункту – 1,8;
- народногосподарського значення населеного пункту – 1,25.

Розрахувати суму збору за викиди в атмосферу забруднюючих речовин.

Задача 2

Промислове підприємство у своїй діяльності використовує водні ресурси місцевого значення. Встановлений ліміт води становить 1100 м^3 , в тому числі підземної води – 458 м^3 .

За показами вимірювальних приладів до джерела водопостачання забрано 1200 м^3 води, з них підземної води – 500 м^3 .

В межах ліміту сума збору за спеціальне використання водних ресурсів становить:

- а) з поверхневих водних об'єктів – 8,29 коп./ м^3 ;
- б) з підземних вод – 24,22 коп./ м^3 .

Для використання поверхневих вод в межах ліміту застосовується коефіцієнт індексації – 1,3. При перевищенні ліміту сума збору зростає п'ятикратно.

Розрахувати суму збору, що надійде в місцевий бюджет.

Задача 3

Загальна площа житлових будинків комунальної власності районів міста та ЖБК, які перебувають на обслуговуванні, становить 36385,3 тис. м². Тарифи з квартирної плати в будинках, не обладнаних ліфтами, встановлені у розмірі 0,9 грн. (без ПДВ) за 1 м², а в будинках, обладнаних ліфтами, – на 20 коп. більше. Визначити очікувані доходи з квартирної плати на плановий рік.

Задача 4

Визначити суму грошових коштів, яка необхідна для придбання рухомого складу в плановому періоді, та суму грошових коштів, необхідних для придбання запчастин.

Закупівля 30 тролейбусів:

- а) 20 тролейбусів К12–03 за ціною 723,25 тис. грн.;
- б) 10 тролейбусів К12–04 за ціною 420 тис. грн.

2. Придбання 35 комплектів для трамвайних вагонів Т-3 м має здійснюватись по відкритій чеській кредитній лінії в загальній сумі 67907 тис. грн.

Авансовий платіж відкритої кредитної угоди становить 6689,8 тис. грн.

Витрати на відкриття кредитної лінії складають:

- а) цінова експертиза контракту – 22, 3 тис. грн.;
- б) витрати на транспортування – 104,5 тис. грн.;
- в) оплата ПДВ (20 %) – 8919,8 тис. грн.;
- г) оплата мита – 6689,8 тис. грн.;
- г) витрати на обслуговування кредиту – 557,8 тис. грн.;
- д) комісійні іноземному банку – 290,2 тис. грн.;
- е) комісійні за зобов'язаннями – 65 тис. грн.;
- є) перерахування Мінфіну – 379,8 тис. грн.

3. Витрати на погашення кредиту банку «Київ» на придбання рухомого складу становлять 409 тис. грн.

Задача 5

Виходячи з наведених нижче даних, розрахувати затрати електроенергії, яка буде споживатись у плановому періоді при перевезенні пасажирів, та розподілити її між видами електротранспорту. У попередньому році електротранспортом було спожито 152980 тис. кВт·год електроенергії. При цьому для перевезення пасажирів трамваями було

спожито 49,2 % всієї електроенергії, тролейбусами – 50,6 % і фунікулером – 0,2 %. У плановому періоді споживання електроенергії збільшиться на 2 %, а ціна 1 тис. кВт·год становитиме 147,2 грн. Пропорції споживання електроенергії різними видами транспорту зберуться.

Задача 6

У періоді, що передує плановому, ДКП «Київелектротранс» перевезе 428000 тис. пасажирів, у тому числі 207000 тис. пасажирів платно і 221000 тис. пасажирів, які користуються правом безкоштовного проїзду. При цьому за абонентними талонами буде перевезено 80000 тис. пасажирів, від яких буде одержано 24,0 млн грн. доходів, а за проїзними квитками буде перевезено 127000 тис. пасажирів, від яких буде одержано 14,0 млн грн. У плановому періоді кількість пасажироперевезень збільшиться на 104, 91 %. Визначити доходи ДКП «Київелектротранс» у плановому періоді, вважаючи, що пропорції перевезень попереднього періоду зберуться.

Задача 7

Визначити витрати грошових коштів на проведення ТО-1 і ТО-2 при експлуатації тролейбусів і трамваїв. На проведення ТО-1 встановлено норматив витратних матеріалів для тролейбусів у розмірі 75 грн. за 1 вагондень, а для трамваїв – 71 грн. на 1 вагондень. Протягом року тролейбуси характеризуватимуться 152314 вагонднями, а трамваї – 135902 вагонднями. При проведенні ТО-2 виконуються певні ремонтні роботи, тому норматив витратних матеріалів встановлений для тролейбусів у розмірі 1649 грн., а для трамваїв – 1612 грн. За плановий період на тролейбусах буде виконано 1278 ремонтів, а на трамваях – 1131.

Задача 8

Розрахувати вартість шин, які будуть підлягати заміні у плановому періоді, виходячи з наведених нижче даних (табл. 1).

Таблиця 1

Дані для розрахунків

Типи тролейбусів	Кількість шин, шт.	Ціна 1 шини, грн.	Пройдено тис. км тролейбусами			
			Депо № 1	Депо № 2	Депо № 3	Депо «Куренівське»
ДАК	8	440	2180,2	-	1223,6	5860,3
14 тр	6	390	4149,3	5476,8	5016,2	-
ЮМЗ	10	440	-	1910,0	-	-
15 тр	10	390	-	2653,7	-	-

При цьому слід враховувати, що в містах застосовується підвищений коефіцієнт зносу шин, який становить 1,01; норма пробігу шини – 60 тис. км.

Задача 9

Вартість основних фондів на початок звітнього року в автотранспортних підприємствах міста складала 298125 тис. грн. Протягом року вартість основних фондів, що вибули, становила 8243 тис. грн., а вартість нововведених у дію основних фондів – 31215 тис. грн. За результатами попереднього року була проведена індексація основних фондів. Індекс інфляції склав 1,08. Розрахувати суму амортизаційних відрахувань у плановому періоді, знаючи, що норма амортизаційних відрахувань – 2 %.

Задача 10

Розрахувати вартість потреби в енергоносіях автотранспортних підприємств міста у звітному періоді за такими даними (табл. 2):

Таблиця 2

Дані для розрахунків

Назва енергоносія	Одиниця виміру	Необхідна кількість	Ціна одиниці (грн.)	Загальна сума
Електрична енергія	тис. кВт·год	7701,6	150,0	?
Котельно-пічне паливо	тис. м³	1855,8	342,0	?
Теплова енергія	Гкал	15608,0	70,0	?
Разом				?

Знаючи, що приріст вартості загальної потреби в енергоносіях міста у плановому році складе 15 %, а ціна 1 тис. кВт·год зросте на 3 %, розрахувати потребу в тис. кВт·год електроенергії.

Питома вага електроенергії в енергоносіях міста у плановому році збережеться на рівні звітнього.

Задача 11

Розрахувавши та взявши за основу середні значення коефіцієнтів росту (зниження) надходжень податку з громадян та плати за оренду землі за попередні роки, визначити прогностичні коефіцієнти росту та обсяги надходжень цих податків на плановий рік у районний бюджет.

Дані для розрахунків:

Таблиця 3

Показники для розрахунку податкових платежів

Показники	Роки			
	1	2	3	4
Фонд оплати праці (тис. грн.)	320	480	540	620
Відсоток вилучення податку з доходів громадян	13	13	15	15
Землі, надані в оренду, га	380	430	570	690
Середня грошова оцінка землі, тис. грн./га	4,0	4,0	4,0	4,0
Ставка орендної плати за використання земель державної власності (% від грошової оцінки)	1,0	1,0	1,0	1,0

Результати розрахунків занести у таблицю 4.

Таблиця 4

Прогнозування доходів на наступний рік

Види податків та коефіцієнти їх росту	Роки				Прогноз на наступний рік
	1	2	3	4	
Податок з доходів громадян					
Kt	x				
Плата за оренду землі					
Kt	x				

Задача 12

Розрахувати середньорічний темп приросту та прогноз надходжень місцевих податків і зборів у міський бюджет на наступний рік. Занести результати розрахунків у таблицю 5.

Таблиця 5

Прогноз надходжень місцевих податків і зборів у міський бюджет

Місцеві податки і збори	Роки					Прогноз на наступний рік
	1	2	3	4	5	
Туристичний збір, тис. грн.	15	18	23	28	32	x
Податок на нерухоме майно, тис. грн.	1250	1380	1420	1540	1570	x
Збір за місця для паркування транспортних засобів, тис. грн.	180	230	255	283	295	x
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, тис. грн.	680	910	1125	1280	1335	x
Реструктуризована заборгованість за місцевими податками і зборами, тис. грн.	–	15	18	21	17	x
Разом надходжень, тис. грн.	?	?	?	?	?	?
Коефіцієнт приросту	x	?	?	?	?	?

Задача 13

Визначити необхідний розмір бюджетної дотації комунальним підприємствам міста на основі вихідних даних:

Таблиця 6

Показники для розрахунку розміру бюджетної дотації

Види комунальних платежів	Нарахування суми комунальних платежів за рік, млн грн.	Фактично сплачено комунальних платежів, %	Дебіторська заборгованість за комунальними платежами за попередній рік, млн грн.
Квартирна плата	68,5	100	28
Опалення	74,9	55	16
Гаряче водопостачання	31,8	84	21
Холодне водопостачання	52,3	62	47
Газопостачання	28,2	34	13
Електроенергія	110,5	48	9

Задача 14

Розрахувати суми доходів міського бюджету, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (млн грн.):

1. Податок з доходів фізичних осіб – 260,5.
2. Державне мито – 15,2.
3. Надходження адміністративних штрафів – 23,8.
4. Податок на промисел – 19,4.
5. Плата за ліцензії – 17,3.
6. Плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів – 20,5.
7. Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності – 13,8.
8. Фіксований сільськогосподарський податок – 23,2.
9. Фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності – 67,2.
10. Плата за землю – 24,3.
11. Плата за оренду комунального майна – 68,9.
12. Плата за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення – 11,2.
13. Податок на прибуток підприємств комунальної власності – 43,5.

Задача 15

Визначити, які з доходів місцевих бюджетів враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

- 1) податок на доходи фізичних осіб, оплачений на території міста обласного значення;
- 2) адміністративні штрафи, які стягуються органами ДАІ у місті районного значення;
- 3) податок на прибуток підприємства «Обленерго», що перебуває в комунальній власності міста;
- 4) збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений на території міста обласного значення;
- 5) податок на доходи фізичних осіб, сплачений на території селища;
- 6) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються обласними адміністраціями;

- 7) державне мито, що стягується сільською радою;
- 8) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів обласного бюджету;
- 9) податок на нерухоме майно, сплачений на території міста районного значення;
- 10) фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, сплачений підприємцями міста районного значення;
- 11) фіксований сільськогосподарський податок, сплачений фермерами селища;
- 12) плата за землю, сплачена приватним підприємцем на території міста обласного значення.

Задача 16

На основі звітних даних про виконання бюджету (таблиця 7) здійснити розрахунки показників оцінки фінансового стану бюджету кожної адміністративно-територіальної одиниці. Визначити рейтингове місце кожної адміністративно-територіальної одиниці за показниками оцінки фінансового стану (таблиця 8). Зробити висновки.

Таблиця 7

Звітні показники виконання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць

Показники	Адміністративно-територіальні одиниці			
	A ₁	A ₂	A ₃	A ₄
Кількість населення, тис. осіб	109	132,6	114,5	99,8
Доходи бюджету, тис. грн.	43580	117878	90066	36236
Виконання бюджету, %	102	99	107	141,2
Доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тис. грн., – всього,	5947	11930	7628	12856
в тому числі:				
– загальний фонд	651	1386	89	669
– надходження бюджету розвитку	1148	1769	3017	1189
Недоїмка з платежів до місцевого бюджету, тис. грн.	2040	980	460	1600
Кредиторська заборгованість бюджету, тис. грн.	4359	4739	4848	3517

Таблиця 8

Оцінка фінансового стану адміністративно-територіальних одиниць

Показники для оцінки фінансового стану	Адміністративно-територіальні одиниці та їх рейтинги							
	A ₁	P ₁	A ₂	P ₂	A ₃	P ₃	A ₄	P ₄
Виконання бюджету, %								
Доходи на душу населення, грн.								
Доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на душу населення, грн.								
Надходження бюджету розвитку на душу населення, грн.								
Питома вага недоїмки, %								
Кредиторська заборгованість на душу населення, грн.								
Підсумковий рейтинг								

Задача 17

Проаналізувати показники адміністративно-територіальних одиниць за минулий рік. На підставі даних, наведених у таблиці 9, розрахувати найважливіші аналітичні показники за кожною територією. За значенням аналітичних показників визначити рейтинги територій щодо формування бази доходів. Результати розрахунків занести у таблицю 10. Зробити висновки.

Таблиця 9

Показники адміністративно-територіальних одиниць

Показники	Райони			
	P ₁	P ₂	P ₃	P ₄
Кількість населення, тис. осіб	3,4	1,8	3,4	1,3
Надходження до загального фонду бюджету, тис. грн.	382,0	115,7	225,1	205,8
Надходження доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тис. грн.	236,6	76,2	88,2	56,2
Надходження місцевих податків і зборів, тис. грн.	5,3	2,9	2,8	6,5
Виконання бюджету, %	90	88	96	105

Таблиця 10

Визначення рейтингу територій

Аналітичні показники та рейтинг	Райони							
	Р ₁		Р ₂		Р ₃		Р ₄	
	Значення показника	Рейтинг	Значення показника	Рейтинг	Значення показника	Рейтинг	Значення показника	Рейтинг
Питома вага доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, %								
Питома вага місцевих податків і зборів, %								
Надходження на душу населення, грн.								
Виконання бюджету, %								
Рейтинг району								

Задача 18

Визначити, які з видатків місцевих бюджетів враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

- 1) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 2) проведення референдумів;
- 3) видатки на позашкільні заходи міста;
- 4) програми природоохоронних заходів міського значення;
- 5) реставрація та охорона пам'яток архітектури районного значення;
- 6) капітальний ремонт пологового будинку;
- 7) видатки на відрядження працівників каналу міського телебачення;
- 8) видатки на заробітну плату працівників районної загальноосвітньої школи;
- 9) витрати на утримання школи-інтернату для дітей-сиріт.

Задача 19

Маючи показники звітного року та прогнозовані обсяги їх зміни у плановому році (таблиця 11), розрахувати індекси відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці протягом звітного та планового років.

Таблиця 11

Дані для розрахунку індексів відносної податкоспроможності

Показники	Звітний рік	Приріст (зменшення) показника у плановому році, %
Чисельність населення міста, тис. осіб	915,9	+ 5
Чисельність населення України, млн осіб	47314,6	– 2
Фактичне надходження доходів до бюджету міста, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тис. грн.	124750,2	+ 3
Фактичне надходження доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, до усіх місцевих бюджетів України, млн грн.	5371470,8	– 1

Задача 20

Розрахувати суму податкових та неподаткових надходжень до бюджету міста (млн грн.):

- 1) податок на нерухоме майно – 85;
- 2) туристичний збір – 50;
- 3) сума штрафних санкцій – 33;
- 4) збір за місця для паркування транспортних засобів – 17;
- 5) доходи від продажу майна комунальної власності – 35;
- 6) орендні платежі за майно комунальної власності – 18;
- 7) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності – 15;
- 8) доходи від підприємницької діяльності – 78.

Задача 21

Визначити суму поточних видатків та видатків розвитку обласного бюджету (млн грн.):

- оплата праці вчителів – 58;

- виплати соціальних допомог населенню – 87;
- капітальне будівництво – 30;
- державне управління – 90;
- наукові дослідження – 16;
- охорона здоров'я – 62;
- реалізація програми соціально-економічного розвитку – 48;
- придбання транспортних засобів – 12;
- обслуговування боргу місцевих органів влади – 11;
- оплата роботи працівників дошкільних установ – 36.

Задача 22

Розрахувати питому вагу та темпи зміни доходів міського бюджету. Зробити висновки.

Таблиця 12

Динаміка складу та структури доходів міського бюджету

Доходи	Загальний фонд				Темпи зміни загального фонду, %	Спеціальний фонд				Темпи зміни загального фонду, %
	Минулий рік		Звітний рік			Минулий рік		Звітний рік		
	сума, тис. грн.	питома вага, %	сума, тис. грн.	питома вага, %		сума, тис. грн.	питома вага, %	сума, тис. грн.	питома вага, %	
Податкові надходження – всього в т. ч.:	976238,9		1025342,0			77331,9		90117,9		
– податки на доходи фізичних осіб						–		–		
– податок на прибуток	746456,1		758601,1			–		–		
– податки на власність	12040,0		17640,0			–		–		
– податки на товари і послуги	–		–			63962,6		72037,8		
– плата за землю	32868,0		47118,0			–		–		
– інші податки	106212,2		116012,2			13369,3		–		
	78662,6		86080,7					18080,1		

Неподаткові надходження – всього в т. ч.:	86619,3		98120,7			123684,3		139899,3		
– доходи від власності та підприємницької діяльності										
– надходження від штрафів та фінансових санкцій	12021,0		16873,0			–		–		
– адміністративні збори та орендні платежі	3988,0		6857,0			–		–		
– інші неподаткові надходження	45183,0		51146,0			–		–		
– доходи від операцій з кредитування та надання гарантій	25427,3		23244,7			330,1		415,8		
– власні надходження бюджетних установ	–		–			3,6		5,8		
– надходження коштів від відчуження майна комунальної власності	–		–			45536,6		50411,6		
– надходження від продажу землі	–		–			31310,1		36099,1		
– збір за забруднення навколишнього середовища	–		–			12000,0		18532,0		
– цільові фонди	–		–			4592,0		7844,0		
Разом доходів	1062858,2		1123462,7			201016,2		230017,2		
Міжбюджетні трансферти	297988,6		316955,6			79126,3		88217,4		
Всього доходів	1360846,8	100	1440418,3	100		280142,5	100	318234,6	100	

Задача 23

Розрахувати структуру місцевих податків та зборів, що надійшли до міського бюджету, і визначити темпи їхньої зміни. Зробити висновки.

Таблиця 13

Динаміка складу і структури місцевих податків і зборів міського бюджету

Місцеві податки і збори	Минулий рік		Звітний рік		Відхилення		Темпи зміни, %
	сума, тис. грн.	питома вага, %	сума, тис. грн.	питома вага, %	у сумі, тис. грн.	у питомій вазі, %	
Податок на нерухоме майно	1900,0		2795,0				
Туристичний збір	500,0		6218,0				
Збір за місця для паркування транспортних засобів	3583,0		4315,0				
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	470,0		423,0				
Разом	?	100	?	100			

Задача 24

Використовуючи дані таблиці 14, розрахувати відхилення фактичного виконання дохідної частини міського бюджету від планового, а також відсоток виконання плану. Зробити висновки.

Таблиця 14

Виконання дохідної частини міського бюджету

Доходи	Затверджено у бюджеті на поточний рік, тис. грн.	Фактичне виконання доходів бюджету, тис. грн.	Виконання плану, %	Відхилення фактичного виконання доходів від плану, тис. грн.
Загальний фонд				
Податкові надходження	963821,1	955415,9		
Неподаткові надходження	69668,0	64760,3		
Разом доходів	?	?		
Міжбюджетні трансферти	347538,6	328728,2		
Всього доходів	?	?		
Спеціальний фонд	505529,7	401828,5		
Всього	?	?		

Задача 25

Використовуючи дані таблиці 15, розрахувати обсяг неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів та доходів спеціального фонду дохідної частини міського бюджету за попередній та звітний роки. Розрахувати обсяг планових завдань з виконання дохідної частини міського бюджету на наступний рік та відхилення обсягу доходів.

Таблиця 15

Виконання дохідної частини міського бюджету та план на наступний рік

Доходи	Виконання за попередній рік, тис. грн.	Виконання за звітний рік, тис. грн.	План у % до звітного року	Планові надходження на наступний рік, тис. грн.	Відхилення, тис. грн.	
					звітний рік від попереднього	планового року від звітного
Податкові надходження	514825,5	734518,6	103,4			
Неподаткові надходження	?	?	89,0			
Разом доходів	541323,8	770694,8				
Міжбюджетні трансферти	?	?	85,2			
Всього	858580,9	1061241,8				
Доходи спеціального фонду	?	?	99,1			
Всього	1236873,7	1306670,3				

Задача 26

Використовуючи дані таблиці 16, розрахувати:

- відхилення фактичного виконання видаткової частини міського бюджету (в розрізі загального і спеціального фондів) від затверджених у бюджеті завдань;
 - відсоток виконання планових завдань.
- Зробити висновки.

Таблиця 16

Виконання видаткової частини міського бюджету

Видатки бюджету за функціональною структурою	Загальний фонд				Спеціальний фонд			
	затверджено в бюджеті на рік	фактично виконано	відхилення	виконання плану, %	затверджено в бюджеті на рік	фактично виконано	відхилення	виконання плану, %
Разом видатків	?	?						
у т. ч.:								
– видатки споживання	1231361,4	1186590,5			161777,9	155113,9		
- заробітна плата та нарахування	609187,4	587487,0			12186,1	11664,6		
- оплата комунальних послуг та енергоносії	92826,3	88124,5			1996,1	1723,8		
- видатки розвитку	177695,3	156070,2			616396,4	291953,9		

Задача 27

Використовуючи дані таблиці 17, розрахувати:

- 1) відсоток виконання видаткової частини міського бюджету за поточний рік;
- 2) відхилення виконання видаткової частини міського бюджету у поточному році порівняно з попереднім.

Зробити висновки.

Таблиця 17

Виконання видаткової частини міського бюджету

Видатки бюджету	Загальний фонд					Спеціальний фонд				
	виконано за попередній рік	затверджено у бюджеті на поточний рік	виконано за поточний рік	відсоток виконання за поточний рік	відхилення поточного року від попереднього	виконано за попередній рік	затверджено у бюджеті на поточний рік	виконано за поточний рік	відсоток виконання за поточний рік	відхилення поточного року від попереднього
Всього видатків	845823,0	1108745,8	1043544,8			383985,0	351688,9	281725,6		
у т. ч. видатки за рахунок офіційних трансфертів-всього:	?	?	?			?	?	?		
- з державного бюджету	117371,3	305488,3	255589,0			210315,6	42715,1	34138,4		
- з обласного бюджету	517,0	2932,8	2607,3			–	820,4	820,4		

Задача 28

Обчислити показники фондівддачі міського водопроводу у вартісному і натуральному вираженні на основі таких даних:

- 1) обсяг реалізованої споживачам води – 2860 тис. м³;
- 2) середній тариф – 0,55 грн./м³;
- 3) середньорічна вартість основних виробничих фондів – 5360 тис. грн.

Задача 29

Обчислити середньозважений тариф на водопостачання, якщо у попередньому звітному році міським трубопроводом загалом було реалізовано 8,95 млн м³ води, у тому числі:

- а) для потреб населення – 6,25 млн м³ по 0,8 грн./м³;
- б) для комунально-побутових підприємств – 0,9 млн м³ по 1,2 грн./м³;
- в) для промислових та інших підприємств – 1,8 млн м³ по 2 грн./м³.

Задача 30

Обчислити загальну суму фізичного зносу житлового будинку та його відсоток від загальної відновлювальної вартості на основі таких даних:

Таблиця 18

Дані для розрахунку фізичного зносу житлового будинку

№ з/п	Найменування конструктивного елемента	Відновлювальна вартість конструктивного елемента, тис. грн.	Коефіцієнт зносу конструктивного елемента
1	Фундаменти	425,0	0,10
2	Стіни і перегородки	1275,0	0,15
3	Перекриття і підлоги	1062,5	0,30
4	Горище і дах	400,0	0,40
5	Інженерне обладнання	637,5	0,20
6	Інші елементи	350,0	0,20
	Разом	?	х

Задача 31

Обчислити відсоток фізичного зносу житлового будинку від його загальної відновлювальної вартості на основі таких даних:

Таблиця 19

Дані для розрахунку відсотка фізичного зносу житлового будинку

№ з/п	Найменування конструктивного елемента	Частка від загальної відновлювальної вартості об'єкта, %	Рівень зносу конструктивного елемента, %
1	Фундаменти	12	10
2	Стіни і перегородки	30	15
3	Перекриття і підлоги	25	30
4	Горище і дах	10	40
5	Інженерне обладнання	15	20
6	Інші елементи	8	20
	Разом	100	х

Задача 32

Обчислити обсяг житлового фонду, який планується ввести в плановому періоді, на основі таких даних:

- 1) потреба в житловій площі на кінець планового періоду – 78325,5 тис. м²;
- 2) наявна житлова площа на початок планового періоду – 56842,4 тис. м²;
- 3) втрати загальної площі внаслідок старіння, зносу і реконструкції житлових будівель – 9736,8 тис. м².

Задача 33

Обчислити суму доходів житлово-експлуатаційного підприємства від квартирної плати у плановому році на основі таких даних:

- середньорічна ставка квартплати у попередньому році – 6,1 грн./м²;
- оплачувана житлова площа на початок планового року – 125400 м²;
- з 25 квітня планується ввести у дію житлову площу у розмірі 1500 м², а з 27 червня – у розмірі 460 м²;
- з 20 липня буде виведено з експлуатації 360 м² житлової площі, а з 26 серпня – 240 м².

Задача 34

Обчислити щомісячну суму зборів з орендарів нежитлових приміщень на покриття експлуатаційних витрат житлової організації та їх величину в розрахунку на 1 м² площі на основі таких даних:

- середньорічна оплачувана житлова площа – 45560 м²;
- середньорічна площа зданих в оренду нежитлових приміщень – 4440 м²;
- загальні витрати житлового господарства впродовж року – 345600 грн.;
- річні витрати на реконструкцію і капітальний ремонт – 35100 грн.

Тематика рефератів

1. Формування теорії місцевих фінансів.
2. Місцеві фінанси як наукова дисципліна.
3. Українські вчені XIX ст. про місцеві фінанси.
4. Розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів у вітчизняній фінансовій думці XX ст.
5. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
6. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.
7. Питання місцевого самоврядування в Конституції України.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – базовий нормативний акт з місцевих фінансів.
9. Проблеми вдосконалення місцевих фінансів у Бюджетному кодексі України.
10. Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України.
11. Етапи становлення місцевих бюджетів України.
12. Формування інституту місцевого самоврядування та його вплив на місцеві фінанси.
13. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
14. Планування доходів та видатків місцевих бюджетів.
15. Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.
16. Дискусійні питання суті і функцій місцевих фінансів.
17. Проблеми зміцнення місцевих фінансів України.
18. Проблематика місцевих фінансів у щорічних законах про Державний бюджет України.
19. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу на місцевому рівні.
20. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування.
21. Казначейська система виконання місцевих бюджетів.
22. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів України.
23. Власні і закріплені доходи місцевих бюджетів.
24. Аналіз витрачання коштів місцевих бюджетів України.
25. Соціальна спрямованість місцевих бюджетів.
26. Бюджет розвитку місцевих бюджетів та проблеми його функціонування.
27. Проблеми збалансування місцевих бюджетів.
28. Розвиток теорії бюджетного федералізму.
29. Бюджетний федералізм, його суть та вплив на організацію місцевих фінансів.
30. Механізм перерозподілу бюджетних ресурсів у територіальному аспекті.

31. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин в бюджетній системі України.
32. Фіскальні дисбаланси в Україні.
33. Проблеми розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів.
34. Механізм перерахування дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету та проблеми його вдосконалення.
35. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні районів, міст обласного значення, селищ та сіл.
36. Міжбюджетні відносини та їх вплив на місцеві фінанси.
37. Фінансове вирівнювання та його стан в Україні.
38. Методи бюджетного регулювання та їх розвиток.
39. Види бюджетних трансфертів.
40. Міжбюджетна реформа в Україні: зміст, напрями проведення та вплив на місцеві фінанси.
41. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування.
42. Стан місцевого оподаткування в Україні та шляхи його вдосконалення.
43. Проблеми ефективного управління коштами місцевих бюджетів.
44. Громадські послуги, їх зміст та особливості надання на місцевому рівні.
45. Місцеве господарство та його роль у місцевих фінансах.
46. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.
47. Проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні.
48. Управління фінансами комунальних підприємств.
49. Проблеми реформування житлово-комунального господарства.
50. Фінансовий контроль на місцевому рівні.
51. Типи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та їх вплив на організацію місцевих фінансів.
52. Основні проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування та місцевих фінансів у Європі.
53. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах.
54. Фінансове вирівнювання за кордоном.
55. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.
56. Муніципальні позики за кордоном.
57. Регіональні і місцеві фінанси Росії.
58. Муніципальні фінанси Польщі.
59. Муніципальні фінанси Франції та Німеччини.
60. Державна регіональна політика України і місцеві фінанси.

Термінологічний словник

Адресне бюджетне планування – має на меті встановлення конкретних зв'язків усіх фінансових планів галузей економіки з бюджетом.

Аналіз програм – аналіз діяльності органів влади для визначення її наслідків, ефективності та результатів.

Анулювання – скасування бюджетного фінансування впродовж поточного року. Анулювання є законодавчим актом, який може ухвалюватися з ініціативи законодавчої або виконавчої гілки влади.

Блочна субсидія – виділення центральним урядом місцевій владі фіксованої суми грошей на оплату певного блага.

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

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку – план видатків, призначених для поліпшення або придбання землі, споруд та інфраструктури, що гарантує довгострокові вигоди. Бюджет розвитку схвалюється радою і містить надходження та видатки, джерела надходжень, кожен проект або придбання.

Бюджетинг – складання бюджету, кошторису, фінансове планування.

Бюджетна класифікація – систематизоване групування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету, виходячи з економічної сутності, функціональної діяльності, організаційної структури та інших ознак відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна поправка – уточнення до вже складеного бюджету, яке, за умови його схвалення відповідною радою, змінює бюджетне призначення. Поправки до бюджету можуть вноситись протягом року при зміні видаткових пріоритетів.

Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує

та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна субвенція – трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання.

Бюджетне асигнування – повноваження, надане розпорядникові бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету.

Бюджетне призначення – повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним кодексом, законом про державний Бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне регулювання – надання коштів із державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів, переливання коштів з «багатих» територій у «бідні».

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

Бюджетний календар – план заходів, який відображає головні етапи та визначає строки для кожного етапу, а також дати початку і закінчення бюджетного процесу.

Бюджетний контроль – система, за допомогою якої здійснюється перевірка відповідності потоків видатків і доходів цілям, поставленим у бюджеті. Система контролю включає регулярне складання звітів про ці потоки.

Бюджетний надлишок – позитивне сальдо.

Бюджетний період – це період, протягом якого бюджет є чинним.

Бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана з складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетний унітаризм – форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм. Базується на засадах, визначених центральною владою у законодавчому порядку.

Бюджетний федералізм – форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм. Базується на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації на договірних засадах.

Бюджетний цикл – це період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням певного бюджету, а також розглядом і ухваленням рішення щодо звіту про його виконання.

Бюджетні дотації – це трансферні ресурси, що передаються з державного бюджету України місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня місцевим бюджетам нижчого адміністративного рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат.

Бюджетні зобов'язання – будь-яке виконане відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладання договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій упродовж бюджетного періоду, за яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетні інструкції – основні напрями, що визначають бюджетне середовище, тобто очікувані надходження та стратегію на наступний рік; управління роблять свої бюджетні запити відповідно до основних напрямів формування бюджету.

Бюджетні платежі – платежі відповідно до бюджетних зобов'язань, термін сплати яких настав.

Бюджетні повноваження – це права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин

Бюджетні резерви – кошти, зарезервовані для подальших видатків, наприклад, для покриття непередбачених потреб.

Взяті зобов'язання – суми розміщених замовлень, укладених угод, отриманих послуг та подібні операції, здійснені протягом певного періоду, що можуть сплачуватися в той самий чи наступний період. Такі суми включають видатки на погашення зобов'язань, що не були відображені в попередніх періодах, а також різницю між попередньо відображеними зобов'язаннями та здійсненими платежами з їх погашення.

Виконання місцевого бюджету – це забезпечення повної і своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету, як загалом, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених ним програм і заходів.

Витяг органу Державного казначейства – документ, який підтверджує відповідність обсягу бюджетних асигнувань розпорядника, затвердженого в кошторисах та планах асигнувань, даним казначейського обліку.

Внутрішній контроль – перевірка фінансової достатності та юридичних прав на видатки, здійснювана внутрішніми аудиторами розпорядника бюджетних коштів або уповноваженими бухгалтерами-ревізорами.

Депресивна територія – регіон чи його частина, рівень розвитку яких за показниками, визначеними у законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу.

Державна гарантія – зобов'язання держави повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником, іншим, ніж держава, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості і платності.

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

Дефіцит бюджету – сума перевищення видатків бюджету над його доходами.

Дефолт – неможливість здійснення вчасних боргових виплат, спричинена погашенням основної суми боргу або його обслуговуванням.

Ефективність використання бюджетних коштів – відношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами. Ефективність є результатом цілої низки зусиль щодо досягнення поставлених завдань, але найбільше вона залежить саме від управління видатками.

Єдиний казначейський рахунок – система бюджетних рахунків, що відкриті в установах банків на ім'я Головного управління Державного казначейства і його територіальних органів за відповідним балансовим рахунком.

Житлове господарство – соціально орієнтована галузь місцевого господарства, що поєднує житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків та прилеглих до них територій.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – багатогалузевий господарський комплекс, функціональним призначенням якого є задо-

волення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ, що сприяє соціально-економічному розвитку суспільства.

Загальний фонд – сукупність надходжень до бюджету, які визначені для забезпечення ресурсами загальних видатків і не призначені для досягнення конкретної мети. Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету.

Закладна (боргове зобов'язання) – бюджетні зобов'язання, що виникають при укладанні контракту, розміщенні замовлення, придбанні товару, робіт та послуг.

Залишок готівкових коштів – кошти, що залишилися в бюджеті попереднього року через те, що не були розподілені за конкретними напрямками, і можуть бути використані в бюджеті поточного року.

Запозичення між фондами – передача коштів із фонду, де є надлишкові кошти, до фонду з тимчасовою нестачею надходжень.

Збалансований бюджет – бюджет, в якому надходження поточного періоду відповідають сумі видатків цього ж періоду.

Зведений (консолідований) бюджет – бюджет, що консолідує усі надходження та видатки усіх фондів. Мета зведеного бюджету полягає в тому, щоб точно звітувати про повну суму урядових надходжень та видатків за той чи інший бюджетний період.

Зобов'язання – контракт, придбання товарів чи послуг або подібна операція, що потребує здійснення платежу протягом того ж або наступного звітного періоду.

Інфраструктура – сукупність об'єктів водо-, теплопостачання, водовідведення, благоустрою, очисні споруди, дренажні системи, шляхи, зовнішнє освітлення, утилізація твердих побутових відходів, що забезпечують функціонування певної адміністративно-територіальної одиниці.

Казна – сукупність фінансових ресурсів держави.

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Казначейське зобов'язання – цінні папери на пред'явника, що тільки на добровільних засадах розповсюджуються серед населення, засвідчують внесення їхніми власниками грошових коштів до бюджету і дають право на одержання фінансового доходу.

Капітальні активи (основні фонди) – цінні та тривалого використання об'єкти, що перебувають у власності місцевих органів влади.

Капітальні видатки – видатки на придбання капітальних активів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передають-

ся отримувачам для придбання подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи ушкодженням основних фондів.

Коефіцієнт коригування – процент, на який фінансову ціну ресурсу чи продукту слід підвищити або знизити для відображення його справжньої економічної вартості.

Комунальна власність – самостійна форма власності, яка за Конституцією України є власністю територіальної громади.

Комунальне господарство – складова житлово-комунального комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання.

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

Комунальні платежі – платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги громадянам і фізичним особам.

Контингенти – основні кількісні показники, які характеризують діяльність бюджетної установи (кількість класів, учнів у школах, ліжок в лікарнях) і є основою для визначення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для її функціонування.

Кошти на випадок непередбачених обставин – резерв коштів для стабілізації надходжень у випадку касового розриву, пов'язаного з тимчасовим зменшенням податкових надходжень унаслідок економічної рецесії, втрати значного платника податків або здійснення видатків, що не могли бути передбачені при формуванні бюджету.

Кошторис – документ, який надає повноваження розпорядникові коштів на отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів на виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування – документ, який містить затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що, згідно із законодавством, повинні бути визначені на основі відповідних нормативів, видається Мінфіном України, Мінфіном АРК, місцевим

фінансовим органом, розпорядником вищого рівня та доводиться до головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань.

Метод нарахувань – метод бухгалтерського обліку, при якому доходи відображаються тоді, коли виникає зобов'язання їх сплати до бюджету, а видатки – за фактом споживання товарів або послуг.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, АРК, місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід обирати таким же чином або призначати за участю обраних органів.

Місцевий бюджет – бюджет адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, селища, села). Завданням місцевого бюджету є забезпечення необхідними фінансовими ресурсами господарських та соціальних заходів, фінансованих з цього бюджету.

Місцевий фінансовий орган – установа, яка відповідно до законодавства України організує та здійснює функції щодо складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Місцеві податки і збори – податки і збори, що встановлені на даній території і надходять в бюджет місцевого органа самоврядування.

Непрофінансований мандат – рішення органу влади вищого рівня, що призводить до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, не забезпечених бюджетними асигнуваннями та без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

Нульове бюджетування – бюджетний процес, відповідно до якого розпорядники бюджетних коштів повинні готувати бюджетні пропозиції, які дозволяють класифікувати різні категорії видатків у порядку їх важливості. Подані розпорядниками класифікації зводяться в єдину

відповідно до їх значення. Фінансування здійснюється за кожною категорією класифікації, починаючи з першого пункту і до закінчення коштів.

Обслуговування боргу – річні виплати основної суми боргу та відсотків, які місцеві органи самоврядування мають виплатити на суми взятих ними позик.

Одержувачі коштів місцевого бюджету – це фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з місцевого бюджету з метою фінансової підтримки але в рамках виконання передбачених бюджетом програм виключно через розпорядників бюджетних коштів.

Оперативне управління місцевими фінансами – полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів.

Оперативні фінансові звіти – щоквартальні або щомісячні порівняння запланованих і фактичних надходжень та видатків на конкретний період. Такі звіти допомагають тим, хто відповідає за прийняття рішень отримати оперативну інформацію про ймовірне перебільшення витрат або нестачу надходжень.

Операційний (поточний) бюджет – частина бюджету, яка відображає витрати, що постійно повторюються (заробітна плата, рахунки за електроенергію, папір, бензин). Операційний бюджет є аналогом таблиці витрат в межах бюджетного розпису.

Операційний дефіцит – сума перевищення видатків поточного року над доходами за визначений період. В операційному дефіциті не враховуються будь-які залишки попередніх років як можливе джерело покриття.

План капітальних робіт – список проектів капітальних робіт розпорядника коштів на певний період часу, зазвичай на п'ять років. План капітальних робіт може також включати суми надходжень, необхідних для фінансування проектів.

План рахунків – схема, відповідно до якої за кожним типом операцій та бюджетним підрозділом у межах бюджетної організації закріплюється свій номер. План рахунків забезпечує систему відображення надходжень та видатків у межах структури організації.

Показники перехідних контингентів – уточнення показників контингентів станом на 1 січня поточного року, виходячи з фактичного виконання плану цих контингентів за минулий рік.

Постатейний бюджет – форма складання бюджету, за якою видатки розпорядника групуються відповідно до категорій (статей видатків). Кожна стаття чи група статей займають окремий рядок.

Преференція – система сприятливих фінансових умов і податкових пільг, що створюються державою для депресивних регіонів.

Принципи бюджетування – загальні правила, стандарти або норми, що їх покладено в основу діяльності органів влади, розроблені законодавчим органом.

Прирісне бюджетування – бюджетний процес, при якому спосіб розподілу коштів між управліннями та програмами ґрунтується на прецеденті (виходячи з попереднього досвіду). При цьому збільшення асигнувань відбувається шляхом надання невеликих надбавок до обсягу коштів, що виділялися в минулому.

Проведені видатки – зобов'язання вважається повністю погашеним у разі видачі чека чи готівки. Крім чеків, зобов'язання можна погасити купонами на виплату відсотків за деякими облігаціями або шляхом випуску облігацій чи банківських білетів.

Програма – система взаємопов'язаних форм діяльності, що впроваджуються одним або кількома організаційними підрозділами для досягнення цілей і завдань, що піддаються виміру. Такі цілі та діяльність часто є частиною функцій, відповідальними за які є орган влади.

Програмний бюджет – форма подання бюджету, який має можливість узагальнити бюджетну інформацію та розподілити кошти за бюджетними програмами. Програма – це комплекс напрямів діяльності, об'єднаних спільною метою.

Рахунок – окрема одиниця фінансової звітності, яка використовується для складання бюджету, управління видатками і обліку. Всі бюджетні операції стосовно доходів чи видатків фіксуються на рахунках.

Резерви для виплат з обслуговування боргу – резервні рахунки, що використовуються для надання коштів у тому випадку, коли надходжень не вистачає для здійснення основних та відсоткових боргових виплат, що мають бути сплачені впродовж поточного року (як правило, за облігаціями, що забезпечуються доходами від конкретного об'єкта).

Резерви на випадок непередбачених обставин – кошти на випадкові, непередбачені видатки; ці фонди дають можливість місцевим органам влади уникнути необхідності випускати короткострокові боргові облігації для таких потреб.

Рішення про випуск місцевих облігацій – рішення, що ухвалює місцевий орган влади щодо випуску облігацій та визначення напрямів використання надходжень від їх розміщення.

Розпис бюджетний – документ, згідно з яким головним розпорядникам бюджетних коштів встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних фінансувань за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Сальдо фонду – різниця між активами та пасивами фонду. Частини залишку коштів фонду може резервуватися на різні цілі, зокрема на непередбачені видатки або на закладні.

Секвестр (скорочення) – секвестрація відбувається з метою зменшення видатків; зазвичай рішення про секвестрацію приймає голова виконавчого органу.

Система касового обліку – система відображення грошових потоків, що надходять на бюджетні рахунки та перераховуються з бюджетних рахунків, на підставі фактичних надходжень та видатків.

Система планування, програмування та бюджетування – система, що поєднує планування з бюджетуванням та оцінкою у розрізі програм. При цьому визначаються вигоди та вартість кожної програми, а також те, наскільки виділені кошти сприяли забезпеченню досягнення результатів.

Статті видатків – класифікація видатків на категорії за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками.

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

Стратегічне управління – це управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із розвитком економіки регіонів України, проведення її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних проблем.

Суб'єкти комунальної власності – адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад народних депутатів.

Тариф на житлово-комунальні послуги – офіційно встановлена органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальних послуг, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат на фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.

Управління місцевими фінансами – це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат із допомогою специфічних прийомів і методів.

Учасники бюджетного процесу – це органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Факультативні витрати – витрати, що здійснюються місцевим органом влади на його власний розсуд, на основі відповідного законодавства.

Фіксовані видатки – видатки, які залишаються незмінними при зміні обсягів наданих послуг.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями.

Фінансовий контроль – це діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів; передбачає оперативне вживання управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Фінансування з поточних доходів – спосіб фінансування інвестиційних проектів за рахунок поточних податкових надходжень та грантів, а не за рахунок запозичень.

Фіскальний рік – визначений дванадцятимісячний період, що використовується для бюджетування та ведення обліку.

Фонди обслуговування боргу – фонди, що організовуються для обліку витрат, пов'язаних з виплатами основної суми та відсотків боргу.

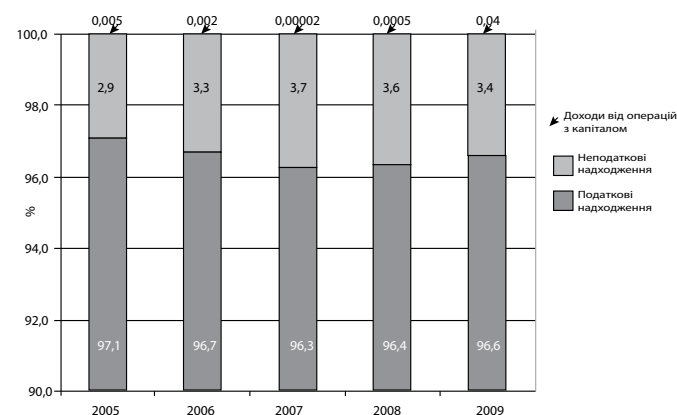
Цільове бюджетування – бюджетний процес, який забезпечує максимальний рівень задоволення бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ

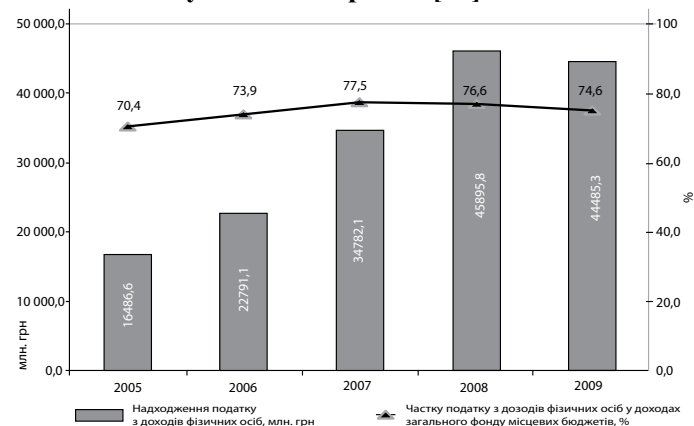
Діаграма 1.

Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2005–2009 роки [40]



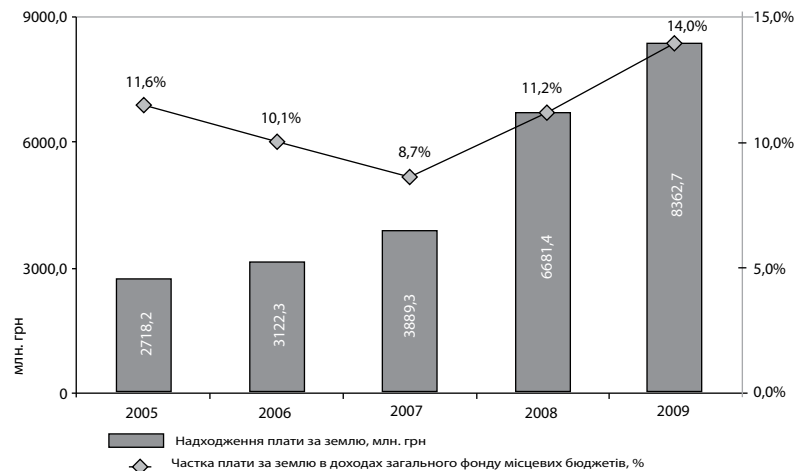
Діаграма 2.

Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2005–2009 роках [40]



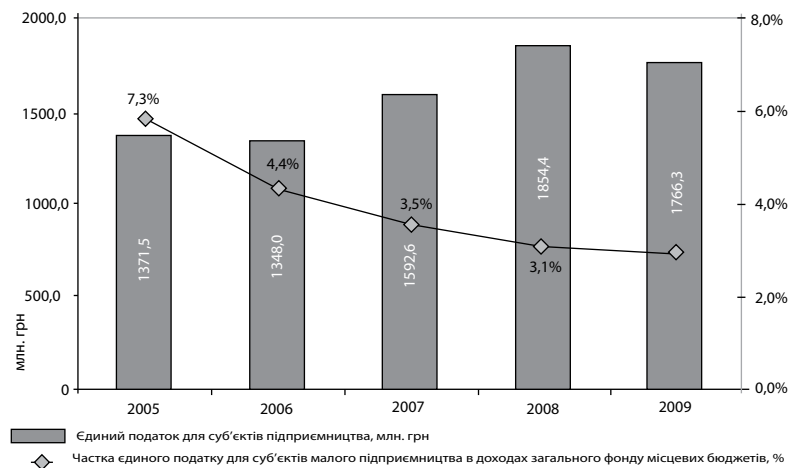
Діаграма 3.

Динаміка надходжень плати за землю у 2005–2009 роках [40]



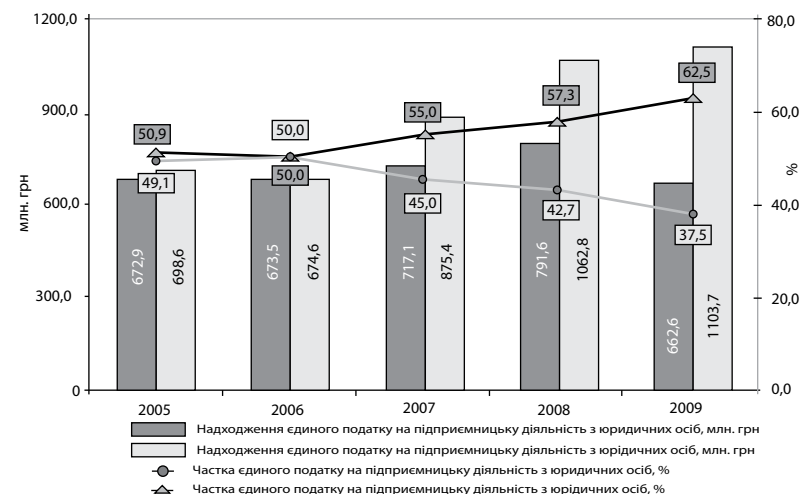
Діаграма 4.

Динаміка надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва за 2005–2009 роках [40]



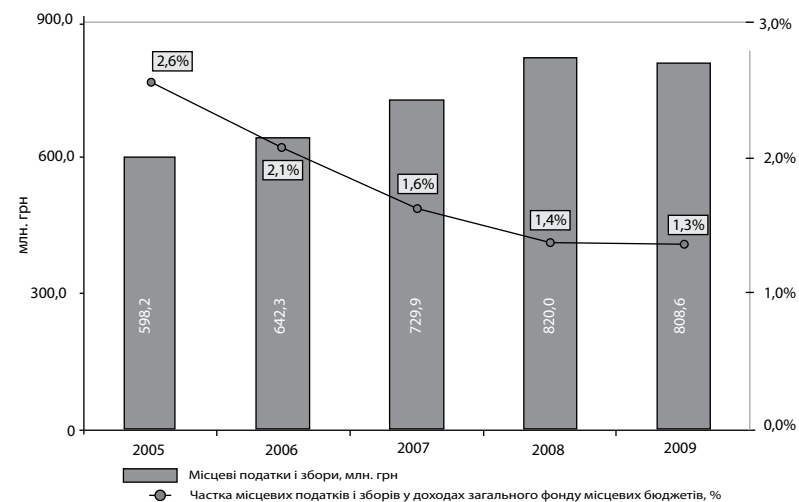
Діаграма 5.

Динаміка надходжень єдиного податку з юридичних і фізичних осіб за 2005–2009 роках [40]



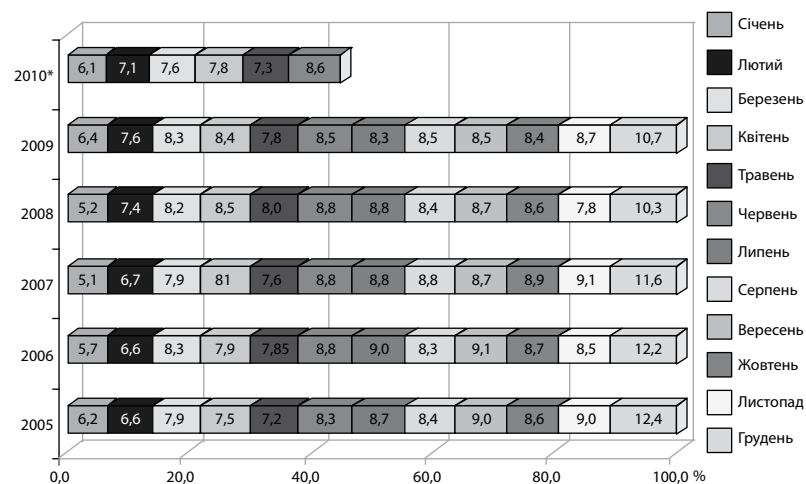
Діаграма 6.

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2005–2009 роках [40]



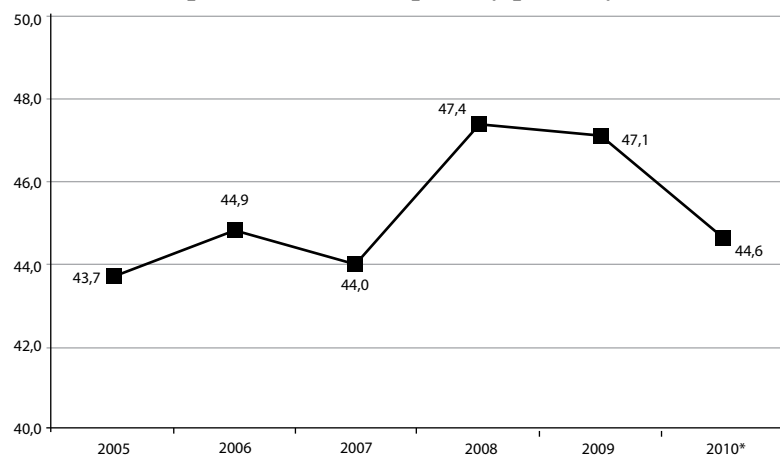
Діаграма 7.

Динаміка часток щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2005–2010 роки [53]



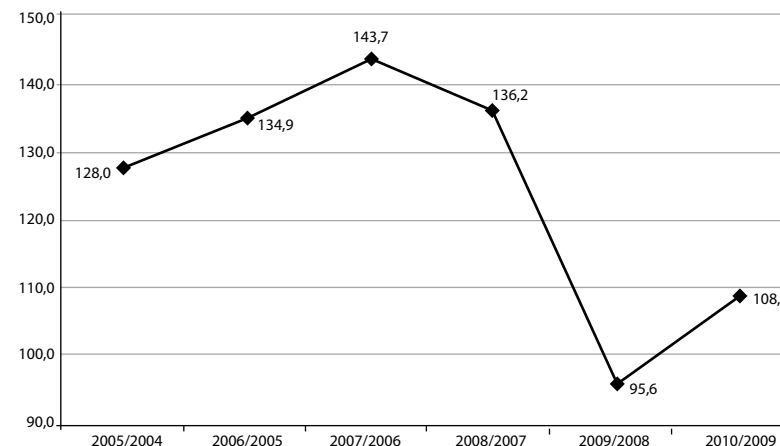
Графік 1.

Динаміка частки доходів місцевих бюджетів за січень-червень 2005–2010 років у річному обсязі [53]



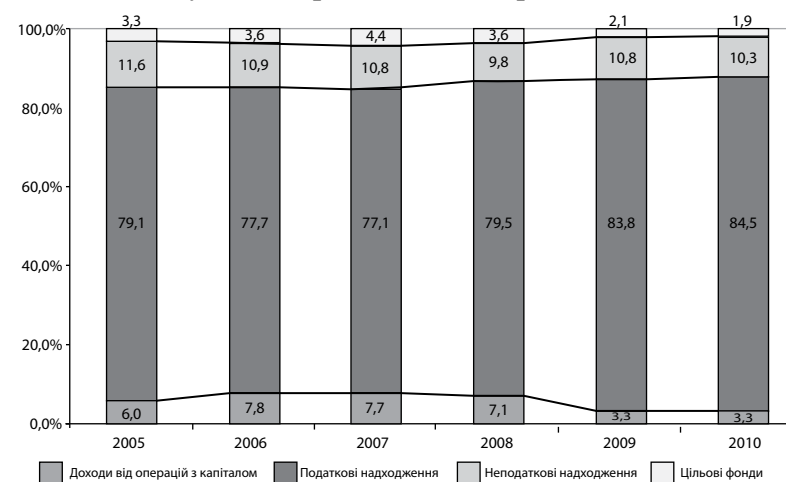
Графік 2.

Динаміка темпу зростання доходів місцевих бюджетів за січень-червень 2005–2010 років [53]



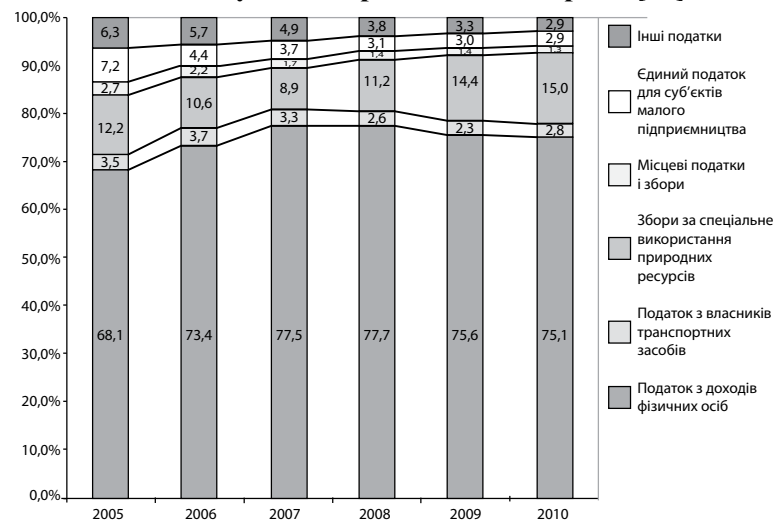
Діаграма 8.

Динаміка структури надходжень до місцевих бюджетів у січні-червні 2005–2010 роки [53]



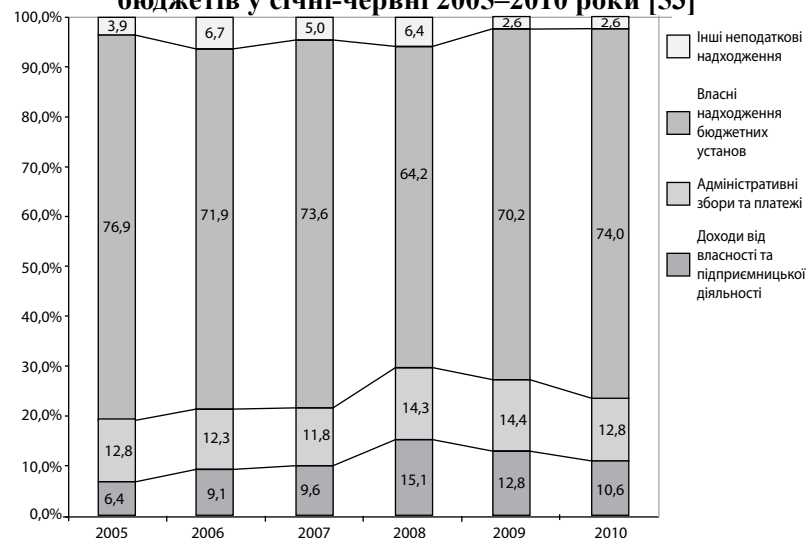
Діаграма 9.

Динаміка структури податкових надходжень до місцевих бюджетів у січні-червні 2005–2010 роки [53]



Діаграма 10.

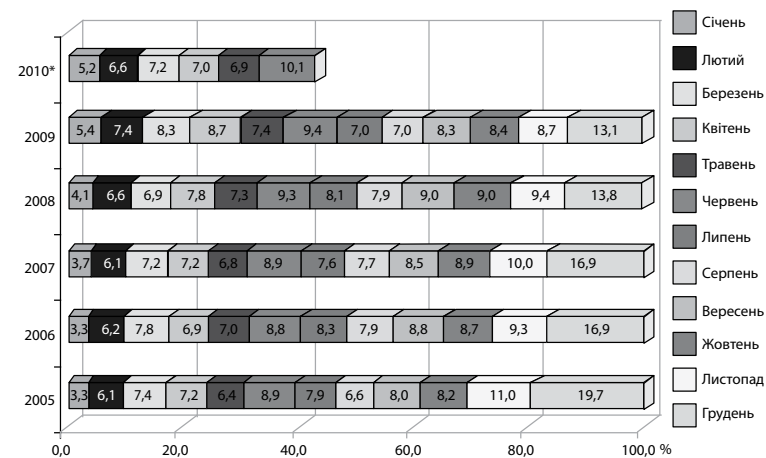
Динаміка структури неподаткових надходжень до місцевих бюджетів у січні-червні 2005–2010 роки [53]



ДОДАТОК Б. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ

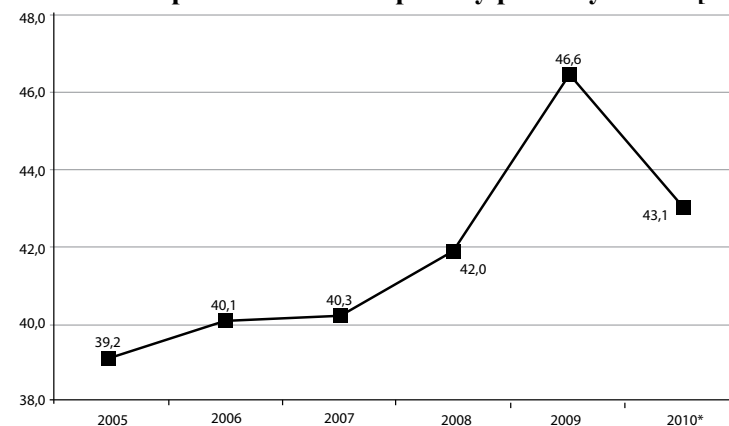
Діаграма 1.

Динаміка часток щомісячних видатків до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2005–2010 роки [53]



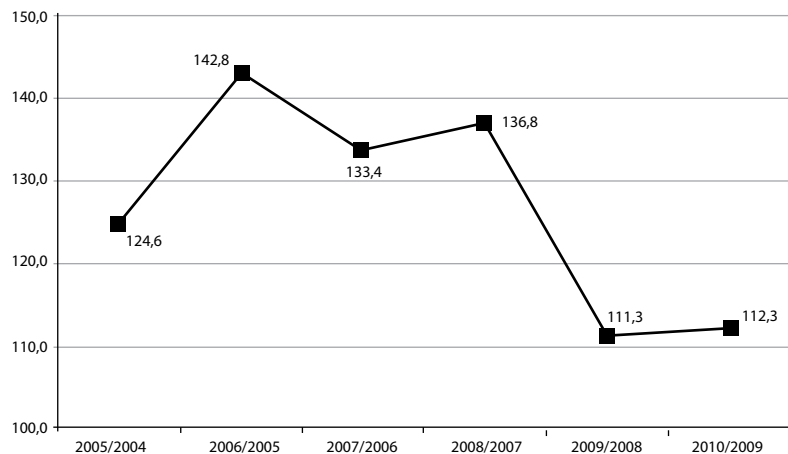
Графік 1.

Динаміка частки видатків місцевих бюджетів за січень-червень 2005–2010 років у річному обсязі [53]



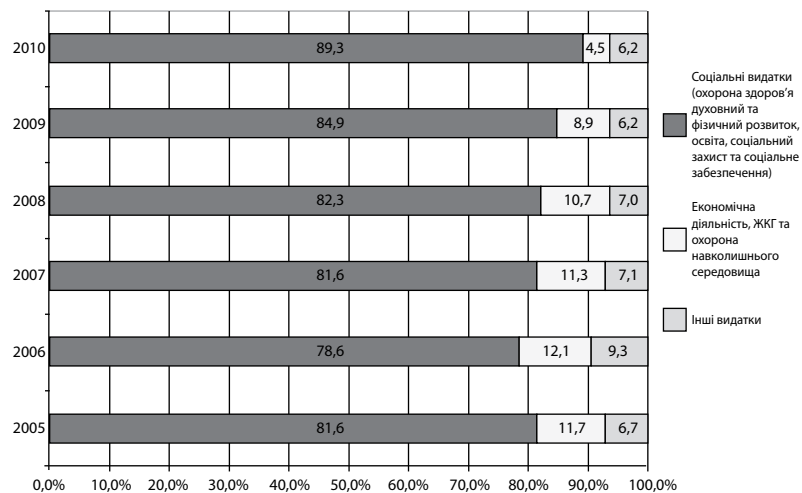
Графік 2.

Динаміка темпу зростання видатків місцевих бюджетів за січень-червень 2005–2010 років [53]



Діаграма 2.

Динаміка структури видатків місцевих бюджетів у січні-червні 2005–2010 роки [53]

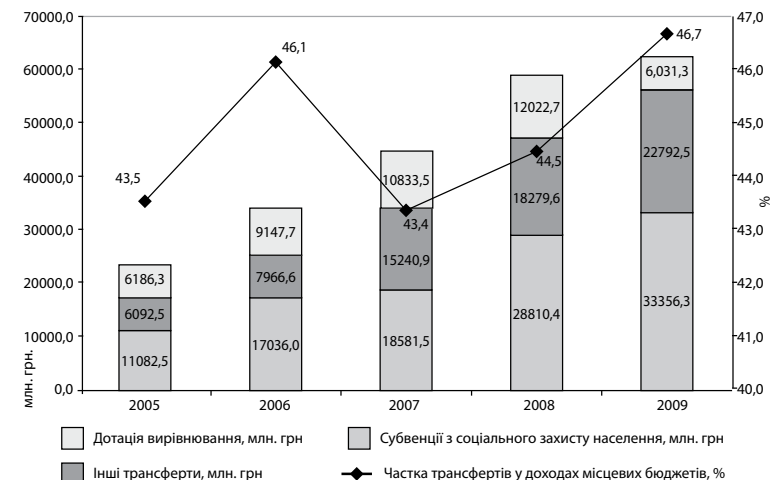


ДОДАТОК В.

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ УКРАЇНИ ЗА 2005–2010 РОКИ

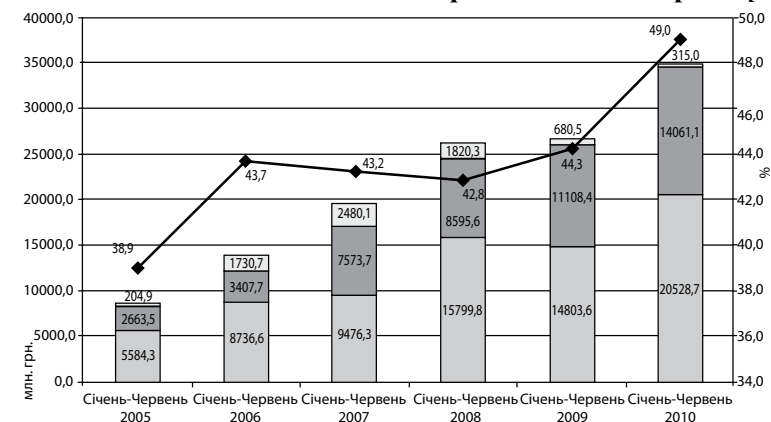
Діаграма 1.

Трансфери з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2005–2009 роках [40]



Діаграма 2.

Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів за січень-червень 2005–2010 роки [39]



Використана та рекомендована література

Основна література:

1. Україна. Конституція. Постанова ВРУ від 28.06.1996 р. IV 254/96-ВР // Відомості ВРУ.– 1996. – № 30.
2. Україна. Бюджетний кодекс: чинне законодавство зі змінами та допов. на 25 серпня 2010 року: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.
3. Україна. Закон «Про власність». – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 80 с.
4. Україна. Закон «Про державний бюджет України на поточний рік».
5. Україна. Закон «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» № 2939-ХІІ від 26.01.1993 р. // Закони України: в 11 т. – Верховна Рада України. Інститут законодавства. – К., 1996. – Т. 5. – С. 13–20.
6. Україна. Закон «Про державну податкову службу в Україні» № 509–12 від 04.12.1990 р. // Закони України: в 11 т. – Верховна Рада України. Інститут законодавства. – К., 1996. – Т. 1. – С. 7–37.
7. Україна. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
8. Україна. Закон «Про місцеві податки і збори» // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – С. 138–146.
9. Україна. Закон «Про систему оподаткування» № 77/97 від 18.02.1997 р. – ВР // Право України. – 1997. – № 4.
10. Україна. Закон «Про статус гірських населених пунктів в Україні» № 56/95 – ВР від 15.02.1995 р.
11. Україна. Закон «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38.
12. Україна. Кабінет Міністрів. Наказ «Про бюджетну класифікацію та її впровадження» від 27.12.2001 р. № 604.
13. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 05.09.2001 р. № 1932//Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – С. 124–126.
14. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Про затвердження методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ» від 24.12.2003 р. № 1994.

15. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету» від 04.03.2002 р. № 256.
16. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29.03.2002 р. № 415.
17. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Про затвердження Порядку складання, розгляду та затвердження основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 р. № 228.
18. Україна. Кабінет Міністрів. Постанова «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24.02.2003 р. № 207.
19. Україна. Президент. Указ «Концепція державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001.
20. Україна. Президент. Указ «Про державне казначейство України» від 27.04.1995 р. IV 335/95 // Урядовий кур'єр. – 1995. – 30 травня.
21. Державне казначейство України. Наказ «Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 04.11.2002 р. № 205.
22. Бескид Й. М. Державний бюджет України / Й. М. Бескид. – Тернопіль: Тернопільська академія народного господарства, 1996. – 107 с.
23. Біла О. Г. Фінанси: навч. посіб. / О. Г. Біла, І. Р. Чуй. – Л.: «Магнолія 2006», 2010. – 390 с.
24. Бюджетні слухання: методичні рекомендації щодо організації та проведення бюджетних слухань в органах місцевого самоврядування України / [В. І. Кравченко, О. Ю. Кучеренко, І. І. Гейдар та ін.]. – К.: НДФІ, 2000. – 120 с.
25. Василик О. Д. Державні фінанси України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: НІОС, – 2002. – 608 с.
26. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник/О. Д. Василик. – К.: НІОС, – 2000. – 416 с.
27. Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу: навч. посіб. Мод. 3 / С. І. Мельник, С. Б. Ільїних, І. Ф. Щербина. – К.: Міленіум, 2002. – 280 с.
28. Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / К. В. Владимиров, Н. І. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон: Олді-плюс, 2006. – 352 с.
29. Державні фінанси в транзитивній економіці: навч. посіб. / [М. І. Карлін, Л. М. Горбач, Л. Я. Новосад та ін.; за ред. М. І. Карліна]. – К.: Кондор, 2003. – 220 с.
30. Європейська хартія місцевого самоврядування [пер. з англ. Є. М. Вишневецького]. – Видавництво Ради Європи. – 9 с.
31. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
32. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 192 с.

33. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
34. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
35. Місцеві фінанси: навч.-метод. посіб. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
36. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / [за ред. А. Ф. Мельник]. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
37. Рева Т. М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
38. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.

Додаткова література:

1. Бюджет та економіка. Основні тенденції січня-червня 2010 року / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Губенко, І. В. Самчинська]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: ДГВПП «Зовнішторгвидав України», 2010. – 12 с.
2. Бюджетний Моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Губенко, І. В. Самчинська]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: 2009. – 136 с.
3. Вступ до бюджетного кодексу: навч. посіб. Мод. 1 / [С. І. Мельник, І. Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін.]. – К.: Міленіум, 2001. – 144 с.
4. Галушка Є. О. Казначейська справа: навч. посіб. / Є. О. Галушка, О. В. Охрімівський, Й. С. Хижняк. – Чернівці: Книги – XXI, 2004. – 248 с.
5. Германчук П. К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанік, Н. І. Рубан, В. Т. Олександров. – К.: НВП «АВТ», 2004. – 424 с.
6. Єпіфанов А. О. Регіональна економіка: навч. посіб. / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало. – К.: Наукова думка, 2001. – 302 с.
7. Казначейська система виконання бюджету: підручник / [С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Єрмоленко та ін.]. – К.: Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 2000. – 250 с.
8. Костіна Н. І. Моделювання фінансів / Н. І. Костіна, А. А. Алексєєв, П. В. Мельник. – Ірпінь: Академія ДПІС України, 2002. – 224 с.
9. Луїна І. О. Державні фінанси України в перехідний період / І. О. Луїна. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
10. Опарін В. М. Бюджетна система / В. М. Опарін, І. В. Малько, С. Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2001. – 208 с.

11. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 285 с.
12. Петкова Л. Муніципальні інвестиції та кредити: навч. посіб. / Л. Петкова, В. Проскурін. – К.: 2006. – 158 с.
13. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу: навч. посіб. Мод. 2 / [С. І. Мельник, І. Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін.]. – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.
14. Ткаченко І. Т. Звітність бюджетних організацій: навч. посіб. / І. Т. Ткаченко. – К.: КНЕУ, 2000. – 240 с.
15. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.07.2010 / ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи». – К.: USAID, 2010. – 61 с.
16. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунок. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
17. Юрій С. І. Бюджетна система України: навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К.: НІОС, – 2000. – 400 с.
18. Юрій С. Казначейська система: навч. посіб. / С. Юрій, В. Стоян, М. Мац. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 591 с.

Навчальне видання

Власюк *Наталія Іванівна*
Мединська *Тетяна Володимирівна*
Мельник *Мар'яна Іванівна*

Місцеві фінанси

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск
Комп'ютерна верстка
Обкладинка

О. В. Діордійчук
Д. М. Алексєєв
Д. М. Алексєєв

Підписано до друку **.0*.2011. Формат 60 x 84¹/₁₆.

Папір офсетний. Гарнітура Таймс.

Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 19,065.

Тираж 1000 прим. Зам.

Видавництво “Алерта”

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, 223-15-30.

E-mail: alerta@ukr.net, веб-сайт: www.alerta.kiev.ua

Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002