

УНІВЕРСИТЕТ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ (м. Київ)

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Підручник

За редакцією

*доктора економічних наук, професора О. Б. Жихор,
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко*

Київ
УБС НБУ
2015

Авторський колектив

О. Б. Жихор, д. е. н., проф. (вступ, теми 2, 3, 4, 7, 8, 10);
О. П. Кириленко, д. е. н., проф. (теми 1, 6, 12); **О. М. Трудід**, д. е. н., проф. (теми 8, 9, 10);
Д. М. Жерліцин, д. е. н., доц. (тема 2, 8, 10); **В. В. Баранова**, к. е. н., доц. (теми 3, 4);
Н. Н. Пойда-Носик, к. е. н., доц. (теми 2, 7); **Ю. Л. Прончаков**, к. т. н., доц. (тема 11);
К. В. Орехова, к. е. н., доц. (теми 8, 9, 10); **О. Г. Головка**, к. е. н., доц. (тема 5);
І. І. Біломістна, к. е. н., доц. (теми 5, 11); **О. М. Біломістний**, к. е. н. (теми 5, 11);
В. В. Письменний, к. е. н., доц. (тема 12); **В. В. Чумак**, к. ю. н. (тема 12);
К. Ф. Телюк (тема 7); **О. В. Шульга** (тема 7)

Рецензенти:

О. О. Ланко – доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів Інституту магістерської та післядипломної освіти
Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ);
В. В. Глуценко – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;
М. А. Садиков – доктор економічних наук, професор кафедри економіки та фінансів ФПМК
Харківського національного університету внутрішніх справ

*Рекомендовано до друку вченою радою
Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ),
протокол № 8 від 12 березня 2015 року*

М65 Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук,
проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. – К.
: УБС НБУ, 2015. – 579 с.

ISBN 978-966-484-248-5

У підручнику розкрито концептуальні засади, нормативно-правове забезпечення та історичні передумови виникнення місцевих фінансів. Значну увагу приділено місцевим бюджетам як основі фінансової бази місцевих органів влади, а саме формуванню дохідної частини та системі видатків місцевих бюджетів. Розкрито проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі розвитку держави. Розглянуто організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників на місцевому рівні. Проаналізовано стан розвитку місцевих інститутів, зокрема фінансів підприємств комунального господарства і житлово-експлуатаційного комплексу, та механізми їх дії. Розглянуто світовий досвід організації місцевих фінансів, обґрунтовано подальші шляхи його застосування в Україні.

Для студентів вищих навчальних закладів фінансово-економічного спрямування, аспірантів, викладачів, працівників фінансово-кредитної системи.

УДК 336.1:352

ББК 65.261.8

© О. Б. Жихор, О. П. Кириленко
та інші автори, 2015
© Університет банківської справи
Національного банку України (м. Київ), 2015

ВСТУП	13
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1.	
МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	16
ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	
МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	17
1.1. Формування науки про місцеві фінанси	18
1.2. Становлення системи місцевих фінансів. Система місцевих фінансів та їхня роль в економічній системі держави	23
1.3. Сутність, функції та особливості організації місцевих фінансів	30
1.4. Система місцевих фінансів та характеристика її складових	38
1.5. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів	42
1.6. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах	49
<i>Термінологічний словник</i>	54
<i>Практикум</i>	56
Тести	56
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	64
<i>Список рекомендованої літератури</i>	68
ТЕМА 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	69
2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів	70
2.2. Економічні засади та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування	78
2.3. Реалізація фінансової політики у сфері місцевих фінансів України	89
<i>Термінологічний словник</i>	98
<i>Практикум</i>	100
Тести	100
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	106
<i>Список рекомендованої літератури</i>	111
ТЕМА 3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	113
3.1. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави	114
3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхня структура	119
3.3. Правові засади формування та виконання місцевих бюджетів	124
<i>Термінологічний словник</i>	134
<i>Практикум</i>	136
Тести	136
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	140
<i>Список рекомендованої літератури</i>	143

ТЕМА 4. ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	145
4.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів	146
4.2. Аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами	161
<i>Термінологічний словник</i>	<i>174</i>
<i>Практикум</i>	<i>176</i>
Тести	176
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	181
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>186</i>
ТЕМА 5. СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	187
5.1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів	188
5.2. Програмно-цільовий метод бюджетного планування	197
5.3. Виконання місцевих бюджетів за видатками	204
<i>Термінологічний словник</i>	<i>210</i>
<i>Практикум</i>	<i>212</i>
Тести	212
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	217
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>220</i>
ТЕМА 6. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ	221
6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення	222
6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання	226
6.3. Бюджетні трансферти, їх види	232
6.4. Практика та проблеми фінансового вирівнювання в Україні	240
6.5. Інструменти фінансового вирівнювання в державній регіональній політиці України	248
6.6. Необхідні умови підвищення результативності фінансового вирівнювання	255
<i>Термінологічний словник</i>	<i>261</i>
<i>Практикум</i>	<i>263</i>
Тести	263
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	269
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>272</i>
ТЕМА 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	273
7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні	274
7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження	280
7.3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів	295
7.4. Бюджетний розпис. Внесення змін до бюджетних призначень	306
<i>Термінологічний словник</i>	<i>318</i>
<i>Практикум</i>	<i>324</i>
Тести	324
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	329
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>339</i>
<i>Додаток</i>	<i>340</i>

ТЕМА 8. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА	351
8.1. Місцеве господарство та еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси»	352
8.2. Формування фінансових ресурсів підприємств міського господарства	360
8.3. Сучасні проблеми та шляхи реформування підприємств міського господарства в Україні	368
<i>Термінологічний словник</i>	<i>377</i>
<i>Практикум</i>	<i>379</i>
Тести	379
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	384
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>387</i>
ТЕМА 9. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА	389
9.1. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень	390
9.2. Інститут комунальної власності в системі місцевих фінансів	399
9.3. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності	403
9.4. Застосування реінжинірингу під час розроблення санаційної стратегії підприємств комунального господарства	410
<i>Термінологічний словник</i>	<i>415</i>
<i>Практикум</i>	<i>417</i>
Тести	417
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	422
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>427</i>
ТЕМА 10. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ	429
10.1. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання	430
10.2. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг	440
10.3. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України	447
10.4. Організаційно-фінансові аспекти відновлення міського житлового фонду регіону	452
<i>Термінологічний словник</i>	<i>459</i>
<i>Практикум</i>	<i>461</i>
Тести	461
Проблемні завдання	467
<i>Список рекомендованої літератури</i>	<i>469</i>
ТЕМА 11. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ	471
11.1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами	472
11.2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів	479
11.3. Організація фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування	491
11.4. Місцеві фінансові органи, їхні функції та повноваження	499
<i>Термінологічний словник</i>	<i>508</i>

<i>Практикум</i>	510
Тести	510
Розрахункові завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	516
<i>Список рекомендованої літератури</i>	518
ТЕМА 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	519
12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування	520
12.2. Доходи і видатки органів місцевого самоврядування зарубіжних країн	527
12.3. Місцеве оподаткування за кордоном	536
12.4. Місцеві позики в зарубіжних країнах	544
12.5. Теорія і практика фінансового вирівнювання за кордоном	551
<i>Термінологічний словник</i>	562
<i>Практикум</i>	564
Тести	564
Проблемні завдання та методичні рекомендації щодо їх розв'язання	570
<i>Список рекомендованої літератури</i>	576
Довідка про авторів підручника	577

Ministry of Education and Science of Ukraine
University of Banking of National Bank of Ukraine (Kyiv)

LOCAL FINANCE

TEXTBOOK

Edited by:

*O. Zhykhor, Doctor of Sciences in Economic, professor
O. Kyrylenko, Doctor of Sciences in Economic, professor*

Kyiv
UB NBU
2015

REVIEWERS:

Lapko O., Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Finance department of the Institute of Master's degree and Postgraduate education
of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv);

Glushchenko V., Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Finance and credit department
of the Kharkiv National University named after V. N. Karazin;

Sadikov M., Doctor of Economic Sciences,
Professor of the economy and finance department
of the Faculty of Law and Mass Communications
of the Kharkiv national university of internal affairs.

Local finance : The textbook / Edited by O. Zhykhor, O. Kyrylenko. – Kyiv : UB NBU, 2015.
– 579 p.

ISBN 978-966-484-248-5

In the textbook «Local finance» conceptual principles, the normative and legal providing and historical pre-conditions of the origin of local finance are exposed. The handbook pays attention to the local budgets as the basis of local government financing, namely to forming the income and expenses parts of local budgets system. The problems of reformation of interbudgetary relations in Ukraine on the modern stage of development of the state are exposed. Organization of budgetary process and plenary powers of its participants at local level are considered. Development of local institutions status are analysed, in particular: finance of enterprises of communal economy and housing maintenance complex, and mechanisms of their action. The world experience of local finance organization is considered, the further ways of its application in Ukraine are substantiated.

The plan of educational discipline with the modules and themes is presented, the maintenance of lecture material according to the plan of lectures on educational discipline is formed, the typical tasks of stereotype, diagnostic and heuristic character are given with methodical recommendations of their solving. The terminological dictionary, test tasks for verification of knowledge of students and also list of the recommended literature to every theme are presented.

The structure of handbook complies with the requirements of introduction of the credit-module system of educational process.

This textbook is designed for students of higher education level in finance and economic direction, teachers, members of the financial and credit system, and the public readers who want to learn this discipline independently.

CONTENTS

PREFACE	13
MODULE 1.	
LOCAL FINANCE: ESSENCE, COMPOSITION AND ROLE IN DEVELOPMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL INFRASTRUCTURE	16
THEME 1. ESSENCE, CONSTITUENTS AND PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF THE LOCAL FINANCE	17
1.1. The forming of the science dealing with the local finance	18
1.2. Formation of the local finance system. The system of local finance and their role in the economic system of the state	23
1.3. The essence, functions and features of organization of the local finance	30
1.4. The system of the local finance and description of their constituents	38
1.5. Normative and legal providing of the local finance	42
1.6. A role of the local finance in the social and economic processes	49
<i>Terminological dictionary</i>	54
<i>Workshop</i>	56
Tests	56
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	64
<i>Referent list</i>	68
THEME 2. FINANCIAL POLITICS IN THE FIELD OF THE LOCAL FINANCE	69
2.1. An object, aim and directions of the public financial policy in the field of the local finance	70
2.2. Economic principles and priorities of the local self-government structures financial politics	78
2.3. Realization of the financial politics in the field of the local finance of Ukraine	89
<i>Terminological dictionary</i>	98
<i>Workshop</i>	100
Tests	100
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	106
<i>Referent list</i>	111
THEME 3. LOCAL BUDGETS AS THE FINANCE BASIS OF THE LOCAL POWER STRUCTURES	113
3.1. A role of the local budgets in the financial system of the state	114
3.2. Economic essence of the local budgets, their structure	119
3.3. Legal principles of forming and implementation of the local budgets	124
<i>Terminological dictionary</i>	134
<i>Workshop</i>	136
Tests	136
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	140
<i>Referent list</i>	143

THEME 4. FORMATION OF THE PROFITABLE PART OF THE LOCAL BUDGETS	145
4.1. Sources and composition of the local budgets incomes	146
4.2. An analysis of implementation of the local budgets incomes	161
<i>Terminological dictionary</i>	174
<i>Workshop</i>	176
Tests	176
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	181
<i>Referent list</i>	186
THEME 5. THE SYSTEM OF THE LOCAL BUDGETS EXPENSES	187
5.1. Theoretical bases of forming the expense part of the local budgets	188
5.2. Result-oriented method of the budgetary planning	197
5.3. Implementation of the local budgets expenses	204
<i>Terminological dictionary</i>	210
<i>Workshop</i>	212
Tests	212
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	217
<i>Referent list</i>	220
THEME 6. FINANCIAL EQUALIZATION AND BUDGETARY REGULATION	221
6.1. Financial equalization, its necessity and principles of realization	222
6.2. Aims, instruments, methods of the budgetary regulation	226
6.3. Budgetary transfers, their kinds	232
6.4. The practice and problems of the financial equalization in Ukraine	240
6.5. Instruments of the financial equalization in the public regional policy of Ukraine	248
6.6. Necessary conditions of the financial equalization effectiveness increase.....	255
<i>Terminological dictionary</i>	261
<i>Workshop</i>	263
Tests	263
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	269
<i>Referent list</i>	272
THEME 7. BUDGETARY PROCESS AT THE LOCAL POWER LEVEL	273
7.1. Contents and stages of the budgetary process at the local power level	274
7.2. Participants of the budgetary process at the local power level and their plenary rules	280
7.3. Making, consideration, confirmations, implementation and reports of the local budgets	295
7.4. Budgetary time-table. Making alteration to the budgetary setting	306
<i>Terminological dictionary</i>	318
<i>Workshop</i>	324
Tests	324
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	329
<i>Referent list</i>	339
<i>Appendix</i>	340
THEME 8. ORGANIZATION OF THE FINANCIAL ACTIVITY OF THE MUNICIPAL ECONOMY ENTERPRISES	351
8.1. A local economy and evolution of views on interpretation of concept to the term «the local finance»	352

8.2. Forming of the financial resources of the enterprises of municipal economy	360
8.3. Modern problems and ways of reformation of the municipal economy enterprises in Ukraine	368
<i>Terminological dictionary</i>	377
<i>Workshop</i>	379
Tests	379
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	384
<i>Referent list</i>	387
THEME 9. FINANCE OF THE COMMUNAL ECONOMY ENTERPRISES.....	389
9.1. Community property: features, problems and priorities of administrative decisions realization.....	390
9.2. An institute of community property in the system of the local finance	399
9.3. Financial providing of the enterprises of community property	403
9.4. Application of the reengineering methods during the development of the sanitation strategy of the communal economy enterprises	410
<i>Terminological dictionary</i>	415
<i>Workshop</i>	417
Tests	417
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	422
<i>Referent list</i>	427
THEME 10. FINANCIAL ACTIVITY OF THE HOUSING MAINTENANCE COMPLEX	429
10.1. Housing and communal services as an object of the government control	430
10.2. Planning and calculation of prime cost of the housing maintenance services	440
10.3. “Roadmap” of the housing and communal services reforming of Ukraine	447
10.4. Organizational and financial aspects of the municipal housing fund of the region restoration	452
<i>Terminological dictionary</i>	459
<i>Workshop</i>	461
Tests	461
Problem tasks	467
<i>Referent list</i>	469
THEME 11. A LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT IN UKRAINE	471
11.1. Principles, subjects, objects and instruments of the local financial management	472
11.2. Treasury system of the local budgets maintenance	479
11.3. Organization of financial control and audit of activity of the local self-government	491
11.4. Local financial structures, their functions and plenary rules	499
<i>Terminological dictionary</i>	508
<i>Workshop</i>	510
Tests	510
Calculation tasks and methodical recommendations in relation to their decision	516
<i>Referent list</i>	518

THEME 12. WORLD EXPERIENCE OF THE LOCAL FINANCE	
ORGANIZATION	519
12.1. Contents and value of the European charter of the local self-government	520
12.2. Incomes and expenses of the structures of the local self-government of the foreign countries	527
12.3. Local taxation abroad	536
12.4. Local loans in the foreign countries	544
12.5. Theory and practice of the financial equalization abroad	551
<i>Terminological dictionary</i>	562
<i>Workshop</i>	564
Tests	564
Problem tasks and methodical recommendations of their solving	570
<i>Referent list</i>	576
About the Authors	577

У сучасних умовах в Україні триває процес формування правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим почалося проведення адміністративної реформи. Суть адміністративної реформи – удосконалення інституційної та функціональної побудови органів державної влади, органів місцевого самоврядування, оптимізація структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координувально-регулятивних функцій у відносинах із суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

У підручнику розкрито концептуальні засади, нормативно-правове забезпечення та історичні передумови виникнення місцевих фінансів. Значну увагу приділено місцевим бюджетам як основі фінансової бази місцевих органів влади, а саме формуванню дохідної частини та системи видатків місцевих бюджетів. Розкрито проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі розвитку держави. Розглянуто організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників на місцевому рівні. Проаналізовано стан розвитку місцевих інститутів, зокрема фінансів підприємств комунального господарства і житлово-експлуатаційного комплексу та механізми їхньої дії. Розглянуто світовий досвід організації місцевих фінансів, обґрунтовано далішні шляхи його застосування в Україні.

Підручник написано згідно з навчальною програмою навчальної дисципліни «Місцеві фінанси» варіативної частини навчального плану підготовки бакалаврів спеціальності 6.030508 «Фінанси і кредит» за галуззю знань 0305 «Економіка та підприємництво».

Завдання вивчення навчальної дисципліни «Місцеві фінанси» полягають ось у чому: вивчення принципів організації і структури місцевих бюджетів; засвоєння основних етапів формування і виконання місцевих бюджетів; дослідження закономірностей у сфері фінансових відносин держави, місцевих органів, комунальних господарств та населення; вивчення сутності поняття «територіальна громада» як первинного об'єкта місцевого самоврядування; з'ясування проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні; визначення особливостей формування державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування; засвоєння основних інструментів обґрунтування показників

фінансової політики у сфері місцевих фінансів України; вивчення бюджетного процесу та його учасників на місцевому рівні; засвоєння повноважень учасників бюджетного процесу на місцевому рівні; вивчення показників та бюджетної класифікації; засвоєння порядку формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; вивчення джерел і складу доходів місцевих бюджетів; засвоєння змісту і структури видатків місцевих бюджетів; засвоєння методики визначення обсягів бюджетних видатків та їхнього впливу на реалізацію функцій держави; вивчення цілей та завдань міжбюджетних відносин; вивчення механізму здійснення міжбюджетних трансфертів; вивчення основних принципів фінансового вирівнювання; засвоєння методів бюджетного регулювання; вивчення порядку розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із Державного бюджету України; вивчення кошторисів місцевих бюджетів; вивчення основ організації фінансів підприємств; вивчення фінансової діяльності та змісту фінансової роботи бюджетних підприємств; вивчення фінансів комунальних підприємств; вивчення фінансів муніципальних підприємств і муніципальних платежів у зарубіжних країнах; вивчення фінансової діяльності підприємств житлового господарства; засвоєння функцій казначейського обслуговування місцевих бюджетів; дослідження світових моделей формування та організації міжбюджетних відносин; вивчення засад бюджетного контролю на місцевому рівні.

Компетенції, які здобудуть студенти у процесі вивчення курсу: здатність аналізувати ефективність реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів; навички оцінки прогностичних значень базових макропоказників у сфері місцевих фінансів; здатність до формулювання змісту і визначення джерел фінансового забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку регіону; здатність аналізувати причини виникнення дефіциту місцевого бюджету в Україні; здатність аналізувати бюджетне законодавство; здатність аналізувати виконання місцевого бюджету за доходами і видатками; навички розрахунку суми місцевих податків; здатність аналізувати статті видатків і доходів бюджетів усіх рівнів; здатність прогнозувати та розраховувати доходи місцевого бюджету; навички оцінки ефективності використання бюджетних коштів; здатність застосовувати формульний підхід для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Майбутні економісти зможуть приймати рішення щодо напрямів організації роботи місцевих органів влади та місцевих інститутів, а також реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Колектив авторів підручника складається з фінансистів-теоретиків:

О. Б. Жихор, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (вступ, теми 2, 3, 4, 7, 8, 10);

О. П. Кириленко, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету (теми 1, 6, 12);

О. М. Тридід, доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту та бізнесу, директор ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (теми 8, 9, 10);

Д. М. Жерліцин, доктор економічних наук, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (теми 2, 8, 10);

В. В. Баранова, кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та фінансів ФПМК Харківського національного університету внутрішніх справ (теми 3, 4);

Н. Н. Пойда-Носик, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів і банківської справи економічного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» (теми 2, 7);

Ю. Л. Прончак, кандидат технічних наук, доцент, декан факультету економіки та менеджменту Національного аерокосмічного університету імені М. Є. Жуковського (тема 11);

К. В. Орехова, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (теми 8, 9, 10);

О. Г. Головка, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (тема 5);

І. І. Біломістна, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (теми 5, 11);

О. М. Біломістний, кандидат економічних наук, в. о. доцента кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ХІБС УБС НБУ (м. Київ) (теми 5, 11);

В. В. Письменний, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету (тема 12);

В. В. Чумак, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ (тема 12);

К. Ф. Телюк, старший викладач кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки ЛІБС УБС НБУ (м. Київ) (тема 7);

О. В. Шульга, магістрант кафедри економіки підприємства, бізнес-адміністрування та регіонального розвитку Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова (тема 7).

Автори висловлюють велику вдячність рецензентам: доктору економічних наук, професору, завідувачеві кафедри фінансів Інституту магістерської та післядипломної освіти Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ) **О. О. Лапко**; доктору економічних наук, професору, завідувачеві кафедри фінансів і кредиту Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна **В. В. Глущенко**; доктору економічних наук, професору кафедри економіки та фінансів ФПМК Харківського національного університету внутрішніх справ **М. А. Садикову** за творче спілкування та наукові консультації.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1

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

■ ТЕМА 1

СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 1.1. Формування науки про місцеві фінанси
- 1.2. Становлення системи місцевих фінансів. Система місцевих фінансів та їхня роль в економічній системі держави
- 1.3. Сутність, функції та особливості організації місцевих фінансів
- 1.4. Система місцевих фінансів та характеристика її складових
- 1.5. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів
- 1.6. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах

Сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони володіють для їхнього задоволення, і має назву місцевого господарства або місцевих фінансів.

М. О. Сірінов

1.1. ФОРМУВАННЯ НАУКИ ПРО МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Наука про місцеві фінанси веде свій початок з другої половини XIX століття, саме тоді відбувався процес остаточного оформлення місцевого самоврядування. Протягом XIX–XX століть розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів, їхній склад та принципи організації проходив від уявлення про них як *фінансового господарства* територіальних одиниць (господарства місцевих спілок), *сукупності умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць*, матеріальних засобів місцевого самоврядування, доходів і видатків органів місцевого самоврядування і до *системи економічних відносин*.

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, знаходимо в роботах корифеїв економічної науки, як-от: А. Сміт, К. Штейн, Л. Штейн, Р. Гнейст, К. Рау, А. Вагнер та ін. Ці автори досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів; вивчали склад доходів і видатків місцевих спілок, сутність місцевого оподаткування, його відповідність критеріям ефективного оподаткування.

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів розпочався пізніше, ніж в європейських країнах, а точніше після земської реформи 1864 року. То був час остаточного організаційного оформлення інституту місцевого самоврядування – земств. Перші дослідження місцевих фінансів, бюджетів місцевих спілок, принципів місцевого оподаткування з'явилися у другій половині XIX – на початку XX століть, їх авторами були М. Курчинський, В. Лебедев, А. Марков, І. Озеров, В. Твердохлебов, Л. Ходський, М. Цитович, І. Янжул та ін.

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до вказаної проблематики значно зріс у зв'язку з відновленням інституту місцевих фінансів. Багато вчених досліджували теоретичні засади і практику їх організації, це зокрема: Н. Белькович, Б. Веселовський, Є. Гловінський, С. Котляревський, Б. Кринська, Х. Лебідь-Юрчик, М. Леонт'єв, С. Лепський, М. Мітіліно, П. Озеров, М. Сірінов, І. Смирнова, М. Соболев, Г. Тіктін, В. Целевич, Є. Яніцький та ін.

У 1930–1940-х роках були написані підручники і навчальні посібники, в яких проведено теоретичне обґрунтування суті і ролі місцевих фінансів, місцевих бюджетів, узагальнено практику їх функціонування за роки радянської влади. До таких видань належать «Місцеві фінанси СРСР», підготовлені колективом авторів під керівництвом професора Н. Ровінського (1933 і 1936), «Місцевий бюджет», підготовлений науковцями під керівництвом І. Смирнова (1936), «Місцеві бюджети СРСР» В. Шаврина (1946).

У 1960–1980-х роках особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, удосконалення бюджетного регулювання. Цим питанням присвячені праці багатьох учених, зокрема А. Александрової, М. Васильєвої, Л. Величко, С. Вишнякова, В. Демченкова, А. Колесникова, Р. Кудряшова, Г. Лалаєва, Г. Поляка, М. Ужвенко, Я. Хесіна, Б. Філімонова, Н. Ширкевич та ін.

Проте протягом тривалого часу в економічній літературі поширеною була думка щодо місцевих фінансів як категорії, притаманної капіталістичному господарству. Так, у Фінансово-кредитному словнику (редактори В. Гарбузов і М. Гаретовський), виданому у 1984–1988 рр., відзначалося, що місцеві фінанси в розвинутих капіталістичних країнах і країнах, які розвиваються, – відносини, за допомогою яких місцеві органи управління мобілізують, розподіляють і використовують частину національного доходу відповідно до покладених на них функцій.

На початкових етапах існування радянської держави поняття місцевих фінансів широко застосовувалось як в економічній літературі, так і в законодавчих документах, на практиці. Першим нормативним документом, яким були встановлені основи організації місцевих фінансів радянської Росії, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 року (наступна редакція – 1924-го). У Положенні знайшли визначення такі питання: 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.

У 1926 році виходить нове Положення, згідно з яким місцеві фінанси визнавались складовою частиною єдиної фінансової системи країни; в ньому було окреслено дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів, визначено механізм бюджетного регулювання, започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

Проте на початку 1930-х років відбулося посилення централізаційних засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, зростала залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшувалася питома вага місцевих доходів, незначними за

розмірами залишалися місцеві податки і збори. Ухвалення 1938 року рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Цим рішенням перекреслено весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований у роки нової економічної політики.

Таким чином, протягом 1930–1980-х років поняття місцевих фінансів поступово втратило своє значення і практично не використовувалося ні в економічній літературі, ні в законодавчих документах; у багатьох випадках місцеві фінанси ототожнювалися лише з місцевими бюджетами.

Відхід у 1980-х роках від командно-адміністративних методів керівництва і створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили проведення низки змін в економічному житті країни. 9 квітня 1990 року ухвалено закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який створив необхідне підґрунтя для ухвалення 5 грудня 1990 року закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990-го – закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Цими законами ознаменувалося відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування, а отже, і місцевих фінансів.

У фінансовій літературі пострадянського періоду вперше поняття місцевих фінансів згадується в навчальному посібнику «Державні фінанси» за редакцією докторів економічних наук, професорів В. Федосова, С. Огородника і В. Суторміної (1991). Було визнано необхідність існування місцевих фінансів в умовах створення в нашій країні основ ринкового господарювання; розглянуто джерела формування місцевих фінансів: бюджетні і позабюджетні кошти місцевих рад, кошти органів громадського територіального самоуправління; було дано характеристику доходів і видатків місцевих рад, порядку їхнього розмежування між радами різних рівнів.

Розвиток української економічної науки в умовах незалежності, вивчення теоретичних надбань західної фінансової думки, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування закономірно позначилося на поглядах вітчизняних фінансистів щодо місцевих фінансів. Усе частіше і впевненіше висловлювались думки щодо об'єктивності їх існування в умовах ринку, їх вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування як необхідної підвалини кожного демократичного режиму.

Так, відомий український учений, доктор економічних наук, професор О. Василик, який одним із перших почав досліджувати теоретичні і практичні питання місцевих фінансів, підкреслював, що місцеві фінанси – явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування

функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні.

У 1999 році виходить перший навчальний посібник «Місцеві фінанси України» доктора економічних наук В. Кравченка, в якому ґрунтовно розглянуто теорію місцевих фінансів, місцеві фінансові інститути, внутрішні міжурядові фінансові відносини, державну регіональну фінансову політику і фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами.

За визначенням ученого, місцеві фінанси являють собою систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Такий підхід відповідає загальнопоширеним уявленням про категорію фінансів загалом і, крім того, дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їх тісний та взаємозумовлений зв'язок з інститутом місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що на таких же концептуальних засадах засновані підходи низки пострадянських економістів до тлумачення поняття місцевих фінансів як сукупності соціально-економічних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення.

Відомий вітчизняний учений В. Опарін у своєму визначенні місцевих фінансів, окрім особливостей, на які вказують вищезазначені автори, підкреслює зв'язок місцевих фінансів із фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства.

У 2002 році в Україні виходить ще один навчально-методичний посібник «Місцеві фінанси», підготовлений колективом авторів: М. Гапонюк, В. Яцютою, А. Буряченко та А. Славковою. Ці автори розглядають місцеві фінанси як об'єктивну форму економічних відносин, пов'язану з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни.

Таким чином, у сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування. Важливими у зв'язку з цим є такі питання: розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування; забезпечення самостійності і ефективності у їх використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

Сьогодні питання місцевих фінансів перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема їм присвятили свої роботи вітчизняні автори С. Буковинський, О. Василик, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, В. Кравченко, В. Кудряшов, М. Кульчицький, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Усков та ін. Окремі аспекти функціонування місцевих фінансів в економіці трансформаційного періоду розглянуто у працях Т. Боднарук, В. Гейця, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Михайленко, В. Опаріна, Г. П'ятаченко, С. Слухая, Л. Тарангул, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Активно досліджується проблематика місцевих фінансів, місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин у російській економічній літературі, зокрема в працях таких учених і практиків, як Н. Альвіанська, А. Бабич, О. Богачова, Л. Гринкевич, А. Ігудін, В. Лексін, Л. Павлова, В. Пансков, Л. Проніна, В. Садков, С. Соляникова, А. Улюкаєв, М. Ходорович, С. Хурсевич, А. Швецов та ін.

Особливості місцевих бюджетів, місцевого оподаткування, міжбюджетних відносин у ринкових країнах вивчають і узагальнюють низка вчених пострадянського простору, як-от В. Андрущенко, Б. Болдирев, В. Кравченко, Л. Окунева, Л. Павлова, Г. Семєко, С. Слухай, Д. Суворов, В. Суторміна, А. Толкушин, В. Федосов, Д. Черник та ін.

Найбільшого поширення та детального тлумачення в науковій літературі набув підхід до визначення сутності місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Висновки. Формування науки про місцеві фінанси головним чином проходило у ХІХ–ХХ століттях. Поряд із представниками західної науки, проблеми місцевих фінансів та їх організації завжди активно досліджували вітчизняні науковці, внесок яких у розвиток науки про місцеві фінанси є надзвичайно вагомим. Великий вплив на формування сучасних уявлень щодо об'єктивності та необхідності існування місцевих фінансів у демократичному суспільстві справило приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування. На теперішній час сформовано наукові підходи щодо визначення сутності та функцій місцевих фінансів, принципів їх організації, механізму їх функціонування в демократичному суспільстві.

1.2. СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ. СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ТА ЇХНЯ РОЛЬ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Ідейно-теоретичні підвалини сучасного поняття «місцеві фінанси» сягають досить давніх часів. Виникнення специфічної сфери фінансових відносин – місцевих фінансів – пов'язано з розвитком інституту місцевого самоврядування, однією з початкових форм якого було магдебурзьке право, що виникло у XIII столітті в німецькому місті Магдебурзі. Магдебурзьке право мало універсальний характер, воно регламентувало самоуправління міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін. Упродовж XIV–XVI століть магдебурзьке право сприйняли інші німецькі міста, а також деякі міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галичини та Білорусії. На території Русі найпершими магдебурзьке право у повному обсязі отримали міста Кам'янець-Подільський (1374), Луцьк (1432), Київ (1497). Проіснувало магдебурзьке право до XVIII–XIX століть, поступово втрачаючи своє значення.

У XVI столітті в Литовській державі, до складу якої певний час входила частина українських земель, був виданий кодекс громадянських законів під назвою «Статут Великого князівства Литовського», який витримав три редакції (1529, 1566 та 1588 рр.); після всіх змін зберіг характер збірника місцевих законів; уміщував норми, що регламентували державне, земельне, кримінальне, процесуальне та спадкове право. Але теоретичні витоки Литовського статуту слід шукати в першому кодексі законів давньоруського феодалного права «Руська правда», складеній за часів правління Ярослава Мудрого (близько 978–1054 рр.).

Становлення місцевого самоврядування у XVIII–XIX століттях відбувалося разом із розвитком буржуазної держави, який проходив в умовах жорстокої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частину з них доцільно було передати у компетенцію самостійної і незалежної місцевої влади, звичайно, в межах, визначених самою державою.

Поняття «самоврядування», «самоуправління» почали використовувати в Європі з другої половини XVIII століття саме щодо місцевого самоврядування. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у

багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями.

Коротко викладемо основні теорії, спрямовані на з'ясування природи місцевого самоврядування та його зв'язку з державною владою, що сформувалися протягом XVIII–XIX століть.

Децентралізаційна теорія, яка виникла напередодні Великої Французької революції 1789 року як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головне положення теорії полягало в обґрунтуванні поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам.

Теорія «природного права» становила сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які зумовлені природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Зародилась у давні часи, розвивалась в античному світі, зокрема Греції. Найвищий розвиток теорії припадає на XVII–XVIII століття, її ідеї лягли в основу американської Декларації незалежності і французької Декларації прав людини і громадянина.

Теорія вольності громад обґрунтовувала таке: громада старша від держави, тобто історично виникла першою; громади не створені державою, а визнані нею; громада є інституцією, рівною державі; держава існує для громад, а не громади для держави.

Державницька теорія місцевого самоврядування обґрунтовувала положення, що частина державної влади підлягає децентралізації на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування – це органи державного управління, складові частини держави, що ніяких самостійних справ не можуть мати, але вони мають певну правову, організаційну та фінансову самостійність.

Громадська теорія місцевого самоврядування відстоювала самостійне право на існування місцевих самоврядних органів, які вирішують справи, що їм притаманні і невід'ємні. Це право трактувалось як наслідок із вихідного положення теорії про те, що громади не створені державою, а нею лише визнані і тому володіють колом справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала громадам, а їх визнала.

Теорія муніципального соціалізму спрямовувала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн, а зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва), тобто за допомогою «муніципального соціалізму».

З часу проголошення незалежної Української держави відбувається процес становлення системи місцевого самоврядування. 7 грудня 1990 року в Україні вперше серед республік колишнього СРСР ухвалено закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування.

Власне саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного за радянських часів.

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування на теренах нашої країни. Починаючи з 1992 року ухвалено низку законодавчих документів і Конституцію України (1996), які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

У 1997 році був ухвалений Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому конкретизовано основні положення Конституції України щодо місцевого самоврядування, визначено основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, окреслено повноваження рад, їхніх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, згідно із законом, виступає вже не тільки як гарантоване державою право, а й реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Законом встановлено такі *принципи*, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень; підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну та міську раду; сільського, селищного і міського голову; виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; районні й обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення (*рис. 1.1*).

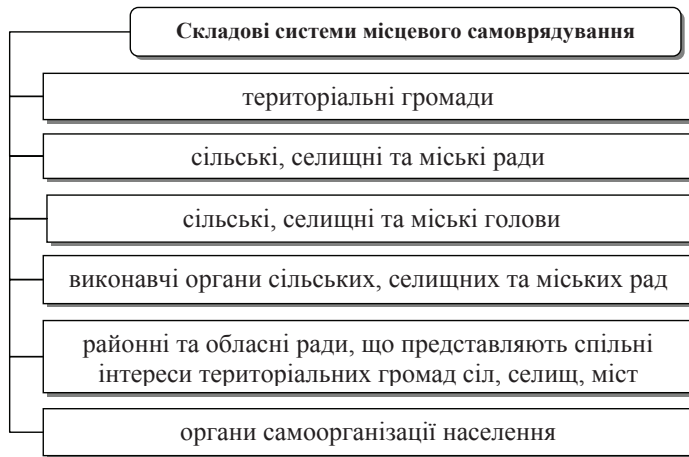


Рис. 1.1. Система місцевого самоврядування в Україні

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділені власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і відповідають за свою діяльність. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має *матеріально-фінансова основа* їхньої діяльності, яка включає: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Таким чином, в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, створено правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Поряд з цим в останні роки розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися не спроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Визнано, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства¹. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Великий вплив на подальший розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні справило ухвалення низки нормативних актів та стратегічних документів, зокрема Бюджетного кодексу України (від 8 липня 2010 р.), Податкового кодексу України (від 2 грудня 2010 р.), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (від 1 квітня 2014 р.).

У Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні визначено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Проблеми, які нагромадились у сфері місцевого самоврядування, передбачено розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвиткові форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Важливими для становлення ефективного інституту місцевого самоврядування є визначені Концепцією принципи, яких слід дотримуватись у процесі проведення реформ, а саме:

- верховенство права;
- відкритість, прозорість та громадська участь;
- повсюдність місцевого самоврядування;
- субсидіарність;
- доступність публічних послуг;
- підзвітність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування;
- державна підтримка місцевого самоврядування;
- партнерство між державою і місцевим самоврядуванням;
- сталий розвиток територій.

Формування дієздатного місцевого самоврядування в Україні неможливе без здійснення процесу *бюджетної децентралізації*. Основною метою бюджетної децентралізації є поліпшення якості суспільних послуг, які надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади. За своїм змістом бюджетна децентралізація являє собою передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

В сучасних умовах бюджетна децентралізація розглядається не лише як достатня, а й необхідна умова успішної децентралізації державних функцій тому, що за умови її здійснення зростає активність й ініціатива місцевої влади; відкриваються додаткові можливості формування місцевих бюджетів; збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування; посилюється відповідальність за розв'язування місцевих проблем; підвищується ефективність трансфертної політики; проводиться результативне фінансове вирівнювання.

Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів. Що стосується розподілу владних повноважень, то слід відзначити, що в Україні

спостерігається тенденція передачі все більшої частини функцій і завдань від центрального – на місцевий рівень. Усе більше питань місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені вирішувати власними силами. Проте, на жаль, не завжди таке розширення переліку функцій і завдань місцевих владних структур супроводжується передачею їм адекватних фінансових ресурсів.

Бюджетна децентралізація знаходить свій прояв у багатьох аспектах функціонування бюджетної системи. Для послідовного її проведення необхідно забезпечити:

- перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів;
- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів;
- надання органам місцевого самоврядування додаткових прав щодо використання власних коштів, запровадження місцевих податків і зборів, здійснення місцевих запозичень;
- посилення відповідальності місцевої влади за розв'язання проблем населених пунктів та адміністративно-територіальних утворень;
- запровадження стимулювальних механізмів, спрямованих на збільшення доходів місцевих бюджетів і раціональне використання коштів, одержаних з державного бюджету;
- проведення ефективної трансфертної політики з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку території;
- втілення принципів публічності і прозорості у бюджетному процесі як на загальнодержавному, так і місцевому рівні;
- посилення ролі громадськості при складанні, ухваленні та виконанні місцевих бюджетів.

Звичайно, для формування ефективної системи місцевих фінансів в Україні, окрім бюджетної децентралізації, необхідні також: проведення реформи всієї системи державного управління, впорядкування чинної нормативно-правової бази, підготовка кваліфікованих управлінських кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування, створення інститутів громадського суспільства, залучення громадян до управління місцевими справами, забезпечення підзвітності та підконтрольності місцевої влади при наданні суспільних послуг.

Висновки. Розвиток місцевих фінансів проходить у нерозривному зв'язку з процесами становлення інституту місцевого самоврядування. Важливими на цьому шляху є теоретичні розвідки щодо визначення його сутності та природи в сучасному світі. Одночасно, на формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, як показує світовий досвід, значний вплив мають особливості історичного розвитку кожної країни, специфічні процеси становлення держави, удосконалення організаційних форм функціонування

місцевого самоврядування. Крім того, вирішальними чинниками формування теоретичних уявлень є визначні події у сфері демократизації суспільства, як-от революції, визвольні рухи, конституційне закріплення прав і свобод громадян тощо.

■ 1.3. СУТНІСТЬ, ФУНКЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Вивчення сутності і природи місцевих фінансів, їх взаємозв'язку з інститутом місцевого самоврядування дає можливість визначити це поняття як систему економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. У наведеному визначенні місцевих фінансів можна відзначити такі характерні особливості:

по-перше, місцеві фінанси представлено як систему економічних відносин, пов'язаних із розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;

по-друге, у процесі здійснення цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;

по-третє, цільова підпорядкованість цієї системи відносин полягає у забезпеченні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Проте слухність цього визначення потребує свого підтвердження, а саме з'ясування таких питань: чи не залежні органи місцевого самоврядування від центральної влади, чи володіють вони достатніми фінансовими ресурсами для виконання своїх завдань, чи можуть вони самостійно ними розпоряджатися?

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, детальніше виявляється у функціях, які вони виконують. Як відомо, функції – це прояв суті кожної економічної категорії чи явища. Говорячи про функції, ми тим самим точніше розкриваємо їхнє призначення і роль.

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси є складовою фінансової системи країни, то функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, а призначення останніх зумовлено сутністю, функціями і роллю фінансів як однієї з найважливіших економічних категорій ринкового господарства. Місцевим фінансам притаманні такі функції: розподільча, контрольна та стимулювальна (рис. 1.2).

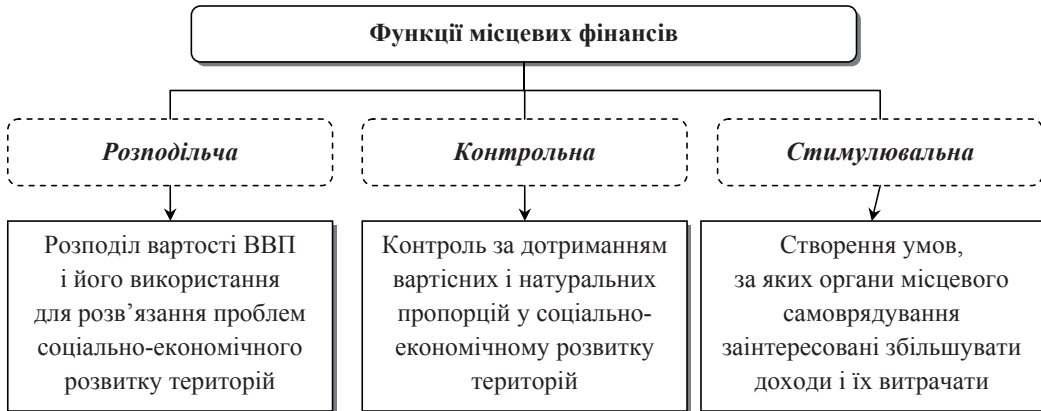


Рис. 1.2. Основні функції місцевих фінансів

Розподільча функція місцевих фінансів виявляється в порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, формуванні цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюються у місцевих бюджетах і цільових фондах, розподіляються і використовуються для задоволення різноманітних місцевих потреб. Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівнях, перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою проведення фінансового вирівнювання.

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні і складанні звіту про виконання місцевих бюджетів, у процесі здійснення контролю за формуванням та використанням бюджетних коштів. Сфера дії контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які має в розпорядженні місцеве самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на

забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове й економне використання.

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

Головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної із здійсненням ними своїх функцій і повноважень; якнайповніше задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг; формування стимулювального механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів.

Місцеві фінанси як система економічних відносин функціонують на основі певних вихідних засад, закріплених у відповідних законодавчих документах, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування. До найважливіших законодавчих актів слід віднести Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», щорічні закони про Державний бюджет України тощо.

У Конституції України, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року, дається тлумачення поняття «місцеве самоврядування», окреслено складові матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, вказано основні підходи до формування і використання коштів місцевих бюджетів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухваленому 21 травня 1997 року на розвиток положень Конституції України та відповідно до вимог ратифікованої Україною 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування, визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні і засади його організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 року визначено низку важливих питань, які стосуються місцевих фінансів, перш за все – це розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів і видів, процес розрахунку бюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з

державного бюджету, відповідальність усіх учасників бюджетного процесу і контрольні повноваження владних органів, у тому числі органів місцевого самоврядування. Крім того, в кодексі встановлено порядок здійснення місцевих запозичень.

У щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам із державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

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

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

Основи розмежування функцій і повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням закріплені у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» виходячи з природи державної влади і місцевого самоврядування, поділу їхніх усіх справ на загальнодержавні і місцеві. Так, законом детально визначено склад повноважень сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів у таких сферах: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона довкілля; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; вирішення

питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги; відзначення державними нагородами України; інші повноваження.

Держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі шляхом закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів із державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Органи місцевого самоврядування виконують ці рішення у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсує держава.

У Бюджетному кодексі України проведено *чіткий поділ дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами* з урахуванням необхідності забезпечення кожного рівня влади фінансовими ресурсами у розмірах, достатніх для виконання покладених на них функцій. *Розподіл видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами*, а також між місцевими бюджетами, також установлено кодексом, він ґрунтується на принципі субсидіарності, тобто необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Фінансове забезпечення виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування *полягає у наданні їм відповідних власних дохідних джерел у складі доходів місцевих бюджетів*. Основу власних доходів місцевих бюджетів сьогодні становлять податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, плата за землю, місцеві податки і збори; фіксований сільськогосподарський податок, плата за державну реєстрацію, за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що їх видають місцеві органи влади, орендна плата за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, та інші.

Основною ознакою принципу *самостійності у формуванні та використанні фінансових ресурсів* органів місцевого самоврядування є самостійність місцевих бюджетів, закріплена чинним законодавством. Зокрема, в Бюджетному кодексі України визначено, що самостійність місцевих бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом

органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами своїх бюджетів, визначають напрями їх використання.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено *забезпечення державної фінансової підтримки несамоодатних територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання*. Зазначено, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Окрім того, в законі зазначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У разі коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у формі дотацій та субвенцій відповідно до закону.

До найважливіших принципів організації місцевих фінансів належать вимоги щодо *раціонального і економного використання матеріальних і фінансових ресурсів*, а також здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів.

Складання та виконання місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням принципу ефективності та результативності, згідно з яким усі учасники бюджетного процесу на місцевому рівні мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою і місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідальні за

свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Контроль за використанням наявних ресурсів органів місцевого самоврядування здійснюють органи державного фінансового контролю. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства особливого значення набуває розвиток демократичних засад суспільного життя і зокрема такої важливої складової цього процесу, як залучення громадськості до управління державними і місцевими справами, забезпечення *гласності та прозорості* у діяльності державної і місцевої влади.

Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість: точніше визначати потреби громадян; впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості; підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і відповідальність органів влади; забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджетних коштів; істотно зменшити корупцію; зміцнити довіру населення до органів влади; поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни.

Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування про виконання місцевих бюджетів і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур. Слід зазначити, що формування навичок громадської участі у вирішенні державних справ відбувається саме на місцевому рівні; у територіальних громадах найтісніший зв'язок між владою і громадянами; наочними і більш відчутними для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих на основі їхнього вибору.

В Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України, Бюджетному кодексі України

(2010), Законах України «Про інформацію» (1992), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про доступ до публічної інформації» (2011), Указі Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» (2011) та інших нормативних актах. Протягом останніх років у низці концептуальних урядових документів щодо модернізації державних фінансів, місцевого самоврядування, а також у довгострокових стратегіях розвитку країни ставилися завдання із забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному і місцевому рівнях, а також максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. Вирішення зазначених питань передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007), Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (2013), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014), «Стратегією реформ – 2020» (2014).

Висновки. Місцеві фінанси представляють систему економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. Місцевим фінансам притаманні такі функції: розподільча, контрольна та стимулююча. Головне призначення місцевих фінансів полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг. Ефективність виконання місцевими фінансами свого основного призначення визначається особливостями їх організації, закріпленими у Конституції України та чинному законодавстві.

1.4. СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ЇЇ СКЛАДОВИХ

Сутність і функції місцевих фінансів виявляються у певному комплексі правил та юридичних норм, що регулюють цю сферу фінансових відносин; їх можна трактувати як *місцеві фінансові інститути*, до яких належать: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності (*табл. 1.1*).

Таблиця 1.1

Система місцевих фінансових інститутів

Місцеві фінансові інститути	Складові місцевих фінансових інститутів
Місцеві бюджети	<i>Види місцевих бюджетів:</i> <ul style="list-style-type: none"> • бюджет Автономної Республіки Крим; • обласні бюджети; • районні бюджети; • бюджети місцевого самоврядування: бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах)
Місцеві податки і збори	<i>Місцеві податки:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; 2) єдиний податок. <i>Місцеві збори:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 2) збір за місця для паркування транспортних засобів; 3) туристичний збір
Цільові фонди органів місцевого самоврядування	Формуються у складі спеціального фонду відповідного місцевого бюджету
Комунальний кредит	<i>Форми комунального кредиту:</i> <ul style="list-style-type: none"> • участь у створенні комунальних банків; • участь у створенні інших фінансово-кредитних установ; • гарантування кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; • розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах
Місцеві позики	<i>Види місцевих позик:</i> <ul style="list-style-type: none"> • місцеві зовнішні запозичення; • місцеві внутрішні запозичення

Місцеві фінансові інститути	Складові місцевих фінансових інститутів
Місцеве господарство, у т. ч. об'єкти комунальної власності	<p><i>Склад місцевого господарства:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства; • об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування

Центральне місце у системі місцевих фінансових інститутів належить *місцевим бюджетам*, яких сьогодні є понад 12 тисяч. Згідно з Бюджетним кодексом України місцевими бюджетами визнаються: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. У свою чергу, бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

У місцевих бюджетах протягом останніх років зосереджується майже половина бюджетних ресурсів країни, за їх рахунок проводиться задоволення потреб населення відповідних територіальних формувань. У доходи місцевих бюджетів зараховують податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом, кошти з державного бюджету у формі дотацій і субвенцій, які призначені для фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і проведення фінансового вирівнювання.

Частина доходів місцевих бюджетів обов'язково формується за рахунок *місцевих податків і зборів*, перелік яких визначено в чинному законодавстві. До нього сьогодні входять два місцеві податки (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок) і три місцеві збори (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір).

Органи місцевого самоврядування мають самостійні права щодо запровадження місцевих податків і зборів, установлення розмірів ставок і надання пільг окремим платникам. Незважаючи на проведене Податковим кодексом реформування місцевого оподаткування, місцеві податки і збори в Україні не відіграють відчутної ролі у формуванні як доходів місцевих бюджетів, так і загалом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Ще одним місцевим фінансовим інститутом є *цільові фонди* органів місцевого самоврядування, практика функціонування яких в Україні є досить суперечливою. Річ у тому, що в законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1992), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте в наступні роки (з 1995-го) відбувалося поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. Тепер 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.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено можливість утворення цільових фондів органами місцевого самоврядування, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою.

Самостійним інститутом місцевих фінансів є *комунальний кредит*, як сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше позичальником, рідше – кредитором. Чинним законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, бути гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, установлених законами України.

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск *місцевих позик*. У зарубіжних країнах практика місцевих запозичень досить поширена, а облігації органів місцевої влади мають попит і довіру населення; держава всіляко сприяє здійсненню місцевих запозичень. Місцеві позики за кордоном є повноцінно діючим і самостійним інститутом місцевих фінансів. В Україні випуск місцевих позик поки що має не систематичний, а епізодичний характер. Діяльність місцевих рад у сфері місцевих запозичень значного поширення не набула з багатьох об'єктивних і суб'єктивних причин. Але починаючи з 2003 року можна відзначити позитивну тенденцію відновлення практики випуску облігацій місцевих позик.

Згідно з Бюджетним кодексом України місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати міські ради. А місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення понад 300

тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку відповідних місцевих бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань органів місцевого самоврядування, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад.

Інститут *комунальної власності* як невід'ємний атрибут місцевих фінансів почав формуватись в Україні 1990 року. В Законі Української РСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, поряд із природними та фінансовими ресурсами, було включено місцеве господарство, комунальну та іншу власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території.

Цим законом було введено поняття *місцевого господарства*, підкреслювалось, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування. Склад місцевого господарства був окреслений так:

- 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 за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

Основу місцевого господарства становлять *об'єкти комунальної власності*. Розпорядження і управління комунальною власністю від імені населення адміністративно-територіальних одиниць покладається на місцеві ради та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування.

До складу об'єктів, на які виникає право комунальної власності, належать: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування

тощо. Більшість цих об'єктів (головним чином соціально-культурного призначення) утримується за кошти місцевих бюджетів, окремі об'єкти (комунального і житлового господарства) – отримують дотації з бюджетів. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів.

Висновки. Система місцевих фінансів включає низку складових, які забезпечують її цілісне та повноцінне функціонування з метою виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій і завдань, а також найбільш повного задоволення потреб членів територіальних громад. Основними місцевими фінансовими інститутами є: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності. В Україні відбувається процес вдосконалення складових місцевих фінансів у напрямку зміцнення інституту місцевого самоврядування, встановлення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку всіх територій країни.

1.5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

До базових нормативних актів, які регламентують функціонування місцевих фінансів, слід віднести Конституцію України (1996), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Бюджетний кодекс України (2010), Податковий кодекс України (2010), щорічні закони про Державний бюджет України.

Прийнята 28 червня 1996 року *Конституція України* закріпила існування місцевого самоврядування, яке у нас визнається і гарантується. В Основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, у статті 142 вказано, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

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

У Конституції України також указано, що органам місцевого самоврядування можуть бути надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади (стаття 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

21 травня 1997 року в Україні ухвалено *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, в якому конкретизовано основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування, визначено організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, окреслено повноваження рад, їхніх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

У законі (стаття 1) дано тлумачення низки вихідних понять місцевого самоврядування та місцевих фінансів, як-от бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджети, поточний бюджет і бюджет розвитку, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб, самооподаткування.

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

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 61) відзначено, що органи місцевого самоврядування самостійно розробляють,

затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети відповідно до чинних законів. Особливо підкреслено, що втручання державних органів у ці процеси не допускається. Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком. Держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (стаття 62).

У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з цього бюджету до державного бюджету частину надлишку в установленому порядку. Законом передбачено визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які мають урахувувати економічний, соціальний, природний та екологічний стан територій, а також виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб (стаття 62).

Законом закріплено один із визначальних принципів функціонування місцевих бюджетів – самостійність, як невиключення місцевих бюджетів до бюджетів інших рівнів та видів. Крім того, відзначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства (статті 1, 61).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив концептуальні підходи до формування доходів і збалансування місцевих бюджетів, а також витрачання бюджетних коштів (статті 63, 64 і 65). Передбачено поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку; виділення в дохідній і видатковій частинах коштів, пов'язаних із виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування бюджетних закладів і установ. З бюджету розвитку проводиться фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, інвестиційна та інноваційна діяльність, субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням.

У законі (стаття 65) закладено основи механізму стимулювання органів місцевого самоврядування в додатковому одержанні доходів у процесі виконання місцевих бюджетів. Так, відзначено, що перевищення залишку коштів загального фонду місцевого бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів місцевих бюджетів, який використовується на проведення витрат місцевого бюджету згідно із змінами до рішення про місцевий бюджет.

Місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні, не нижчому від мінімальних соціальних потреб. У разі недостатності дохідних джерел держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у формі дотацій, субвенцій та субсидій.

Важливе значення мають норми закону, які стосуються фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади (стаття 67). Визначено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі шляхом закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів із державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Такі рішення органи місцевого самоврядування виконують у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсує держава.

Статтею 68 закону органам місцевого самоврядування надано право утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що його затверджує відповідна місцева рада.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори і зараховувати їх до відповідних місцевих бюджетів (стаття 69), здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам (стаття 70). Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням установлених вимог.

22 червня 2001 року було прийнято *Бюджетний кодекс України*, який визначив засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних

відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. До основних новацій Бюджетного кодексу слід віднести ось що:

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

У зв'язку з тим, що в Бюджетному кодексі України обумовлено засади організації міжбюджетних відносин і зокрема порядку розрахунку дотацій вирівнювання лише для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст обласного значення і районних бюджетів, то 1 липня 2004 року був ухвалений Закон України *«Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань»*. У законі визначено основні вимоги до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом і бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань і параметри, які враховуються у формулі.

Важливим етапом удосконалення системи місцевих фінансів стало ухвалення *нової редакції Бюджетного кодексу України* від 8 липня 2010 року, а також внесення до нього протягом наступних років змін, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема:

- місцевим бюджетам було передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету;
- розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, які визначаються функціями держави і передаються до виконання органам місцевого самоврядування;
- розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів.

Крім того, в новій редакції Бюджетного кодексу вдосконалено бюджетні процедури щодо:

- участі місцевих бюджетів у наданні їм із державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів);
- застосування нормативів відрахувань субвенцій із державного місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах;
- передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проведена в Україні податкова реформа та ухвалення 2 грудня 2010 року *Податкового кодексу України* справили певний позитивний вплив на формування дохідної бази місцевих бюджетів у частині закріплених і власних доходів, а також на організацію міжбюджетних відносин. Так, Кодексом змінено склад місцевих податків і зборів; запроваджено місцевий податок на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб; збільшено ставки плати за землю тощо.

До *місцевих податків* Податковим кодексом України віднесено:

- 1) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- 2) єдиний податок.

До *місцевих зборів* Податковим кодексом України віднесено:

- 1) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- 2) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 3) туристичний збір.

У щорічних *Законах України про Державний бюджет України* , як правило, проводиться конкретизація механізму реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, у цих законах визначається вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих

бюджетів на бюджетний рік, особливості здійснення взаємовідносини між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, встановлюються обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес протягом бюджетного року.

Крім перерахованих документів, в Україні прийнято і введено в дію цілу низку нормативних актів, які регламентують окремі аспекти функціонування місцевих фінансів. Зокрема, 17 червня 2014 року був ухвалений *Закон України «Про співробітництво територіальних громад»*, який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю за цими процесами.

У законі визначено співробітництво територіальних громад як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законодавством повноважень.

Суб'єктами співробітництва можуть бути територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво може налагоджуватись у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування.

У законі передбачено умови та способи державного стимулювання процесів співробітництва територіальних громад, що важливо, зважаючи на доцільність об'єднання їхніх зусиль та фінансових ресурсів для вирішення нагальних потреб соціально-економічного розвитку територій. Державне стимулювання співробітництва територіальних громад проводиться шляхом:

- 1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;
- 2) передачі об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- 3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Держава стимулює співробітництво у разі, якщо: посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень; до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові; співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами

співробітництва; забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва.

Згаданим законом визначено дозволені джерела фінансування співробітництва територіальних громад, якими є: місцеві бюджети суб'єктів співробітництва; кошти від самооподаткування населення; і заборонені законодавством джерела, зокрема державний бюджет, міжнародна технічна та фінансова допомога, кредитні ресурси.

Висновки. В Україні сформовано нормативно-правову базу, що регламентує процеси функціонування місцевих фінансів та його найважливіших інститутів. До базових нормативних актів належать Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України. Розвиток правового забезпечення місцевих фінансів за роки незалежності відбувався відповідно до визначених пріоритетів розвитку нашої держави, дальшої демократизації суспільного життя, зміцнення інституту місцевого самоврядування, проведення бюджетної децентралізації. Сьогодні постала проблема подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, її узгодження з адміністративною реформою, реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

1.6. РОЛЬ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно велику і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє фінансово спроможне місцеве самоврядування.

В Україні через систему фондів, які формують і використовують органи місцевого самоврядування, перерозподіляється близько 10% вартості валового внутрішнього продукту; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження досить значних грошових коштів у місцевих бюджетах відповідає новим, ширшим і складнішим завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування

на сучасному етапі розвитку України. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплати допомог із соціального захисту і соціального забезпечення. За допомогою місцевих фінансів відбувається перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності і соціальними групами населення.

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

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

Фінансова безпека – порівняно нова і надзвичайно широка за своїм змістом категорія, яка протягом останніх років активно досліджується у вітчизняній економічній літературі. До основних індикаторів фінансової безпеки відносять, перш за все, ступінь виконання зведеного і державного бюджету, дефіцит державного бюджету та його фінансування, формування і використання позабюджетних фондів, рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет тощо. Дослідження цих показників дає можливість зробити висновок про безпосередній вплив на їхній розмір загального стану місцевих фінансів і місцевих бюджетів, їхню збалансованість, забезпечення власними дохідними джерелами, механізм надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною зведеного бюджету України і впливають на його характеристики, то параметри, які характеризують їх функціонування, слід відносити до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

Місцевим фінансам відводиться належне місце у втіленні загальних національних цілей, визначених перспективними програмами розвитку суспільства, а саме: поліпшення життя народу; підвищення конкурентоспроможності України у глобальній системі; зміцнення основ демократії.

Центральним інститутом системи місцевих фінансів є місцеві бюджети, які мають вирішальне значення у фінансуванні державних видатків, головним чином тих, що безпосередньо стосуються розв'язання проблем економічного та соціального розвитку територій. За кошти місцевих бюджетів здійснюється переважна частина державних видатків на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мистецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

Близько 3/4 усіх коштів місцевих бюджетів спрямовується на соціальні цілі, а саме: соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання закладів і об'єктів, що належать до соціально-культурної сфери. На місцеві бюджети лягає відчутний тягар соціальних видатків, спрямованих на розв'язання у складних умовах перехідного періоду соціальних конфліктів і проблем, що виникають унаслідок різкого розшарування суспільства, зростання кількості безробітних, необхідності захисту найуразливіших верств населення – дітей, матерів-одиначок, пенсіонерів, малозабезпечених громадян тощо.

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, вони є одним з основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. З їхніх коштів здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомог і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім громадянам похилого віку, які потребують догляду, та ін. За допомогою місцевих бюджетів забезпечується надання суспільних послуг населенню, гарантованих Конституцією України, як-от освіта, охорона здоров'я, медична допомога, соціальний захист тощо. З коштів місцевих бюджетів утримуються заклади культури, фізичної культури і спорту, фінансуються молодіжні програми.

Приблизно 1/4 коштів місцевих бюджетів України використовується на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, благоустрій міст, сприяння науково-технічному прогресу.

За рахунок бюджетних коштів забезпечується розвиток стратегічно важливих регіонів, проводиться структурна перебудова господарського комплексу, фінансується капітальне будівництво. Як показує досвід, фінансова підтримка конкретних підприємств найбільш ефективна саме на місцевому

рівні, тому що тим самим створюються можливості для обґрунтованого підходу, результативного контролю за витрачанням виділених коштів.

Місцевим бюджетам відведено важливу роль у розв'язанні екологічних проблем – у дохідну частину місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення довкілля.

Через місцеві бюджети проходить реалізація загальнодержавних програм, пов'язаних із розвитком галузей економіки, перш за все сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників; фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів; виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям; фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

Місцеві бюджети стали головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої є: децентралізація влади і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей територій, та ін.

Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності розвитку регіонів, вони є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового регіонального продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці ця функція місцевих бюджетів реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) із Державного бюджету України. У процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення наявних відмінностей. В останні роки спостерігається збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових субвенцій.

Ринкові трансформації постсоціалістичних країн передбачають реформування державних і місцевих фінансів у контексті демократичних перетворень, формування соціально спрямованого суспільства, зміцнення місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократії. Сьогодні проходить складний процес переосмислення теоретичних засад функціонування державних і місцевих фінансів відповідно до надбань західної наукової думки.

Нові завдання у сфері державних і місцевих фінансів, що постають у зв'язку з ринковими перетвореннями, вимагають реформування бюджетної системи, яке передбачає чітке розмежування завдань і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, відокремлення державного бюджету від місцевих бюджетів, установа дієвої самостійності бюджетів

усіх рівнів і видів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму і фіскальної автономії місцевого самоврядування. У перебігу цих процесів суттєво зростає роль місцевих бюджетів як центрального інституту місцевих фінансів. Поряд із державним, місцеві бюджети стають найважливішим важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту і дієвим інструментом макроекономічного регулювання.

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

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

Висновки. Місцеві фінанси, як цілісна система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, є невід'ємною складовою економічної системи кожної держави. Існування місцевих фінансів зумовлено природою держави і місцевого самоврядування. Роль і значення місцевих фінансів України суттєво зростають в умовах сучасних соціально-економічних трансформацій, розвитку демократичних засад суспільного життя, зміцнення державності.

Бюджети місцеві – плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. До них належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування – плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. До них належать бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетна децентралізація – передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів. Метою бюджетної децентралізації є поліпшення якості суспільних послуг, які надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Комунальний кредит – сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше позичальником, рідше – кредитором.

Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Місцеве господарство – забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування. До його складу належать: 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 їхні добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеві запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Місцеві податки і збори – податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їхніх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. До місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Місцеві фінанси – система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Об'єкти комунальної власності – об'єкти, на які виникає право комунальної власності; до них належать: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну та міську раду; сільського, селищного і міського голову; виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; районні й обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення.

Співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законодавством повноважень.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Цільові фонди органів місцевого самоврядування – фонди, які формуються у складі спеціального фонду відповідного місцевого бюджету, мають визначені законодавством дохідні джерела і напрями використання.

ТЕСТИ

1. **Коли вчення про місцеві фінанси виокремилось у самостійну галузь знань:**
 - а) наприкінці XVIII ст.;
 - б) у другій половині XIX ст.;
 - в) у першій половині XX ст.;
 - г) на початку XIX ст.
2. **Що є синонімом поняття «місцеві фінанси»:**
 - а) фінанси місцевих органів влади;
 - б) муніципальні фінанси;
 - в) фінанси територіальної громади;
 - г) усі відповіді правильні.
3. **Необхідною умовою існування місцевих фінансів є:**
 - а) функціонування інституту місцевого самоврядування;
 - б) виникнення державних фінансів;
 - в) прийняття Конституції;
 - г) усі відповіді правильні.
4. **Згідно з трактуванням І. Х. Озерова поняття «місцеві фінанси» означає:**
 - а) сукупність видатків, які покладені на місцеві органи, та сукупність коштів, якими вони володіють для їх задоволення;
 - б) спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство;
 - в) господарство місцевих спілок для планомірного задоволення потреб публічно-правових об'єднань;
 - г) сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення.
5. **Що розумів під місцевими фінансами В. М. Твердохлебов:**
 - а) спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство;
 - б) сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення;
 - в) господарство місцевих спілок для планомірного задоволення потреб публічно-правових об'єднань;
 - г) сукупність видатків, які покладені на місцеві органи, та сукупність коштів, якими вони володіють для їх задоволення.
6. **Що, на думку М. О. Сірінова, слід вбачати під місцевими фінансами:**
 - а) господарство місцевих спілок для планомірного задоволення потреб публічно-правових об'єднань;
 - б) сукупність видатків, які покладені на місцеві органи, та сукупність коштів, якими вони володіють для їх задоволення;

- в) сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення;
 - г) спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство.
- 7. Сутність місцевих фінансів Д. П. Боголепов розглядав як:**
- а) спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство;
 - б) сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення;
 - в) господарство місцевих спілок для планомірного задоволення потреб публічно-правових об'єднань;
 - г) сукупність видатків, які покладені на місцеві органи, та сукупність коштів, якими вони володіють для їх задоволення.
- 8. Який зміст першого етапу розвитку науки про місцеві фінанси:**
- а) розвивається вчення про місцеві фінанси капіталістичних країн;
 - б) відроджується інститут місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси;
 - в) існувало дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи та сутності місцевих фінансів;
 - г) занепадає наука про місцеві фінанси.
- 9. Які особливості другого етапу розвитку науки про місцеві фінанси:**
- а) занепадає наука про місцеві фінанси;
 - б) існувало дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи та сутності місцевих фінансів;
 - в) розвивається вчення про місцеві фінанси капіталістичних країн;
 - г) відроджується інститут місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси.
- 10. Що характеризує третій етап розвитку науки про місцеві фінанси:**
- а) існувало дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи та сутності місцевих фінансів;
 - б) розвивається вчення про місцеві фінанси капіталістичних країн;
 - в) відроджується інститут місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси;
 - г) занепадає наука про місцеві фінанси.
- 11. Чим відзначається четвертий етап розвитку науки про місцеві фінанси:**
- а) існувало дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи та сутності місцевих фінансів;
 - б) відроджується інститут місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси;
 - в) занепадає наука про місцеві фінанси;
 - г) розвивається вчення про місцеві фінанси капіталістичних країн.

12. Як трактував поняття «місцеві фінанси» О. Д. Василик:

- а) система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- б) об'єктивна форма економічних відносин, пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості ВВП, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни;
- в) сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій;
- г) система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих функцій.

13. Місцеві фінанси, за В. І. Кравченком, – це:

- а) система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- б) об'єктивна форма економічних відносин, пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості ВВП, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни;
- в) сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій;
- г) система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих функцій.

14. З погляду О. П. Кириленко, місцеві фінанси – це:

- а) сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій;
- б) система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- в) система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих функцій;
- г) об'єктивна форма економічних відносин, пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості ВВП, у процесі яких відбувається формування та

використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни.

15. Як розглядали зміст місцевих фінансів М. А. Гапонюк і В. П. Яцюта:

- а) це об'єктивна форма економічних відносин, пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості ВВП, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни;
- б) система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- в) сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій;
- г) система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих функцій.

16. Сутність розподільчої функції місцевих фінансів полягає в тому, що це:

- а) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;
- б) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;
- в) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери;
- г) вирішення одного з найважливіших завдань формування ефективної територіальної структури фінансового господарства – забезпечення економічного зростання регіонів.

17. Зміст контрольної функції місцевих фінансів такий:

- а) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери;
- б) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;
- в) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів

бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;

- г) вирішення одного з найважливіших завдань формування ефективної територіальної структури фінансового господарства – забезпечення економічного зростання регіонів.

18. У чому знаходить свій прояв стимулювальна функція місцевих фінансів:

- а) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;
- б) вирішення одного з найважливіших завдань формування ефективної територіальної структури фінансового господарства – забезпечення економічного зростання регіонів;
- в) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;
- г) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери.

19. У чому полягає сутність принципу бюджетної еквівалентності:

- а) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;
- б) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;
- в) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надають мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи;
- г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

20. Що необхідно розуміти під принципом національної солідарності:

- а) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування;
- б) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;
- в) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;

- г) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надають мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи;

21. Чим характеризується зміст принципу субсидійності:

- а) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;
- б) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;
- в) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значимих благ і послуг, які надають мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи;
- г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

22. Що лежить в основі принципу фінансової децентралізації:

- а) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надають мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи;
- б) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;
- в) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;
- г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

23. Що зараховував В. І. Кравченко до місцевих фінансових інститутів:

- а) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності та інші фінансові ресурси, які надходять у розпорядження місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством;
- б) доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- в) валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;
- г) самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні і цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки та збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, інститут громадських послуг.

24. Які місцеві фінансові інститути виділяла О. П. Кириленко:

- а) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності та інші фінансові ресурси, які надходять у

розпорядження місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством;

- б) самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні і цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки та збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, інститут громадських послуг;
- в) доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- г) валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств.

25. Що, з погляду С. О. Булгакової, належить до місцевих фінансових інститутів:

- а) самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні і цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки та збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, інститут громадських послуг;
- б) валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;
- в) доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;
- г) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності та інші фінансові ресурси, які надходять у розпорядження місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством.

26. Який законодавчий акт регламентує питання місцевих фінансів в Україні:

- а) Закон України «Про місцеві фінанси України»;
- б) Закон України «Про державні та місцеві фінанси України»;
- в) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- г) усі відповіді правильні.

27. Яке положення стосовно місцевого самоврядування визначено в Конституції України:

- а) центральна влада і територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом;
- б) центральна влада здійснює загальнодержавне і місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом;
- в) центральна влада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом;
- г) територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом.

- 28. Яким законодавчим актом уперше було визначено, що органи місцевого самоврядування можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах:**
- а) Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»;
 - б) Закон України «Про цінні папери і фондову біржу»;
 - в) Закон України «Про бюджетну систему України»;
 - г) Бюджетний кодекс України.
- 29. Які положення щодо функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування регламентував Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»:**
- а) централізовані і децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою АР Крим і місцевими радами, включалися до відповідних бюджетів;
 - б) місцеві ради мали право утворювати позабюджетні, цільові та валютні фонди;
 - в) органам місцевого самоврядування надано право формувати позабюджетні фонди;
 - г) заборонено створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування й іншими бюджетними установами.
- 30. Що скасував Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»:**
- а) порядок формування доходів Державного валютного фонду та валютних фондів місцевих рад;
 - б) розподіл валютного податку між різними рівнями рад;
 - в) порядок, за яким валютні фонди місцевих рад формувалися на основі валютного податку;
 - г) відрахування за стабільними довгостроковими нормативами від валютного виторгу підприємств.

Відповіді

1.в); 2.г); 3.а); 4.б); 5.в); 6.в); 7.г); 8.г); 9.а); 10.б); 11.б); 12.в); 13.г); 14.б); 15.а); 16.а); 17.а); 18.а); 19.а); 20.в); 21.в); 22.г); 23.г); 24.а); 25.б); 26.в); 27.г); 28.а); 29.в); 30.в).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. Зіставте погляди науковців минулого і сучасності на поняття «місцеві фінанси». Які спільні та відмінні риси можна простежити у їхніх визначеннях?

Методичні рекомендації

Наука про місцеві фінанси веде свій початок з другої половини XIX століття, саме тоді відбувся процес остаточного оформлення місцевого самоврядування. Протягом XIX–XX століть розвиток поглядів щодо сутності місцевих фінансів, їх складу та принципів організації проходив від уявлення про них як фінансового господарства територіальних одиниць (господарства місцевих спілок), сукупності умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальних засобів місцевого самоврядування, доходів і видатків органів місцевого самоврядування і до системи економічних відносин.

В сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування. Важливими у зв'язку з цим є питання щодо розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування; забезпечення самостійності і ефективності у їх використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

2. Обґрунтуйте застосування на практиці функцій місцевих фінансів. Який механізм їх дії в економіці ринкового типу?

Методичні рекомендації

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, детальніше виявляється у функціях, які вони виконують. Як відомо, функції – це прояв суті кожної економічної категорії чи явища. Говорячи про функції, ми тим самим більш точно розкриваємо їхні призначення і роль.

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси виступають як складова фінансової системи країни, то функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, а призначення останніх зумовлено сутністю, функціями і роллю фінансів як однієї з найважливіших економічних категорій ринкового господарства. Місцевим фінансам притаманні такі функції: розподільча, контрольна та стимулювальна.

Розподільча функція місцевих фінансів знаходить свій прояв у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, формуванні цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій і завдань.

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні і складанні звіту про виконання місцевих бюджетів, у процесі здійснення контролю за формуванням і використанням бюджетних коштів.

Стимулювальна функція місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження.

3. Що собою являє система місцевого самоврядування в Україні та на яких принципах функціонує?

Методичні рекомендації

Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну та міську раду; сільського, селищного і міського голову; виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; районні й обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділені власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і відповідають за свою діяльність. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має матеріально-фінансова основа їхньої діяльності, яка включає: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Чинним законодавством встановлено такі принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

4. Аргументуйте роль місцевих фінансових інститутів у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування.

Методичні рекомендації

Сутність та функції місцевих фінансів виявляються у певному комплексі правил та юридичних норм, що регулюють цю сферу фінансових відносин; їх можна трактувати як місцеві фінансові інститути, до яких належать: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності.

Центральне місце у системі місцевих фінансових інститутів належить місцевим бюджетам, яких сьогодні є понад 12 тисяч. Згідно з Бюджетним кодексом України, місцевими бюджетами визнано: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. У свою чергу, бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Частина доходів місцевих бюджетів обов'язково формується за рахунок місцевих податків і зборів, перелік яких визначений у чинному законодавстві і включає два місцеві податки (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і єдиний податок) і три місцеві збори (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір).

Ще одним місцевим фінансовим інститутом є цільові фонди органів місцевого самоврядування, практика функціонування яких в Україні досить суперечлива. Річ у тому, що в законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1992), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте в наступні роки (з 1995-го) відбувалося поступове згорання 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.

Самостійним інститутом місцевих фінансів є комунальний кредит як сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше позичальником, рідше – кредитором. Чинним законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, бути гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, установлених законами України.

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск місцевих позик. У зарубіжних країнах практика місцевих запозичень досить поширена, а облігації органів місцевої влади мають попит і довіру населення; держава всіляко сприяє здійсненню місцевих запозичень. Діяльність місцевих рад в Україні у сфері місцевих запозичень значного поширення не набула з багатьох об'єктивних і суб'єктивних причин. Але починаючи з 2003 року можна відзначити позитивну тенденцію відновлення практики випуску облігацій місцевих позик.

Інститут комунальної власності, як невід'ємний атрибут місцевих фінансів, почав формуватись в Україні 1990 року. В Законі Української РСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, поряд із природними та фінансовими ресурсами, було включено місцеве господарство, комунальну та іншу власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення.

5. Чи вбачаєте ви доцільність у змінах нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів в Україні? Обґрунтуйте свою думку.

Методичні рекомендації

До базових нормативних актів, які регламентують функціонування місцевих фінансів, слід віднести Конституцію України (1996), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Бюджетний кодекс України (2010), Податковий кодекс України (2010), щорічні закони про Державний бюджет України.

Розвиток правового забезпечення місцевих фінансів за роки незалежності відбувався відповідно до визначених пріоритетів розвитку, подальшої демократизації суспільного життя, зміцнення інституту місцевого самоврядування, проведення бюджетної децентралізації. Сьогодні постала проблема дальшого вдосконалення нормативно-правової бази, її узгодження з адміністративною реформою, реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
4. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн : монографія / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16 січня 2014 року № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 381 с.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
10. Місцеві фінанси : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.
11. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
12. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 376 с.
13. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. Програма сприяння парламентам України. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
15. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн. – М. : Дело и сервис, 2003. – 352 с.

■ ТЕМА 2

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів
- 2.2. Економічні засади та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування
- 2.3. Реалізація фінансової політики у сфері місцевих фінансів України

2.1. ОБ'ЄКТ, МЕТА І НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Діяльність держави в будь-якій сфері реалізується через комплекс цілеспрямованих інструментів, що зорієнтовані на регулювання умов життя суспільства, а саме через державну політику. Не є винятком і сфера місцевих фінансів, що, з одного боку, є підсистемою державного управління економікою, а з другого – самостійною відкритою підсистемою, що має свій комплекс важелів регулювання. Саме тому доцільним є детальне вивчення специфіки фінансової політики щодо місцевих фінансів у площині державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів та фінансової політики органів місцевого самоврядування, а також класичних заходів реалізації відповідних інструменти управління.

Політика – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети. Політична діяльність проявляється в усіх сферах громадського життя, у тому числі й у фінансовій сфері на всіх рівнях і в усіх її ланках, і передусім на рівні держави, суб'єктів господарювання, органів місцевого самоврядування³.

Фінансова політика – це сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій⁴.

Тобто поняття «фінансова політика» поєднує в собі категорії фінансів і політики. При цьому фінансову політику доцільно розглядати на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях. Кожному рівню фінансової політики відповідає своя мета. Так, на макро- та мезоекономічному рівнях мета фінансової політики полягає в оптимальному розподілі і перерозподілі валового внутрішнього

² Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора : пер. с англ. / Дж. Стиглиц. – М. : Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.

³ Финансы : учебник [Электронный ресурс]. – 3-е изд. / под ред. В. В. Ковалева. – 2013. – 928 с. – Режим доступа : http://books.google.com.ua/books/about/Финансы_Учебник_3_е_изд.html?id=JcyzF48sZjsC&redir_esc=y.

⁴ Финансы : курс для финансистов : підручник / [П. Ю. Буряк, О. Б. Жихор, Б. А. Карпінський та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. Буряка П. Ю., д. е. н., проф. Жихор О. Б. – К. : Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.

або регіонального продукту між сферами економічної діяльності, соціальними групами населення, територіями. На мікроекономічному рівні – в оптимальному розподілі і перерозподілі грошових коштів і фінансових ресурсів підприємства, зокрема на основі класичних ринкових механізмів.

У свою чергу, макроекономічна фінансова політика є частиною соціально-економічної політики держави із забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи країни. Ігнорування необхідності збалансованого зростання фінансових ресурсів веде до деградації самої фінансової системи, занепаду і розвалу економіки. Головною метою державної фінансової політики має стати створення фінансових умов для соціально економічного розвитку суспільства, підвищення рівня і якості життя населення⁵.

Відповідно державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це складова державної регіональної економічної політики, що й визначає необхідність її більш детального розгляду. Згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика України визначається такими елементами⁶:

1) регіональний розвиток – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни згідно зі сформульованими цілями;

2) державна регіональна політика – сукупність заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України та забезпечення високого рівня якості життя людини й просторової єдності держави та сталого розвитку її регіонів;

3) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це система заходів, що їх здійснює центральна влада задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях;

4) цілі державної регіональної політики, якими є:

– якнайповніше забезпечення використання регіонального ресурсного потенціалу через оптимальне поєднання інтересів держави і кожного регіону;

– забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення:

⁵ Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

⁶ Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 8 вересня 2005 року (зі змінами та доповненнями на 02.12.2012) // Офіційна інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

- територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
 - інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
 - повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їхніх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
 - підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- 5) об'єкт державної регіональної політики – це територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони, мікрорегіони;
- 6) завдання державної регіональної політики, до яких належать:
- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
 - надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
 - створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
 - подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
 - забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
 - створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.
- Згідно з вимогами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика має ґрунтуватися на таких базових принципах:
- конституційності та законності – відповідності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюються на основі законів, та на їх виконання;
 - єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності території України через збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів і підвищення їхньої конкурентоспроможності;
 - децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів;
 - деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня;

- субсидіарності – прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватися на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності й економії;
- партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між суб'єктами регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- відповідальності – органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики;
- сталого розвитку – розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб;
- історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів.

На сучасному етапі розвитку України пріоритетами щодо реалізації державної регіональної політики є ось що⁷.

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної регіональної фінансової політики (ДРФП).

2. Визначення на основі об'єктивних критеріїв переліку та класифікації регіонів і територій України.

3. Використання нагромадженого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної регіональної фінансової політики.

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів.

Державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це система заходів, що їх здійснює центральна влада з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях⁸.

Головним елементом системи заходів державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є систематичне надання центральною владою

⁷ Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

⁸ Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2009. – 282 с.

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

Завдання державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів, відповідно до пріоритетів державної фінансової та регіональної політики, складаються ось із чого:

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
- зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей, усунення надмірної концентрації техногенно й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;
- реструктуризація економічної та соціальної сфери депресивних територій і регіонів першої хвилі індустріалізації;
- створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;
- розширення можливостей використання територіальних факторів економічного зростання на основі фінансової автономії місцевої влади, її ініціативи та підприємливості, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування як інституту суспільного розвитку і саморегуляції;
- створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Основними напрямками реалізації ключових завдань державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів за твердженням вітчизняних учених-економістів є такі.

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. У законодавчому порядку слід встановити: 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 має бути встановлено перелік регіонів і територій, які потребують фінансової підтримки центральної влади.

3. Використання нагромадженого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. Серед них: територіальне планування, програми соціально-економічного розвитку регіонів, створення міжнародних регіонів економічного співробітництва, надання територіям особливого економічного статусу (вільних, спеціальних, офшорних, торгових зон, зон прикордонного співробітництва та преференцій), технополісів і технопарків, 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 ДРФП. Це 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. Це також створення сприятливих умов для розвитку дрібного бізнесу.

У межах реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів значну увагу приділяється фінансовому вирівнюванню. Фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими бідними і багатими територіями по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, котрі мають вертикальні й горизонтальні фіскальні дисбаланси, з метою їх усунення⁹.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються у процесі розподілу компетенції між центральною і місцевою владою¹⁰. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань.

Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами: центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс; запровадження тим рівнем влади, який має вертикальний

⁹ Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2009. – 282 с.

¹⁰ Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

фіскальний дисбаланс, додаткових податків; передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс; за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня¹¹.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли: одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів; існують так звані бідні і багаті території; деякі території мають більші потреби, ніж інші; існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими. Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики фінансового вирівнювання.

Необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена низкою об'єктивних причин.

По-перше, це нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів і територій України. Причому, як свідчить досвід, диференціація податкової бази зростає. Зміщуються центри її розміщення. Порівняно зменшується роль традиційних індустріальних областей і зростає значення столиці держави. Ще більше занепадає податкова база аграрних регіонів України.

По-друге, значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. З урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги мають східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

По-третє, гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадян України зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів із забезпечення єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. Сьогодні таких стандартів не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, в міській і сільській місцевостях.

¹¹ Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

По-четверте, необхідність передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих їй конституційним функціям. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

По-п'яте, мішаний ефект соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при ньому не мають ніяких витрат.

Вказані заходи щодо реалізації державної регіональної політики та державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів базуються на комплексі інструментів її забезпечення (фінансового регулювання), а саме:

- бюджетне планування (коротко-, середньо- та довгострокове);
- бюджетне вирівнювання;
- міжбюджетні трансферти, у тому числі цільові трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам для розв'язання пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів; бюджети розвитку місцевих бюджетів, які формуються на середньостроковій основі та на стабільних джерелах надходжень;
- концентрація фінансових ресурсів для досягнення пріоритетних цілей та реалізації програм регіонального розвитку за пропозицією центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики, на підставі аналізу бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів у процесі роботи над проектом Державного бюджету України на наступний рік;
- об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіонального розвитку, міжнародних інституцій;
- прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку;
- окремі бюджетні програми стимулювання розвитку регіонів;
- фінансування проектів регіонального розвитку через систему фондів регіонального розвитку.

Висновки. Реалізація державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів покликана забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу і на цих засадах розв'язувати соціально-економічні проблеми населення. Мета державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів – найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території. Завдання державної політики у сфері місцевих фінансів полягає у забезпеченні комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів з

урахуванням наявних трудових ресурсів, науково-технічного потенціалу та можливостей їх ефективного використання. Соціальний напрям означає, що держава сприятиме прискореному розвитку соціальної та виробничої інфраструктури у регіонах із низьким рівнем соціального забезпечення (передусім у сільській місцевості). Отже, об'єктами державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є галузі господарського комплексу регіону, соціальна інфраструктура, природне середовище, населення і трудові ресурси. Держава провадить регіональне фінансове регулювання не тільки щодо перелічених об'єктів, а й усіх адміністративно-територіальними одиниць, які входять до складу регіону.

Значну увагу в межах державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів приділяється фінансовому вирівнюванню. Фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими бідними і багатими територіями по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання – перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, котрі мають вертикальні й горизонтальні фіскальні дисбаланси, з метою їх усунення.

2.2. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У межах реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів значну увагу приділяється фінансовій автономії як базі самоврядування територіальних громад, самостійності всіх рівнів місцевої влади при виконанні покладених на них функцій. Фінансова автономія являє собою основну форму реалізації принципів місцевого самоврядування та щільно пов'язана з пріоритетами фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Фінансова політика органів місцевого самоврядування – система принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому (регіональному) рівні з боку органів місцевої влади задля

досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси¹².

Основними елементами фінансової політики органів місцевого самоврядування є:

- принципи – засади, на яких має будуватися вирішення поставлених завдань та використання відповідних інструментів;
- цілі, перспективні та поточні завдання, які необхідно розв'язати;
- методи, засоби та конкретні форми організації відносин, за допомогою яких можна досягти поставлених цілей;
- оптимальне поєднання вирішення поточних і перспективних завдань;
- добір і розстановка кадрів, які здатні організувати вирішення поставлених завдань;
- ризики – потенційні загрози, які виникають унаслідок невизначеності¹³.

Фінансова політика органів місцевого самоврядування охоплює:

- види послуг, загальний рівень їх надання органами місцевого самоврядування та диференційовані джерела надходжень;
- засоби фінансування капітальних видатків або за рахунок збільшення поточних доходів, або через випуск боргових зобов'язань, що мають погашатися за рахунок майбутніх доходів;
- систему оплати праці, пенсій та допомоги, яка буде використовуватися;
- визначення терміну обігу, схем погашення і типу боргових зобов'язань, які будуть використовувати органи місцевого самоврядування;
- рівень видатків та оподаткування за умови змін в економіці території;
- нові принципи управління процесом акумуляції фінансових ресурсів для надання будь-яких послуг чи здійснення видів діяльності на основі контракту.

З погляду основних напрямів впливу фінансів на економіку країни, до складу фінансової політики держави входять: бюджетна політика, податкова політика, інвестиційна політика, боргова політика, митна політика, грошово-кредитна політика тощо.

Розглянемо специфіку реалізації вказаних складових фінансової політики в межах територіальних громад.

Бюджетна політика – це система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо

¹² Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

¹³ Там само.

вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери і необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій¹⁴.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актах, що визначають форму бюджетного устрою країни та її територій, регламентують бюджетних процес тощо. Стратегічною метою бюджетної політики органів місцевого самоврядування є створення необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення території. Реалістичність бюджетної політики органів місцевого самоврядування визначається як наповненням дохідної частини бюджету власними доходами, так і обґрунтуванням запланованих витрат. Проте найповніше бюджетна політика органів місцевого самоврядування виражається у структурі витратної частини бюджету, у розподілі витрат між бюджетами різних рівнів, у джерелах і коштах покриття дефіциту місцевих бюджетів, у формах і методах управління місцевим боргом. Принцип формування витратної частини бюджету на основі наявних фінансових ресурсів застосовується при формуванні місцевого бюджету з метою реального його виконання. Від характеру вирішення цього питання залежить соціально-економічна спрямованість бюджетної політики органів місцевого самоврядування та реалізація пріоритетів регіонального розвитку.

Основними забезпечувальними підсистемами бюджетної політики органів місцевого самоврядування є:

1) інформаційно-аналітичне забезпечення аналізу шляхом запровадження системи моніторингу стану соціально-економічного розвитку території і реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування;

2) визначення сукупності показників (індикаторів) стану бюджетної сфери, за якими здійснюватиметься аналіз її стану і рівень реалізації пріоритетів бюджетної політики;

3) стратегічне планування бюджетної політики з урахуванням результатів аналізу соціально-економічного розвитку території, стану бюджетної сфери, переліку загроз. Бюджетну політику потрібно змінювати і коригувати залежно від тих завдань, які постають на певних етапах розвитку. Є необхідність визначення стратегічних і тактичних цілей та завдань бюджетної політики не тільки на наступний рік, а й довгострокової концепції формування політики у сфері місцевих фінансів.

¹⁴ Фінанси : курс для фінансистів : підручник / [Буряк П. Ю., Жихор О. Б., Карпінський Б. А. та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. Буряка П. Ю., д. е. н., проф. Жихор О. Б. – К. : Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.

Бюджетна політика як елемент фінансової тісно взаємодіє з податковою, інвестиційною та кредитною політиками органів місцевого самоврядування, відіграє важливу роль у забезпеченні фінансової стабільності території, що є базою розвитку виробництва та підвищення її ефективності, підтримки підприємницької активності й поліпшення добробуту громадян.

Податкова політика – це система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах. Податкова політика є невід’ємною складовою фінансової політики¹⁵.

Державна податкова політика знаходить своє втілення у побудові тієї або іншої податкової системи. Податкові системи розвинених країн світу характеризуються різноманітністю видів податків і об’єктів оподаткування, а також характером взаємовідносин платників податків із податковими органами. Проте світовою практикою вироблено певні принципи і підходи до побудови податкової системи, виявлено негативні наслідки введення певних податків, систем оподаткування. До основних принципів побудови податкових систем у країнах Заходу відносять такі: горизонтальна і вертикальна рівність; нейтральність податків; зручність стягування податків для уряду; мінімальний дестимулювальний ефект від введення того або іншого податку; складність ухилення від сплати податку.

Якщо розглядати **податкову політику на місцевому рівні**, то вона є системою відносин між органами місцевого самоврядування в особі виконавчих податкових органів і платниками податків та інших загальнообов’язкових платежів, які додаються при отриманні та розподілі їх у межах місцевого бюджету. Основна мета податкової політики органів місцевого самоврядування полягає у зміцненні автономії місцевого бюджету за рахунок розширення власних надходжень для покриття витрат, пов’язаних із виконанням органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Розробляючи податкову політику, у тому числі й на місцевому рівні, потрібно враховувати функції податків, а саме:

1) **фіскальна** – полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами процесів реалізації державними і місцевими органами влади своїх функцій. Основна вимога при виконанні фіскальної функції – повнота збирання податків та інших загальнообов’язкових платежів згідно зі строками, визначеними чинним законодавством. При цьому не слід забувати, що фіскальні інструменти створюють складний нелінійний вплив на процеси економічного розвитку. Тому за значної недостатності поточних податкових надходжень органи управління трансформують фіскальну функцію на майбутні періоди через **інструменти боргової політики**;

¹⁵ Фінанси : курс для фінансистів : підручник / [Буряк П. Ю., Жихор О. Б., Карпінський Б. А. та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. Буряка П. Ю., д. е. н., проф. Жихор О. Б. – К. : Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.

2) контрольна-розподільча – полягає в забезпеченні вартісних пропорцій у процесі формування та розподілу доходів різними суб'єктами економічних відносин на основі встановлення «справедливості» щодо стягнення податків. Тобто потрібно підходити до платників податків з урахуванням умов їхньої діяльності. Це стосується як фізичних і юридичних осіб, так і регіонів загалом. При визначенні регіональної податкової політики особливої уваги потребує структура виробництва регіону, найбільша питома вага виготовлення певної продукції з погляду розмірів сплати податків;

3) регульовальна – набуває особливого значення за умов сучасних мішаних економік та проявляється в межах інструментів державного податкового регулювання економічного розвитку суб'єктів господарювання та окремих територій (на основі спеціальних режимів оподаткування). Як підфункція може бути розглянута стимульовальна функція, що реалізується через систему податкових пільг та звільнень;

4) соціальна функція фактично є поєднанням контрольної-розподільчої та регульовальної функцій. На рівні місцевих фінансів її сутність полягає в тому, що має змінюватися структура сплати податкових та інших обов'язкових платежів, особливо між тією частиною, яка йде до державного бюджету, і тією, що залишається у місцевому. Але для цього потрібне чітке визначення загальних витрат держави, їхньої структури та шляхів економії.

З урахуванням особливостей фінансової політики органів місцевого самоврядування та наявності різних джерел наповнення місцевого бюджету податкову політику можна розглядати в широкому і вузькому значеннях.

У широкому сенсі сутність податкової політики органів місцевого самоврядування полягає у формуванні бюджетних доходів за рахунок місцевих податків, які можна поділити на два блоки: безпосередньо податки з юридичних і фізичних осіб; використання інших джерел, до яких належать внутрішні позики, міжбюджетні трансферти. Однак головним джерелом зміцнення автономії місцевих бюджетів залишається власний податковий потенціал. У вузькому значенні під податковою політикою органів місцевого самоврядування розуміють систему оподаткування, яка складається із системи податків, об'єкта і суб'єкта оподаткування, ставок оподаткування, механізму їх сплати і вилучення, строків сплати тощо.

Податкова політика органів місцевого самоврядування при досягненні кінцевого результату повинна мати те саме спрямування, що й фінансова політика органів місцевого самоврядування загалом. Проте слід зауважити, що відповідно до норм вітчизняного податкового законодавства інструменти податкової політики органів місцевого самоврядування значно обмежені як за кількістю місцевих податків, так і за їх фіскальною значущістю. Тому головним напрямом державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів

стає тенденція до децентралізації влади, у тому числі й за рахунок розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування¹⁶.

Митна політика складається зі специфічних інструментів податкової і цінової політик, обмежуючи або розширюючи доступ на внутрішній ринок товарів і послуг, і заохочуючи або стримуючи експорт товарів і послуг. Таким чином, митна політика багато у чому зумовлює розподільчі процеси не лише між суб'єктами господарювання і державою, а й між суб'єктами господарювання, а також галузями, регіонами. Митна політика багато в чому залежить від бюджетної політики, спрямованої на збільшення збору митних податків і платежів¹⁷. В умовах українського законодавства інструменти митної політики на рівні територіальних громад практично не застосовуються, певним винятком є території пріоритетного розвитку, або вільні економічні зони.

Інвестиційна політика – це комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення та активізацію інвестиційних процесів¹⁸. **Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування** – це система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органами місцевого самоврядування¹⁹.

Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування передбачає:

- виявлення і оцінку чинників, що впливають на рівень інвестиційної активності у межах території;
- усунення причин, що викликають негативну дію деяких чинників;
- створення сприятливих умов для активізації інвестиційних процесів у межах території;
- оптимізацію державного регулювання інвестиційної діяльності;
- уніфікацію нормативно-правової бази, що стосується інвестиційних процесів у межах території;
- вироблення стратегічних і тактичних методів управління інвестиційною активністю.

¹⁶ Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Офіційна інтернет-сторінка Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.min-region.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805>.

¹⁷ Финансы : учебник [Электронный ресурс]. – 3-е изд. / под ред. В. В. Ковалева. – 2013. – 928 с. – Режим доступа : http://books.google.com.ua/books/about/Финансы_Учебник_3_е_из.html?id=JcyzF48sZjsC&redir_esc=y.

¹⁸ Финансы : курс для финансистів : підручник / [Буряк П. Ю., Жихор О. Б., Карпінський Б. А. та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. Буряка П. Ю., д. е. н., проф. Жихор О. Б. – К. : Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.

¹⁹ Теоретические аспекты функционирования финансов территорий : монография / [Кужелев М. А., Жерлицын Д. М., Шокарева Е. К. и др.]. – Донецк : Юго-Восток, 2002. – 100 с.

Основною метою інвестиційної політики органів місцевого самоврядування нині є створення умов і механізмів залучення інвестицій у реальний сектор економіки, формування інвестиційних пріоритетів і напрямів структурної перебудови, здатних забезпечити нарощування темпів промислового, науково-технічного і соціального розвитку.

Серед заходів, безпосередньо спрямованих на залучення інвестицій, необхідно виділити побудову системи управління інвестиційною діяльністю в межах території і підвищення її ролі в реалізації інвестиційних рішень.

Для мобілізації інвестицій у регіони, їх кращого використання і посилення дії на приріст ВРП слід акцентувати увагу на здійсненні структурної перебудови, підтримці товаровиробників, розвитку підприємництва, формуванні конкурентного середовища на регіональних ринках, розвитку ринкової інфраструктури, розробленні і реалізації великих інвестиційних програм.

В умовах збитковості або низької рентабельності багатьох підприємств відсутнє або незначне таке джерело інвестицій, як прибуток. Тому важливим є вмiле використання внутрішнього джерела інвестицій – амортизаційних відрахувань. За роки реформ у нарахуванні і використанні амортизації на підприємствах допущено великі прорахунки. Передусім, у період переоцінок основних фондів застосовувалися занижені коефіцієнти їх перерахунку з урахуванням інфляції, внаслідок чого залишкова вартість основних фондів занижена і нарахована амортизація навіть після підвищення норм амортизаційних відрахувань не може відшкодувати їхній реальний фізичний знос. Ситуація погіршується і тим, що підприємства використовують амортизаційні відрахування не за цільовим призначенням, а на поточні витрати, у тому числі й на заповнення нестачі власних обігових коштів.

З урахуванням особливостей розвитку економіки регіону або освоєння нових територій та залучення для цього інвестиційних коштів держава може створювати вільні (спеціальні) економічні зони, тобто території, на яких діють найсприятливіші для розвитку підприємництва умови. У таких адміністративно-територіальних одиницях значною мірою модифікуються як організація фінансів узагалі, так і організація місцевих фінансів зокрема, інструменти реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування на територіях з особливим економічним статусом і спеціальні органи управління цими територіями отримують від центральної влади низку преференцій (переваг, пільг), наприклад додаткові податкові повноваження, податкові пільги, особливий митний режим, особливий валютний режим, особливий інвестиційний режим, особливий режим здійснення плати за користування землею і природними ресурсами, особливий режим ціноутворення, особливий бюджетний режим та ін.

Важливе значення у системі преференцій місцевій владі мають особливі *бюджетні режими*, які можуть включати розширення бюджетної автономії, повноважень із формування доходів та здійснення бюджетних видатків. Елементом цих режимів іноді є індивідуально-договірні відносини окремих територій із центральною владою.

Валютний режим територій з особливим економічним статусом визначає порядок використання твердої (конвертованої) валюти, а також особливості використання національної грошової одиниці чи платіжних засобів, що спеціально запроваджуються в межах територій з особливим статусом. Важливою ознакою цього режиму є надання права на безперешкодний переказ коштів, зароблених у межах спеціальної території, за кордон або до будь-якого місцевого банку.

Митний режим територій з особливим статусом, як правило, передбачає безмитний вивіз та ввіз продукції, робіт і послуг, скасування кількісних обмежень на імпорт, квот і ліцензій на експорт.

Особливий режим оподаткування в межах територій із спеціальним статусом передбачає повне або часткове звільнення від оподаткування суб'єктів таких територій, а їхній особливий інвестиційний режим – систему пільг для стимулювання залучення іноземних та національних інвестицій.

Усі зазначені інструменти у межах зон зі специфічними умовами економічної діяльності повинні сприяти більш ефективній реалізації місцевої інвестиційної політики, а як наслідок – і державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів загалом.

Боргова політика органів місцевого самоврядування – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад²⁰. У чинному законодавстві запозиченнями вважаються операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами. Загальна сума заборгованості (яка складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, в тому числі боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору) утворює *місцевий борг*. Законодавством встановлено такі основні форми запозичень: випуск облігацій місцевої позики, а також укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

²⁰ Кириленко О. П. Боргова політика органів місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – Вип. 5. – С. 153–158.

Ознайомлення з прописаним у нормативних документах процесом здійснення запозичень дає можливість зробити висновки щодо специфіки реалізації боргової політики органів місцевого самоврядування в Україні:

- з одного боку, про надзвичайну ускладненість процедури випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, а також проведення інших форм місцевих запозичень. Дотримання встановлених вимог можливе лише для муніципалітетів великих міст, у штаті яких є достатньо працівників, що можуть підготувати необхідну інформацію. Наприклад, випуск облігацій місцевих позик передбачає надання досить великого переліку документів для одержання дозволу, детальне обґрунтування проспекту емісії, складання відомостей про випуск облігацій, звітування про результати розміщення облігацій та про наслідки погашення облігацій;
- з другого боку, у чинному законодавстві відсутні норми, які стосуються захисту прав кредиторів у разі порушення органами місцевого самоврядування боргових зобов'язань, відповідальності органів місцевого самоврядування і конкретних посадових осіб перед кредиторами і територіальною громадою за наслідки місцевих запозичень.

Серйозною фінансовою перешкодою на шляху реалізації місцевих запозичень є обов'язковість одержання кредитних рейтингів. Для випуску облігацій місцевих позик емітент зобов'язаний представити рейтингову оцінку цінних паперів, а при запозиченнях у формі позик, кредитів, кредитних ліній позичальник має надати відомості про кредитний рейтинг²¹. Процес одержання кредитних рейтингів не лише надзвичайно трудомістка і тривала за часом процедура, а й доволі дорога, що також є обтяжливим для більшості місцевих бюджетів, а для бюджетів невеликих міст такі затрати практично неможливі. Проте не слід нехтувати й тим, що одержання органами місцевого самоврядування кредитних рейтингів має і певні переваги, які полягають ось у чому:

- створюється позитивний «імідж» міста чи іншого органу місцевого самоврядування, зміцнюється довіра до них як позичальників;
- з'являються додаткові можливості для залучення інвестицій, зокрема іноземних;
- формується позитивна кредитна історія і фінансова репутація органу місцевого самоврядування, що сприятиме виходу його на фінансовий ринок у майбутньому;

²¹ Кириленко О. П. Боргова політика органів місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – Вип. 5. – С. 153–158.

- виявляються головні чинники кредитоспроможності органу місцевого самоврядування, що може бути корисним для зміцнення фінансової бази регіону загалом.

Слід також зазначити, що відсутність кредитних рейтингів унеможливує вихід муніципалітетів на міжнародний кредитний ринок. Наявність кредитних рейтингів створює необхідні передумови для органів місцевого самоврядування щодо залучення ними фінансових ресурсів, необхідних для розв'язання своїх проблем.

Висновки. Фінансова політика органів місцевого самоврядування складається з принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому (регіональному) рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси. Фінансова політика органів місцевого самоврядування охоплює: види послуг, загальний рівень їх надання органами місцевого самоврядування та диференційовані джерела надходжень; засоби фінансування капітальних видатків або за рахунок збільшення поточних доходів, або через випуск боргових зобов'язань, що мають погашатися за рахунок майбутніх доходів; систему оплати праці, пенсій та допомоги, яка буде використовуватися; визначення терміну обігу, схем погашення та типу боргових зобов'язань, які будуть використовувати органи місцевого самоврядування; рівень видатків та оподаткування за умови змін в економіці території; нові принципи управління процесом акумуляції фінансових ресурсів для надання будь-яких послуг чи здійснення видів діяльності на основі контракту.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актах, що визначають форму бюджетного устрою країни та її територій, регламентують бюджетний процес тощо. Стратегічною метою бюджетної політики органів місцевого самоврядування є створення необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту, спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення території.

Податкова політика на місцевому рівні є системою відносин між органами місцевого самоврядування в особі виконавчих податкових органів і платниками загальнообов'язкових платежів, які складаються при отриманні та розподілі їх у межах місцевого бюджету. Основна мета податкової політики органів місцевого самоврядування полягає у зміцненні автономії місцевого бюджету завдяки розширенню власних надходжень для покриття витрат, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування – це система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органами місцевого самоврядування. Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування передбачає: виявлення й оцінку чинників, що впливають на рівень інвестиційної активності у межах території; усунення причин, що викликають негативну дію деяких чинників; створення сприятливих умов для активізації інвестиційних процесів у межах території; оптимізацію державного регулювання інвестиційної діяльності; уніфікацію нормативно-правової бази, що стосується інвестиційних процесів у межах території; вироблення стратегічних і тактичних методів управління інвестиційною активністю.

Боргова політика органів місцевого самоврядування – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад. Загальна сума заборгованості (яка складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, в тому числі боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору) утворює місцевий борг. Законодавством встановлено такі основні форми запозичень: випуск облігацій місцевої позики, а також укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

З урахуванням особливостей розвитку економіки регіону або освоєння нових територій та залучення для цього інвестиційних коштів держава може створювати вільні (спеціальні) економічні зони, тобто території, на яких діють найсприятливіші для розвитку підприємництва умови. У таких адміністративно-територіальних одиницях значною мірою модифікуються інструменти реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування.

2.3. РЕАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Докладно розроблена обґрунтована фінансова політика є одним із найважливіших фінансових засобів місцевих органів управління і сприяє політичній підтримці фінансового планування; запобіганню небезпечним ситуаціям та управлінню ними; концентрації уваги на фінансових умовах функціонування місцевої громади; забезпеченню обґрунтованих засад та критеріїв фінансового управління; досягненню консенсусу та послідовності у процесі ухвалення фінансових рішень; створенню фінансової стабільності, поліпшенню кредитоспроможності; розумінню підходів до фінансового управління як посадовими особами місцевих органів управління, так і громадянами; мінімізації коливання відповідних параметрів фінансового управління; гарантуванню і забезпеченню безперервності фінансової стабільності за тих умов, коли місцеві органи управління перебувають під загрозою негативного впливу коливань в економіці, зниження місцевої економічної активності, зменшення обсягів трансфертів з боку центрального уряду тощо.

Процес підготовки й ухвалення управлінських рішень щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів може бути структуровано в такій послідовності²².

1. Організація процесу розроблення фінансової політики, визначення функціональних обов'язків відповідних посадовців, виконавчих структур, персоналу та ролі громадян у цьому процесі.

2. Визначення змісту процесу розроблення фінансової політики, всебічне (комплексне) та вибіркоче врахування інтересів усіх зацікавлених осіб.

3. Огляд чинної політики і практики, що включає ідентифікацію засад і проблем чинної політики і практики.

4. Обґрунтування основних засад місцевої політики і практики, які включають аналіз здійснюваної політики.

5. Розроблення проекту політичних положень, що передбачає написання проекту основних політичних положень документа з фінансової політики.

6. Розгляд та ухвалення політики головами департаментів та комітетами з питань фінансової політики; ухвалення рішень відповідними органами управління.

²² Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.

7. Оприлюднення та реалізація фінансової політики органів місцевого самоврядування і державної фінансової політики загалом, що передбачає подальший моніторинг її запровадження.

Провідним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, є *програмно-цільовий метод*, сутність якого полягає в управлінні коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень. Згідно з Бюджетним кодексом України програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

Необхідність переходу до значно ширшого застосування програмно-цільового методу при формуванні місцевих бюджетів сьогодні визначає один із головних напрямів підвищення ефективності реалізації фінансової політики. За традиційної практики формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного і муніципального секторів, і мало уваги відводиться отриманим результатам. З другого боку, програмно-цільовий метод формування і виконання бюджету базується на зовсім іншому підході до формування бюджету, особливістю якого є те, що процес розпочинається із зосередження уваги на результатах, які необхідно досягти, а вже далі ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів.

На сьогодні можна сформулювати дві головні причини до більш активного використання методів програмно-цільового управління у бюджетній та фінансовій практиці органів місцевого самоврядування.

По-перше, країни з ринковою економікою у процесі свого розвитку прийшли до необхідності збереження як непрямих заходів регулювання ринкових відносин (тарифні угоди, механізми регулювання і координації функціонування системи оподаткування в інтересах ринку тощо), так і заходів прямого державного управління окремими процесами і підприємствами. В усіх розвинених країнах значну частину витрат бюджету розподіляється безпосередньо на виконання програм. В економіці України певний час було навпаки: основну частину бюджету отримували міністерства і відомства, а частина, що розподіляється на фінансування програм, була вкрай незначною. Таким чином, як і при планово-директивній економіці, фінансові кошти спрямовуються українським структурам – міністерствам і відомствам, а не на конкретні заходи.

По-друге, заходи прямого державного впливу на процеси формування ринкової економіки і її реструктуризації мають бути дієвими, зрозумілими і чітко визначеними. Цього можна досягти, передусім, шляхом розроблення

програм, що засновані на принципах і пріоритетах фінансової політики та спрямовані на стимулювання розвитку певних територій і країни загалом.

До числа найбільш відповідних для цілей програмного рішення проблемних питань можна віднести саме проблеми розвитку, реконструкції і переоснащення окремих сфер економіки відповідно до пріоритетів фінансової політики та державної політики регіонального розвитку, а також прискорення формування ринкової інфраструктури економіки (доріг, телекомунікацій, електронних систем взаєморозрахунків, систем податкового контролю тощо). Перехід до створення ринкової інфраструктури має бути поетапним і погодженим, при цьому перехід до наступного етапу в рамках реалізації відповідної програми здійснюється, якщо досягнуто і схвалено результати попереднього. Тільки поетапний і погоджений перехід здатний повною мірою забезпечити розподіл послідовно створюваних елементів ринкової інфраструктури серед великої кількості учасників ринку.

Тобто за допомогою програмно-цільового методу в бюджетному процесі вирішуються такі завдання:

1) забезпечення прозорості бюджетного процесу на основі чіткого визначення мети і завдань, на досягнення яких виділяються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

2) оцінка діяльності учасників бюджетного процесу відносно досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також з'ясування й усунення причин неефективного виконання бюджетних програм;

3) чітке розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

4) посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за відповідність процесу реалізації бюджетних програм законодавству держави, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

5) підвищення якості розробки фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування;

6) підвищення ефективності розподілу і використання фінансових ресурсів держави та окремих територій.

Модель забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на базі програмно-цільового методу у процесі реалізації фінансової політики включає такі елементи.

1. Визначення спільної мети програми, завдань програми на відповідний період, напрямів діяльності, що забезпечують поетапну і повну реалізацію розробленої програми.

2. Середньострокове бюджетно-фінансове планування (при розрахунку показників витратної частини бюджету в рамках програми на плановий рік кожен із головних розпорядників повинен визначити необхідні і можливі бюджетні ресурси для її впровадження в подальші роки, очікуваний результат і ефект реалізації бюджетної програми, що припадає на обсяг відповідних витрат у наступні періоди).

3. Розробка головними розпорядниками пріоритетів програми, які мають повністю відповідати основній меті їхньої діяльності.

4. Визначення відповідальної особи за виконання програми у структурі головного розпорядника, яким може виступати як підрозділ міністерства, так і підвідомчий йому орган.

5. Розробка критеріїв оцінки й аналізу результатів реалізації програми відносно обсягів витрат, кінцевого продукту, ефективності та якості.

6. Формування і затвердження бюджетних призначень головним розпорядникам відповідно до переліку бюджетних програм.

7. Регулярні звіти головних розпорядників за результатами виконання програм у ході реалізації бюджетної програми.

Головним плановим документом, у якому визначаються пріоритети щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є програма економічного і соціального розвитку регіону. Відповідний індикативний план складається з двох частин: концептуальної системи і системи показників. План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку регіону має відображати насамперед науково-технічні й інноваційні пріоритети держави та органів місцевого самоврядування, з огляду на прогнозування стратегії науково-технічної та інноваційної політики, їх моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій.

Державна програма економічного і соціального розвитку України в межах реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів на короткостроковий період містить такі складові.

1. Прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період включають:

- аналіз соціально-економічного розвитку та характеристику головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період, пропозиції щодо заходів для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

2. Програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період передбачають такі складові:

- аналіз соціально-економічного розвитку за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році; система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

3. Програми розвитку окремих галузей економіки зазвичай мають індивідуальний характер та включають прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди.

Для обґрунтування завдань і показників відповідних програм соціально-економічного розвитку України та певних територій використовуються такі базові методи підготовки та прийняття управлінських рішень.

1. *Нормативний метод*, що спирається на систему науково обґрунтованих норм і нормативів – соціальних, виробничо-технічних, фізіологічних тощо. Він дає змогу виконувати розрахунки потреб в об'єктах соціальної і виробничої інфраструктури, оцінити рівень соціального захисту населення та задоволення його потреб у матеріальних благах і послугах.

2. *Балансовий метод*, який використовують для обґрунтування територіальних і галузевих пропорцій у виробництві й споживанні продуктів харчування, паливно-енергетичних ресурсів, у збалансуванні доходної і

витратної частин місцевих бюджетів, використанні трудових, природних та матеріальних ресурсів.

3. *Аналітичний метод*. Найбільш прийнятний для виявлення тенденцій і проблем у розвитку продуктивних сил дає змогу визначати цілі й пріоритети у соціально-економічному і культурному розвитку регіону на майбутнє, формувати потрібну систему показників.

4. *Методи кореляційно-регресивного аналізу*, що на підставі регіональних чинників (природних, виробничих, соціально-демографічних, інфраструктурних) дають можливість кількісно оцінити їхній вплив на стан регіональних проблем та можливості їх розв'язання у прогнозованому періоді.

5. *Метод екстраполяції*, який полягає у перенесенні сталих тенденцій і напрямів розвитку окремих галузей і сфер економіки, що виявлені на сучасному етапі, у перспективу.

6. *Метод експертних оцінок*, який використовують для прогнозування зрушень у структурній перебудові господарського комплексу, розвитку підприємництва, обґрунтування доцільності будівництва окремих об'єктів виробничого, природоохоронного призначення тощо.

Зміст розроблених програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів України складається з таких основних елементів.

1. Проблеми соціально-економічного, науково-технічного та інноваційного розвитку території на сучасному етапі.

2. Науково-технічний прогрес як ключовий фактор сталого розвитку території на віддалену перспективу. У цьому розділі також визначають мету, пріоритети та основні завдання програми, основні напрями прискореного процесу розвитку регіону тощо.

3. Науково-технічний (економічний, фінансовий) потенціал території та шляхи його залучення до розв'язання проблем розвитку на перспективу. Особливу увагу звернено на наявний науковий потенціал, фундаментальні та прикладні дослідження наукових організацій тощо.

4. Заходи з використання досягнень науки і техніки для забезпечення прискореного науково-технічного та соціально-економічного розвитку території. Визначення інноваційних пріоритетів.

Зокрема, стратегічними напрямками розвитку та впровадження сучасних технологій у галузях матеріального виробництва та соціальної сфери можуть визначатися пріоритети розвитку матеріального виробництва, мінерально-сировинного комплексу, паливно-енергетичного комплексу, металургійного та нафтохімічного комплексів, машинобудівного комплексу, агропромислового комплексу, транспорту і зв'язку, інформаційних технологій, наукового забезпечення виробництва товарів народного споживання,

житлово-комунального комплексу, соціальної та деморесурсної сфер, трудових ресурсів, зайнятості та ринку праці, рівня життя населення, наукового забезпечення розвитку соціальної сфери тощо.

На особливу увагу в межах програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів приділяється пріоритетам у сфері охорони природного довкілля та забезпечення техногенної безпеки, енергозбереження, визначення інноваційних пріоритетів.

5. Сценарії перспективного розвитку території з урахуванням рівня науково-технічного забезпечення є заключним розділом програми, який містить і сценарій інерційного розвитку господарства та оцінки їх ефективності з урахуванням імовірності настання негативних подій у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

Розроблені програми розвитку територій є головним плановим документом, проте реалізація передбачених фінансовою політикою заходів забезпечується на основі комплексу важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону. До основних важелів впливу можна віднести:

1) економічні важелі:

- доходи і видатки місцевих бюджетів;
- пільговий режим оподаткування окремих галузей;
- обсяги місцевих податків;
- регіональний контракт на виготовлення та постачання продукції, виконання робіт, надання послуг;
- позабюджетні, цільові, резервні та валютні фонди;
- об'єднання на договірних засадах коштів підприємств і організацій задля їх спрямування на розв'язання окремих місцевих проблем;
- створення з коштів місцевих бюджетів і позабюджетних джерел об'єктів ринкової, соціальної, виробничої інфраструктури для обслуговування підприємницьких структур і населення;
- залучення іноземного капіталу для розвитку окремих підприємств і організацій у виробничій, соціально-культурній, екологічній сферах;
- міжрегіональне співробітництво, прикордонної та прибережної торгівлі;

2) адміністративні важелі:

- запровадження лімітів використання місцевих природних ресурсів, лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин у довкілля;
- визначення лімітів розміщення відходів;
- надання дозволу на підприємницьку діяльність;
- відведення земельних ділянок для будівництва відповідних об'єктів;

- укладання угод з підприємствами й організаціями для передачі ними у відання органів місцевого самоврядування об'єктів соціальної інфраструктури;
- ужиття заходів для вдосконалення структур управління на обласному, міському та районному рівнях;
- організаційне забезпечення виконання законодавчо-нормативних актів центральних органів влади та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

На сьогодні перелік дієвих фінансових важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси розвитку територій значно обмежений. Тому головним завданням державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку є розширення повноважень органів місцевого самоврядування та поглиблення змін щодо децентралізації влади, а особливо у фінансовій сфері. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2014 році підготовлено пропозиції щодо реалізації реформи місцевого самоврядування, концепцію якої схвалив уряд 1 квітня 2014 року. Основні зміни передбачають:

- 1) запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- 2) передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- 3) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- 4) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;
- 5) ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв лише з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Відповідно до вказаних орієнтирів і визначаються пріоритети реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів на найближчу перспективу, що передбачає зростання відповідальності місцевих громад за підготовку та прийняття фінансових рішень.

Висновки. Провідним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, є програмно-цільовий метод, сутність якого полягає в управлінні коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських

рішень. Згідно з Бюджетним кодексом України програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради). Для обґрунтування завдань і показників відповідних програм соціально-економічного розвитку територій використовується цілий комплекс універсальних і специфічних методів підготовки та ухвалення управлінських рішень.

Головним плановим документом, у якому визначаються пріоритети щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є програма економічного і соціального розвитку регіону. Відповідний індикативний план складається з двох частин: концептуальної системи і системи показників. План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку регіону має відображати насамперед науково-технічні й інноваційні пріоритети держави та органів місцевого самоврядування, з огляду на прогнозування стратегії науково-технічної та інноваційної політики, їх моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій.

Розроблені програми розвитку територій є головним плановим документом, проте реалізація передбачених фінансовою політикою заходів забезпечується на основі комплексу важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону. До основних важелів впливу можна віднести економічні й адміністративні важелі. У зв'язку з тим, що перелік дієвих важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси розвитку територій значно обмежений, головним завданням державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку є розширення повноважень органів місцевого самоврядування, поглиблення змін щодо децентралізації влади та розвитку фінансової автономії місцевих громад.

- Боргова політика органів місцевого самоврядування** – сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв’язання проблем територіальних громад.
- Бюджетна політика** – система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери і необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій.
- Вертикальні фіскальні дисбаланси** – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов’язків, які на нього покладено у процесі розподілу компетенцій між центральною і місцевою владою.
- Горизонтальний фіскальний дисбаланс** – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, які на них покладені і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня.
- Державна фінансова політика** – частина соціально-економічної політики держави із забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи країни.
- Інвестиційна політика** – комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення й активізацію інвестиційних процесів.
- Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування** – система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органів місцевого самоврядування.
- Інвестиційний клімат регіону** – комплекс взаємопов’язаних показників, що включає багато компонентів, серед яких особливе місце займають інвестиційна активність регіону, динаміка життєвого рівня його населення, рівень розвитку ринкових відносин, фінансово-кредитна діяльність, криміногенна ситуація, стан довкілля тощо.
- Митна політика** – система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

- Податкова політика** – система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах.
- Політика** – сфера діяльності, пов’язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети.
- Програмно-цільовий метод** – метод управління, що складається з управління коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень.
- Регіональний розвиток** – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни згідно зі сформульованими цілями.
- Фінансова політика** – сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій.
- Фінансова політика органів місцевого самоврядування** – система принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому чи регіональному рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв’язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси.

ТЕСТИ

1. Сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій – це:
 - а) правова політика;
 - б) фінансова політика;
 - в) фінансовий механізм;
 - г) соціально-економічна політика.
2. Бюджетна політика є елементом:
 - а) податкової політики;
 - б) митної політики;
 - в) економічної політики;
 - г) фінансової політики.
3. Система принципів і напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі – це:
 - а) податкова політика;
 - б) фіскальна політика;
 - в) бюджетна політика;
 - г) митна політика.
4. Сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети, – це:
 - а) політика;
 - б) тактика;
 - в) стратегія;
 - г) механізм.
5. На макроекономічному рівні мета фінансової політики у найбільш повному сенсі полягає в оптимальному розподілі і перерозподілі:
 - а) чистого прибутку – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
 - б) валового внутрішнього продукту – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
 - в) доходів громадян – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
 - г) грошових коштів і фінансових ресурсів.
6. Система заходів, що їх здійснює центральна влада задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях, – це:
 - а) система державного управління економікою;

- б) політика регіонального розвитку;
 - в) державна регіональна політика;
 - г) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів.
7. **До об'єкта державної регіональної політики не належать:**
- а) територія держави;
 - б) визначені законодавством регіони держави;
 - в) макрорегіони;
 - г) органи місцевого самоврядування.
8. **До принципів державної регіональної політики не належать:**
- а) конституційність та законність;
 - б) єдність;
 - в) централізація;
 - г) партнерство.
9. **Мета державної політики у сфері місцевих фінансів – це:**
- а) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу держави та суб'єктів господарювання;
 - б) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території регіону;
 - в) забезпечення використання ресурсного потенціалу кожної території регіону як відокремленої закритої системи;
 - г) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу сукупності суб'єктів господарювання та сфер економічної діяльності.
10. **Система принципів і процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому чи регіональному рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси, – це:**
- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
 - б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
 - в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
 - г) боргова політика органів місцевого самоврядування.
11. **Система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органів місцевого самоврядування – це:**
- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
 - б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
 - в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
 - г) боргова політика органів місцевого самоврядування.
12. **Сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих заборозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад – це:**

- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
 - б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
 - в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
 - г) боргова політика органів місцевого самоврядування.
- 13. Безпосередньо до завдань державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів не належать:**
- а) зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
 - б) надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
 - в) створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
 - г) створення умов щодо своєчасного погашення державного боргу.
- 14. Процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів – це:**
- а) фінансове вирівнювання;
 - б) вертикальні фіскальні дисбаланси;
 - в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;
 - г) фінансова автономія.
- 15. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладено у процесі розподілу компетенцій між центральною і місцевою владою, – це:**
- а) фінансове вирівнювання;
 - б) вертикальні фіскальні дисбаланси;
 - в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;
 - г) фінансова автономія.
- 16. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня і обсягами завдань, які на них покладено і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня, – це:**
- а) фінансове вирівнювання;
 - б) вертикальні фіскальні дисбаланси;
 - в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;
 - г) фінансова автономія.
- 17. До об'єктивних причин, що визначають необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання, не належать:**
- а) нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів і територій України;
 - б) значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги;
 - в) необхідність передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих її конституційним функціям;

- г) нерівномірність розподілу податкового навантаження з акцизних податків, зокрема податку на додану вартість.
- 18. Система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад і заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери й необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій, – це:**
- а) бюджетна політика;
 - б) податкова політика;
 - в) митна політика;
 - г) інвестиційна політика.
- 19. Система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах – це:**
- а) бюджетна політика;
 - б) податкова політика;
 - в) митна політика;
 - г) інвестиційна політика.
- 20. Комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення й активізацію інвестиційних процесів, – це:**
- а) бюджетна політика;
 - б) податкова політика;
 - в) митна політика;
 - г) інвестиційна політика.
- 21. На визначення пріоритетів бюджетної політики органів місцевого самоврядування прямо не впливають норми:**
- а) Конституції України;
 - б) Бюджетного кодексу України;
 - в) Закону України «Про місцеве самоврядування»;
 - г) Закону України «Про пенсійне забезпечення».
- 22. До основних забезпечувальних підсистем бюджетної політики органів місцевого самоврядування не належить:**
- а) система моніторингу стану соціально-економічного розвитку територій і реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування;
 - б) система бюджетної класифікації;
 - в) сукупність індикаторів стану бюджетної сфери;
 - г) система стратегічного планування соціально-економічного розвитку території.

23. **Базовою функцією податків, що визначає пріоритети в реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є:**
- а) відтворювальна;
 - б) контрольно-розподільча;
 - в) балансувальна;
 - г) податкова.
24. **Основною функцією податків, що забезпечує умови ефективної реалізації принципів фінансової автономії органів місцевого самоврядування, є:**
- а) фіскальна;
 - б) відтворювальна;
 - в) бюджетна;
 - г) балансувальна.
25. **Процеси формування бюджетних доходів за рахунок місцевих податків становлять сутність:**
- а) податкової політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
 - б) податкової політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі;
 - в) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
 - г) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі.
26. **Система оподаткування, яка складається із системи податків, об'єкта і суб'єкта оподаткування, ставок оподаткування, механізму їх сплати та вилучення, строків сплати тощо, становить сутність:**
- а) податкової політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
 - б) податкової політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі;
 - в) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
 - г) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі.
27. **До основних форм запозичень органів місцевого самоврядування не належать:**
- а) випуск облігацій місцевої позики;
 - б) угоди про отримання позик у фінансових установах;
 - в) випуск місцевих акцій;
 - г) угоди про отримання кредитних ліній у фінансових установах.
28. **До переваг, що пов'язані з одержанням органами місцевого самоврядування кредитних рейтингів, не належить:**

- а) створення позитивного «іміджу» органу місцевого самоврядування;
 - б) збільшення витрат місцевого бюджету на підготовку та включення до рейтингу;
 - в) створення умов щодо залучення іноземних інвестицій;
 - г) виявлення головних ризиків неплатоспроможності органу місцевого самоврядування.
- 29. Провідним сучасним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, зокрема при плануванні та фінансуванні бюджетних витрат, є:**
- а) програмно-цільовий метод;
 - б) балансовий метод;
 - в) кореляційно-регресійний метод;
 - г) метод фінансового аналізу.
- 30. Головним пріоритетом державної політики України у сфері місцевих фінансів на сучасному етапі розвитку є:**
- а) централізація влади;
 - б) зміна кількості адміністративно-територіальних одиниць;
 - в) децентралізація влади;
 - г) реформа податкової системи.

Відповіді

1.б); 2.г); 3.г); 4.а); 5.б); 6.г); 7.г); 8.в); 9.б); 10.б); 11.в); 12.г); 13.г); 14.а); 15.б); 16.в); 17.г); 18.а); 19.б); 20.г); 21.г); 22.б); 23.б); 24.а); 25.б); 26.а); 27.в); 28.в); 29.а); 30.в).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. *Оцінка прогнозних значень показників місцевого бюджету без урахування зміни інших факторів.* На основі наведених даних щодо динаміки доходів і витрат місцевого бюджету за попередні періоди (табл. 2.1) оцініть прогнозне значення дефіциту відповідного бюджету на плановий період (2014 рік). Для оцінки прогнозних значень використовуйте показник середньорічного темпу росту показників доходів і видатків за попередні періоди, а дефіцит – як різницю між доходами і витратами прогнозного періоду.

Таблиця 2.1

Показник	Фактичне виконання за роками, тис. гривень				
	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи	209 700,3	240 615,2	314 616,9	346 025,5	339 180,3
Витрати	242 437,2	303 588,7	333 459,5	395 661,8	403 403,2
Дефіцит	-32 736,9	-62 973,5	-18 842,6	-49 636,3	-64 222,9

2. *Оцінка ефективності реалізації інструментів податкової політики.* Залежність суми податкових надходжень з податку на доходи фізичних осіб, що надходять до місцевого бюджету, від рівня фіскального навантаження визначається залежністю

$$y = -0,07x^2 + 3,30x + 274,67, \quad (2.1)$$

де y – обсяги доходів з податку на доходи фізичних осіб, які надходять до місцевого бюджету, млн грн;

x – ставка податку на доходи фізичних осіб, %.

Визначіть, за якого з наведених сценаріїв зміни ставки податку на доходи фізичних осіб бюджетні надходження будуть максимальні.

Сценарій 1: $x = 22\%$.

Сценарій 2: $x = 30\%$.

Сценарій 3: $x = 35\%$.

3. *Оцінка ефективності реалізації інструментів бюджетної політики у соціальній сфері.* Коефіцієнт еластичності $[E_x(y)]$ кількості зайнятих громадян у регіоні (y) за рівнем витрат місцевого бюджету на охорону здоров'я (x) дорівнює 0,736. Поточна чисельність зайнятих у регіоні – 51 тис. осіб, а поточні витрати на охорону здоров'я – 125 млн гривень. Визначіть, за якого сценарію зміни розміру фінансування витрат на охорону здоров'я кількість зайнятих громадян регіону є максимальною. Сценарій 1: витрати на охорону здоров'я становлять 120 млн грн. Сценарій 2: витрати на охорону здоров'я становлять 130 млн грн. *Довідка:* коефіцієнт еластичності вказує на відносну зміну одного економічного показника за одиничної відносної зміни іншого показника

та розраховується як відношення відсоткової зміни функції y до відсоткової зміни аргументу x . Тобто $E_x(y) = (\Delta y/y) / (\Delta x/x)$.

4. *Оцінка ефективності реалізація інструментів інвестиційної політики.* Поточний рівень бюджетних інвестицій в економіку регіону становить 20 млн грн, поточний рівень бюджетних доходів – 315 млн грн. Коефіцієнт еластичності $[E_x(y)]$ бюджетних доходів (y) за рівнем бюджетних інвестицій (x) в умовах різних сценаріїв фінансування інвестиційних проектів матиме різні значення.

Сценарій 1: $E_x(y) = 0,0127$.

Сценарій 2: $E_x(y) = 0,0635$.

Сценарій 3: $E_x(y) = -0,0127$.

Розрахуйте значення бюджетних доходів за сценарієм, що забезпечує максимальний фіскальний ефект від збільшення бюджетних інвестицій до рівня 25 млн гривень.

Довідка: коефіцієнт еластичності вказує відносно зміну одного економічного показника за одиничної відносної зміни іншого показника та розраховується як відношення відсоткової зміни функції y до відсоткової зміни аргументу x (y відсотках або частках).

Тобто $E_x(y) = (\Delta y/y) / (\Delta x/x)$.

5. *Прогнозування бюджетних надходжень з урахуванням впливу інших факторів.* Податок на доходи фізичних осіб, що спрямовується до місцевого бюджету, становить 10% від рівня доходів населення території. На плановий період прогноз найбільш імовірного рівня доходів населення території можна оцінити залежністю:

$$y = 3,6424t + 304,27, \quad (2.2)$$

де y – доходи населення регіону, млн грн;

t – період часу (поточний період дорівнює 10, а прогнозний – 11).

Похибка прогнозу – 8% до найбільш імовірного рівня.

Оцініть прогнозні значення надходжень з податку на доходи фізичних осіб, що спрямовуються до місцевого бюджету, на плановий період за оптимістичним, найбільш імовірним і песимістичним сценаріями розвитку.

Методичні рекомендації

1. Одним із методів оцінки динаміки економічних показників є темп росту, що показує відносне значення його зміни у часі. При значенні темпу росту, більшому за 1, динаміка показника характеризується зростанням, а за темпом росту, меншим за 1, – скороченням.

Темп росту (ланцюговий) у поточний період часу (t_1) визначається:

$$t_1 = \frac{P_1}{P_0}, \quad (2.3)$$

де P_1 – значення показника в попередній період часу;

P_0 – значення показника в поточний період часу.

Середнє значення темпу росту за n періодів часу (t_{av}) визначається:

$$t_{av} = \sqrt[n]{t_1 \cdot t_2 \cdot \dots \cdot t_n} = \sqrt[n]{\prod_{i=1..n} t_i}. \quad (2.4)$$

Під час визначення прогнозу відповідний середній темп росту (t_{av}) приймається за прогнозний темп росту на період, що оцінюється ($n + 1$).

Розв'язки завдання 1 можна звести в таблицю.

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	
	темп росту					тис. грн
Доходи	1,1474	1,3076	1,0998	0,9802	1,1277	382 506,23
Витрати	1,2522	1,0984	1,1865	1,0196	1,1358	458 167,58
Дефіцит						-75 661,35

1. Розрахуємо темп росту за 2014 рік за показником «Доходи»:

$$\sqrt[5]{1,1474 \cdot 1,3076 \cdot 1,0998 \cdot 0,9802 \cdot 1,1277} \text{ (тис. грн).}$$

2. Визначимо прогноз за показником «Доходи» за 2014 рік:

$$339\,180,3 \cdot 1,1277 = 382\,506,23 \text{ (тис. грн).}$$

3. Аналогічно розрахуємо прогноз за показником «Витрати».

4. Визначимо дефіцит бюджету у 2014 році:

$$382\,506,23 - 458\,167,58 = -75\,661,35 \text{ (тис. грн).}$$

Відповідь: прогнозний обсяг дефіциту бюджету за 2014 рік становить -75 661,35 тис. гривень.

- 2 і 5. Під час підготовки та прийняття рішень щодо реалізації заходів фінансової політики широко застосовуються методи кореляційно-регресійного аналізу, результатами якого є залежності деяких змінних, представлених як рівняння різного порядку.

1. Лінійні моделі:

$$y = ax + b, \quad (2.5)$$

де y – невідома (залежна) змінна, або фактор, що досліджується;

x – відома (пояснювальна) змінна;

a – рівень лінійної залежності, або середнє значення абсолютного приросту;

b – абсолютний рівень впливу інших факторів, що не досліджуються у моделі.

2. Нелінійні моделі 2-го ступеня:

$$y = a_1x^2 + a_2x + a_0, \quad (2.6)$$

де y – невідома (залежна) змінна, або фактор, що досліджується;

x – відома (пояснювальна) змінна;

a_1, a_2 – коефіцієнти моделі;

a_0 – абсолютний рівень впливу інших факторів, що не досліджуються у моделі.

Розв'язок завдання 2

Проведемо оцінку обсягів доходів з податку на доходи фізичних осіб, які надходять до місцевого бюджету за кожним зі сценаріїв.

Сценарій 1: $y = -0,07 (22)^2 + 3,30 (22) + 274,67 \approx 313,39$ (млн грн).

Сценарій 2: $y = -0,07 (30)^2 + 3,30 (30) + 274,67 \approx 310,67$ (млн грн).

Сценарій 3: $y = -0,07 (35)^2 + 3,30 (35) + 274,67 \approx 275,82$ (млн грн).

Відповідь: бюджетні надходження з податку на доходи фізичних осіб максимальні у межах сценарію 1 і становлять 313,39 млн гривень.

Розв'язок завдання 5

Прогнозні значення надходжень з податку на доходи фізичних осіб, що спрямовуються до місцевого бюджету, на плановий період визначаються так:

1) найбільш імовірний прогноз за визначеною моделлю залежності:

$(3,6424 \cdot 11 + 304,27) \cdot 10\% = 34,43364$ (млн грн).

Похибка прогнозу – $34,43364 \cdot 8\% \approx 2,75$ (млн грн);

2) оптимістичний прогноз: $34,43364 + 2,75 \approx 37,19$ (млн грн);

3) песимістичний прогноз: $34,43364 - 2,75 \approx 31,68$ (млн грн).

Відповідь: найбільш імовірний прогноз надходжень з податку на доходи фізичних осіб, що спрямовуються до місцевого бюджету, становить: 34,43 млн грн, оптимістичний – 37,19 млн грн, песимістичний – 31,68 млн гривень.

$(3,6424 \cdot 11 + 304,27) \cdot 10\% = 34,43364$ (млн грн).

3 і 4. Під час визначення лінійних залежностей між економічними змінними часто використовується показник еластичності. Так, коефіцієнт еластичності показує відносну зміну одного економічного показника за одиничної відносної зміни іншого показника та розраховується як відношення відсоткової зміни функції y до відсоткової зміни аргументу x . Тобто $E_x(y) = (\Delta y/y) / (\Delta x/x)$.

Розв'язок завдання 3

Сформулюємо рівняння для знаходження кількості зайнятих громадян регіону на основі теоретичного значення коефіцієнта еластичності за сценаріями.

Сценарій 1

$0,736 = [(120 - 125) : 125] : [(x - 51) : 51]$.

У результаті розв'язання вказаного лінійного рівняння маємо значення $x = 48,23$ (тис. осіб).

Сценарій 2

$$0,736 = [(130 - 125) : 125] : [(x - 51) : 51].$$

У результаті розв'язання вказаного лінійного рівняння маємо значення $x = 53,77$ (тис. осіб).

Відповідь: кількість зайнятих громадян регіону є максимальною за сценарієм 2 і становить 53,77 тис. осіб.

Розв'язок завдання 4

Для визначення рівня бюджетних доходів, що забезпечує максимальний фіскальний ефект від збільшення бюджетних інвестицій до рівня 25 млн грн, побудуємо відповідні лінійні рівняння на основі теоретичного значення коефіцієнта еластичності.

Сценарій 1

$$0,0127 = [(x - 315) : 315] : [(25 - 20) : 20].$$

У результаті розв'язання вказаного лінійного рівняння маємо значення $x \approx 314$ (млн грн).

Сценарій 2

$$0,0635 = [(x - 315) : 315] : [(25 - 20) : 20].$$

У результаті розв'язання вказаного лінійного рівняння маємо значення $x \approx 310$ (млн грн).

Сценарій 3

$$-0,0127 = [(x - 315) : 315] : [(25 - 20) : 20].$$

У результаті розв'язання вказаного лінійного рівняння маємо значення $x \approx 316$ (млн грн).

Відповідь: максимальний фіскальний ефект від збільшення бюджетних інвестицій до рівня 25 млн грн забезпечується за сценарієм інвестування 3 і становить 316 млн гривень.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України, № 254к/96-ВР : затверджено Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. – 1997. – № 431.
2. Бюджетний кодекс України : станом на 24 жовтня 2013 року. – Х. : Право, 2014. – 168 с.
3. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 року (зі змінами та доповненнями на 25.05.2001) // Офіційна інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
4. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон [Електронний ресурс] : Закон України № 2673-ХІІ від 13 жовтня 1992 року (зі змінами та доповненнями на 17.02.2006) // Офіційна інтернет-сторінка Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. – 1997. – № 1051.
6. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 8 вересня 2005 року (зі змінами та доповненнями на 02.12.2012) // Офіційна інтернет-сторінка Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіційна інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
8. Програми економічного і соціального розвитку Харківської області на 2013 рік. – Харків : Харківська обласна державна адміністрація, 2013. – 120 с.
9. Програма науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2020 року. – Донецьк : Донецька обласна державна адміністрація, 2002. – 213 с.
10. Фінанси : курс для фінансистів : підручник / [Буряк П. Ю., Жихор О. Б., Карпінський Б. А. та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. Буряка П. Ю., д. е. н., проф. Жихор О. Б. – К. : Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.
11. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси : опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2009. – 282 с.
12. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.
13. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посібник / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.
14. Финансы : учебник [Электронный ресурс]. – 3-е изд. / под ред. В. В. Ковалева. – 2013. – 928 с. – Режим доступа : http://books.google.com.ua/books/about/Финансы_Учебник_3_e_из.html?id=JcyzF48sZjsC&redir_esc=y.
15. Кириленко О. П. Боргова політика органів місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – Вип. 5. – С. 153–158.

16. Кириленко О. П. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. П. Кириленко // Бюджетно-податкова політика : теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. – Ірпінь : Нац. академія ДПС України, 2004. – С. 81–84.
17. Юрій С. І. Імперативи місцевого оподаткування / С. І. Юрій, О. П. Кириленко // Економіст. – 2000. – № 7–8. – С. 24–27.
18. Кириленко О. Федералізм міжбюджетних відносин : зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / О. Кириленко, В. Андрущенко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91–94.
19. Жерлицын Д. М. Моделирование процессов управления бюджетными ресурсами региона / Д. М. Жерлицын, Д. Н. Жерлицына // Модели управления в рыночной экономике : сб. науч. тр. / общ. ред. и предисл. Ю. Г. Лысенко ; Донецкий нац. ун-т. – Донецк : ДонНУ, 2005. – Вып. 8. – С. 27–36.
20. Жерлицын Д. М. Программно-целевой подход в системе управления научно-технологическим развитием региона / Д. М. Жерлицын, В. Н. Белопольская // Теорія і практика управління у трансформаційний період : тези доповідей Всеукраїнської наук.-практ. конф. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2001. – С. 23–27.
21. Теоретические аспекты функционирования финансов территорий : монография / [Кужелев М. А., Жерлицын Д. М., Шокарева Е. К. и др.]. – Донецк : Юго-Восток, 2002. – 100 с.
22. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора : пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : Изд-во МГУ : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
23. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Офіційна інтернет-сторінка Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/>.

■ ТЕМА 3

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

- 3.1. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави
- 3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхня структура
- 3.3. Правові засади формування та виконання місцевих бюджетів

Державні доходи – це частина,
яку виділяє кожний громадянин зі свого майна для того,
щоб спокійно користуватися рештою.

*Шарль Л. Монтеск'є (1689–1755) –
французький просвітитель, правознавець, філософ*

3.1. РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що їх здійснюють органи влади і управління на відповідній території.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням цієї території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Роль місцевих бюджетів визначається величиною ВВП, що перерозподіляється через них. Частка місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також у зведеному бюджеті, поряд з економічним і соціальним, має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, про певну обмеженість функцій центральних органів влади. У цьому зв'язку необхідно враховувати, що однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування²³.

Визначальне місце в системі місцевих фінансів належить місцевому бюджету. З огляду на сучасні тенденції щодо децентралізації управління фінансовими ресурсами держави актуальності набуває повнота визначення ролі та значення місцевих бюджетів у структурі місцевих фінансів. Місцеві бюджети виступають не тільки основним фінансовим інститутом у фінансо-

²³ Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.

вій системі органів місцевого самоврядування, а й займають центральне місце в економічній системі кожної держави.

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами.

Крім того, місцеві бюджети є найбільшою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагоме місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища.

В сучасній науково-економічній літературі, присвяченій питанням формування місцевих бюджетів, достатньо уваги приділяється аспектам визначення місця і ролі місцевих бюджетів у загальній системі фінансів місцевих органів самоврядування²⁴.

Проте нинішній стан місцевих бюджетів України – мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів – суперечить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможлиблює виконання покладених на них складних завдань²⁵.

Питання місцевих фінансів, зокрема місцевих бюджетів, досліджувались у роботах таких вітчизняних авторів, як О. Кириленко, О. Василик, І. Чугунов, В. Кравченко, С. Буковинський, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, В. Федоров та ін.

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно вагому і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє фінансово спроможне місцеве самоврядування. Місцеві фінанси, як специфічна сфера економічних відносин, впливають на соціально-економічне становище країни та її фінансову безпеку, сприяють розвитку демократії в суспільстві, визначають умови життєдіяльності громадян та рівень їхнього добробуту.

Протягом останніх років до 12% вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих

²⁴ Британська Н. Н. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Н. Н. Британська, В. В. Пасічник, І. С. Хозінська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_NPN_2013/Economics/3_139034.doc.htm.

²⁵ Назаренко Я. Я. Сутність та значення місцевих бюджетів в бюджетній системі України [Електронний ресурс] / Я. Я. Назаренко. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.

бюджетах. Зосередження досить значних грошових коштів у місцевих бюджетах відповідає новим, дедалі ширшим і складнішим завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплату допомоги із соціального захисту і соціального забезпечення. Таким чином, місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети, виступають як інструменти перерозподілу суспільного продукту між різними сферами діяльності, соціальними верствами населення, окремими адміністративно-територіальними формуваннями.

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

Місцеві фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні в державі фінансової безпеки, яка 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 розвитку²⁶ (рис. 3.1).

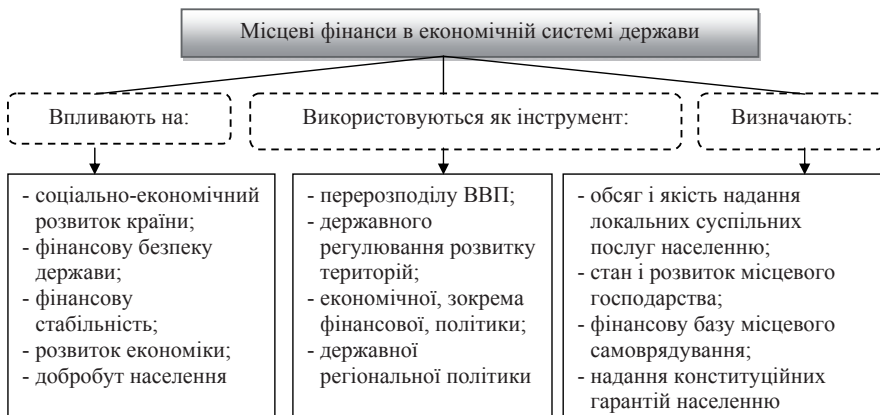


Рис. 3.1. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави

²⁶ Роль місцевих фінансів в економічній системі держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studopedia.net/10_28413_rol-mistsevih-finansiv-v-ekonomichnij-sistemi-derzhavi.html.

Місцеві бюджети сформувалися разом із виникненням органів місцевого самоврядування. Вони є у федеральних і унітарних державах. Значний вплив на функціонування місцевих бюджетів має державний устрій та національні особливості організації місцевого самоврядування²⁷.

Центральний інститут системи місцевих фінансів – місцеві бюджети, які є інструментом фінансування державних видатків, головним чином тих, які безпосередньо стосуються розв'язання проблем економічного і соціального розвитку територій. За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється переважна частина державних видатків на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мистецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним з основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок їхніх коштів здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомоги і пільги ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім громадянам похилого віку, які потребують догляду, та ін.

Приблизно 1/4 коштів у цілому за місцевими бюджетами України використовується на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, розв'язання екологічних проблем, благоустрій міст, сприяння науково-технічному прогресу²⁸.

За рахунок бюджетних коштів забезпечується розвиток стратегічно важливих регіонів і територій, проводиться структурна перебудова народного господарства, фінансується капітальне будівництво. Як показує досвід, фінансова підтримка конкретних підприємств найбільш ефективна саме на місцевому рівні, оскільки тим самим створюються можливості для обґрунтованого підходу, контролю за витрачанням виділених коштів.

Через місцеві бюджети реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, насамперед сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових

²⁷ Бюджетна система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-works.com.ua/work/6517_Budjetna_sistema.html.

²⁸ Роль місцевих фінансів в економічній системі держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15341220/finansiv/rol_mistsevih_finansiv_ekonomichnij_sistemi_derzhavi#62.

робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям; фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

Місцеві фінанси і місцеві бюджети стали головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої є: децентралізація влади і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей території та ін.

Місцеві фінанси сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці це завдання реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України місцевим бюджетам. У процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей²⁹.

Висновки. Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин мають відіграти важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей: стабілізація економічної системи; адаптація суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств; формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку; забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; формування самодостатніх територіальних утворень; реалізація завдань державної регіональної політики; стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності; вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіону.

²⁹ Роль місцевих фінансів в економічній системі держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15341220/finansiv/rol_mistsevih_finansiv_ekonomichnij_sistemi_derzhavi#62

3.2. ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, ЇХНЯ СТРУКТУРА

Потенційні можливості місцевих бюджетів для впливу на процеси суспільного розвитку полягають в їхній економічній природі. Економічна сутність місцевих бюджетів випливає з поняття фінансів і визначається функціями місцевої влади.

У наш час загально визнано підхід до розгляду фінансів як економічної категорії, що є економічною формою реальних, об'єктивних розподільчих відносин. Місцевим бюджетам, крім якостей, які притаманні категорії фінансів узагалі, властиві і специфічні риси³⁰.

Надання населенню суспільних благ стає однією з функцій органів місцевого самоврядування в економіці вільної конкуренції, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Бюджет посідає провідне місце у фінансовій системі кожної держави незалежно від політичної системи, адміністративного і територіального устрою. На відміну від інших ланок фінансової системи, він охоплює все суспільство, усіх юридичних і фізичних осіб. Економічна природа місцевого бюджету якраз і проявляється у тому, що за його допомогою місцеві органи самоврядування намагаються надати суспільству унікальні блага та послуги за принципом територіального поділу, які істотно впливають на рівень добробуту і якість життя.

Отже, поняття місцевого бюджету можна сформулювати як фонд фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів виконавчої влади відповідного органу місцевого самоврядування для виконання покладених на нього функцій, передбачених Конституцією.

За своєю формою місцевий бюджет – це основний фінансовий план органів місцевого самоврядування, за матеріальним змістом – централізований фонд їхніх фінансових ресурсів³¹.

Таким чином, *місцеві бюджети* – це фонди грошових коштів, призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на органи самоврядування. За рахунок фондів грошових коштів місцевих бюджетів – складової бюджетної системи держави і фінансової бази діяльності органів самоврядування – забезпечується фінансування заходів економічного і соціального розвитку на відповідній території. Згідно зі статтею 43 Конституції України місцеві

³⁰ Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finansi/mistsevi_finansi.

³¹ Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

органи самоврядування здійснюють управління майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і здійснюють контроль за їх виконанням; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснюють контроль за їх виконанням; установлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи.

У процесі виконання своїх завдань і функцій між місцевими бюджетами, з одного боку, і юридичними та фізичними особами, що функціонують на цій території, – з другого, складаються економічні відносини щодо мобілізації і витрачання грошових коштів цих бюджетів. Крім того, між місцевими бюджетами різних рівнів та між ними і державним бюджетом виникають економічні відносини, зумовлені перерозподілом фінансових ресурсів. Останнє пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету³².

Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що їх здійснюють органи влади управління на відповідній території.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням тієї території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету³³.

Відновлення в Україні інституту місцевого самоврядування об'єктивно пов'язано зі зростанням ролі місцевих органів влади, діяльність яких у попередній період була надзвичайно обмеженою. У 1991–2001 роках в Україні виразно проявилася тенденція до розширення завдань та функцій, які покладаються на місцеві органи влади. Разом з цим помітною є й інша тенденція – відставання процесу становлення фінансів місцевих органів влади щодо нових завдань місцевої влади. У зв'язку з такими завданнями місцевого бюджету зростає роль дохідної бази бюджету органу місцевого самоврядування для їх виконання³⁴.

³² Бюджетна система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-works.com.ua/work/6517_Budjetna_sistema.html.

³³ Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посібник / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.

³⁴ Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

Згідно з прийнятим 2001 року Бюджетним кодексом України та закріп-
леними Конституцією України нормами до місцевих бюджетів віднесено:

- обласні бюджети, бюджет АРК, бюджети міст Києва та Севастополя (з огляду на особливості їхнього правового та економічного статусу);
- районні бюджети;
- бюджети територіальних громад (бюджети міст, сільські, селищні та районів у містах)³⁵.

Найбільш численна група – це сільські, селищні та міські бюджети. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до бюджетів іншого рівня (рис. 3.2).

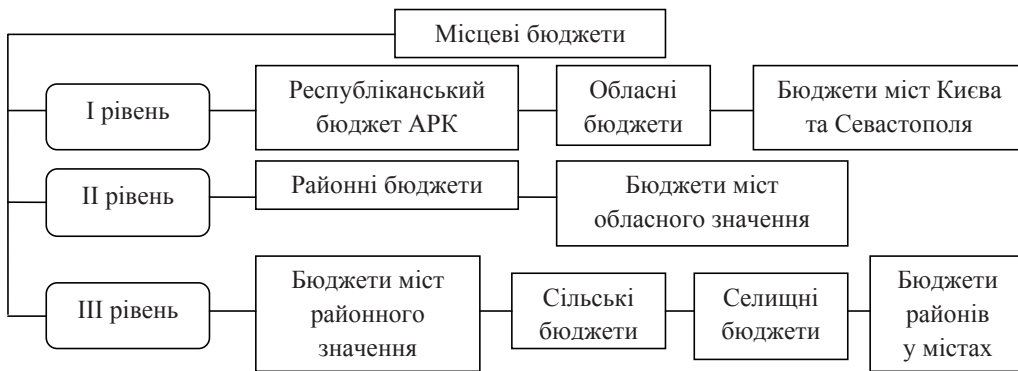


Рис. 3.2. Структура місцевих бюджетів України

Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом³⁶, гарантується власними та закріпленими за ними законом на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процесі складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних

³⁵ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

³⁶ Там само.

територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством.

Класифікація місцевого бюджету за різними ознаками

За структурою місцеві бюджети умовно поділяються на дві частини (рис 3.3):

- доходи і видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – делеговані повноваження;
- доходи і видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – власні повноваження.

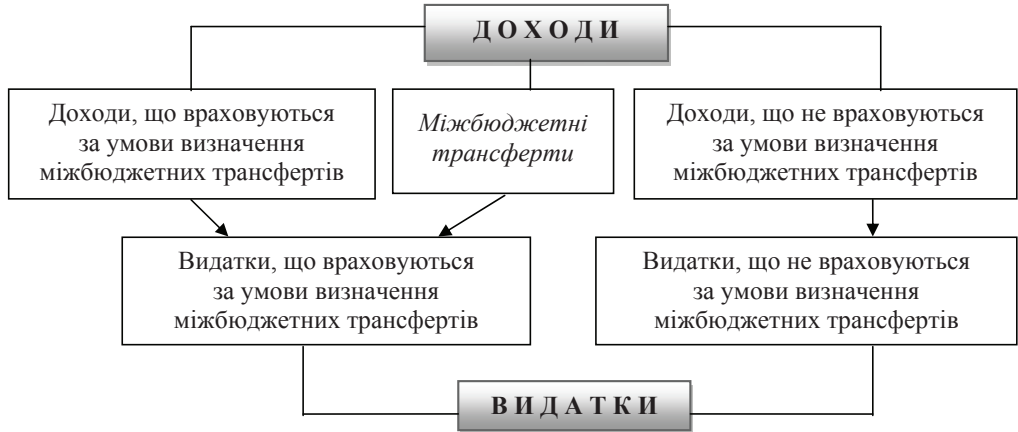


Рис. 3.3. Структура бюджету

Доходами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються ті, які закріплені державою за місцевим бюджетом для забезпечення фінансування видатків, що розраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості. Якщо сума вказаних доходів менша за суму видатків, що передані державі і обчислені за формулою, то на різницю тому місцевому бюджету надається трансферт (дотація вирівнювання).

Доходами, що не враховуються за умови визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються такі, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються у розрахунках обсягів дотації вирівнювання або обсягів вилучення. Ці доходи призначено для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади³⁷.

Також місцевий бюджет може складатися із загального і спеціального фондів.

³⁷ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

Загальний фонд бюджету включає надходження, що визначені для забезпечення ресурсами загальних виплат і не призначаються на конкретні цілі. Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету.

Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей. Спеціальний фонд – це класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якою певні види доходів призначаються на фінансування деяких видів видатків. Спеціальний фонд був застосований з метою поліпшення звітності за державні кошти, які раніше спрямовувалися до численних позабюджетних фондів, тобто для підвищення прозорості використання державних коштів³⁸.

Також можна поділити місцевий бюджет на поточний бюджет і бюджет розвитку.

Поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів стосовно соціального захисту населення.

Головна мета створення *бюджету розвитку* – фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із розширеним відтворенням. Якщо поточний бюджет покриває щоденні витрати на надання послуг, то бюджет розвитку фінансує нерутинні витрати на розвиток інфраструктури, громадські споруди, обладнання та викуп земельних ділянок. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку визначає порядок фінансування за умов наявності дефіциту бюджету у зв'язку з недовиконанням доходів бюджету. В такому разі насамперед фінансуються видатки, що включені в поточний бюджет³⁹.

Місцеві фінанси, що функціонують в Україні на сучасному етапі її розвитку, потребують певного удосконалення, яке неможливе без формування поняття самих місцевих фінансів. Управління бюджетом може бути ефективним лише тоді, коли бюджетна модель держави відповідатиме конкретним історичним і соціально-економічним умовам та спиратиметься на організований бюджетний процес. Формування бюджетних відносин на місцевому рівні – найскладніший етап в організації місцевих бюджетів.

³⁸ Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посібник / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.

³⁹ Там само.

Висновки. Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин відіграють важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної та соціально орієнтованої держави. Як наслідок, ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів. Слід відмітити, що від ефективності регіональної політики прямо пропорційно залежить обсяг бюджетного фінансування регіональних потреб, отже, і життєвий рівень населення регіону. Тільки за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, направленої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання відповідної адміністративно-територіальної одиниці, так і добробуту суспільства загалом.

3.3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів.

Функціонування місцевих фінансів як інструменту реалізації місцевого самоврядування регламентується законодавчими, нормативно-правовими та інструктивними документами; нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України; іншими законами, які регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади; рішеннями органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, які ухвалено відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України; Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік» тощо.

Слід зауважити, що, незважаючи на здобуття незалежності, Україна за інерцією будувала бюджетні відносини за моделлю, успадкованою від радянської доби. Бюджетні відносини тривалий час регулювалися Зако-

ном України «Про бюджетну систему» (1995), що застарів і потребував удосконалення відповідно до вимог часу та соціальних потреб в умовах реформування суспільно-економічних відносин. Цей закон ґрунтувався на засадах радянської системи державних фінансів, був неспроможний реалізувати проголошені Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципи стосовно сфер діяльності, правового статусу, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Бюджетна система України і міжбюджетні відносини будувалися за принципом «бюджетної матрьошки» («бюджету в бюджеті»), тобто кожний нижчий місцевий бюджет було включено до наступного і так аж до державного бюджету.

Видатки місцевих бюджетів визначались на основі фінансового забезпечення наявної мережі бюджетних установ. Надання міжбюджетних трансфертів відбувалося під впливом суб'єктивних факторів, тому трансфертні ухвали були непрозорими та непередбачуваними.

Формування бюджету за принципом «бюджетної матрьошки» не захоувало місцевих органів влади до ефективного управління фінансовими ресурсами: вони завищували свої видаткові потреби і занижували доходи з метою отримання більшого обсягу бюджетних коштів на стадії формування міжбюджетних відносин.

Через недосконалість законодавства щороку вносилися зміни в наявні та запроваджувалися нові правила організації бюджетного процесу, регулювання потоків фінансових ресурсів та розвитку міжбюджетних відносин. Щороку закон про Державний бюджет України встановлював тимчасові засади формування державного і місцевих бюджетів, їх взаємодії, розподілу повноважень і закріплення джерел доходів. За таких умов бюджетним рішенням була властива непослідовність і непередбачуваність. Вони були малоефективними і не сприяли стабільності та вдосконаленню бюджетного процесу.

Наявна ситуація вимагала перегляду принципів побудови всієї бюджетної системи України і встановлення «чітких правил гри»⁴⁰.

Першим нормативно-правовим актом, який відновив рух місцевого самоврядування в Україні, заклав передумови для децентралізації бюджетної системи та формування автономних місцевих бюджетів, стала *Європейська хартія про місцеве самоврядування*⁴¹, яку ратифіковано в Україні 1997 року.

⁴⁰ Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15341220/finansii/mistsevi_finansi.

⁴¹ Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.07.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Нагадаємо, що Європейська хартія про місцеве самоврядування була підписана 15 жовтня 1985 року, від імені України Хартія була підписана 06.11.1996, ратифікована – 15.07.1997, а набрала чинності в Україні 01.01.1998. При цьому 16.11.2009 було схвалено Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади.

У статті 9 Хартії зазначено, що «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень», причому їх обсяг має відповідати функціям, які покладаються на місцеві органи влади.

Підтримка фінансово слабших органів місцевого самоврядування забезпечується процедурами бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів. Місцевим органам влади можуть надаватися дотації «не для фінансування конкретних проектів» і у спосіб, який не обмежуватиме їх свободу проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

Наступним фундаментальним актом, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси, стала *Конституція України від 28 червня 1996 року*⁴², яка встановила, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

*Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»*⁴³ (від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) дає таке визначення місцевому самоврядуванню: «гарантоване право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України».

Закон закріплює принципи місцевого самоврядування, серед яких виокремлюється принцип правової, організаційної та матеріально-фінан-

⁴² Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами і доповненнями) № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

⁴³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

сової основи місцевого самоврядування. Перелік об'єктів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, зазначений у законі, дублює їх склад, наведений Конституцією України.

Закон застосовується при плануванні та виконанні місцевих бюджетів та відповідно до Конституції України визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Складається з п'яти розділів, де визначається організаційно-правова основа місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Згідно з третім розділом органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим законом і законом про бюджетну систему. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, а також із коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами. Також у статтях 62, 63, 64, 65 затверджується участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, визначаються доходи і видатки місцевих бюджетів та їх збалансування. Стаття 69 «Місцеві податки і збори» дає право органам місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Ще одним документом, що підлягає обов'язковому розгляду, є *Бюджетний кодекс України*⁴⁴ (від 8 липня 2010 року № 2456-VI).

Кодексом визначено засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів; питання відповідальності за

⁴⁴ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Згідно з цим Кодексом місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Що стосується зведеного бюджету з районним поділом, то він включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Місцевим бюджетам приділяється значна увага в тій частині третього розділу Бюджетного кодексу, де визначаються надходження і витрати місцевих бюджетів, а також складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів.

Також Бюджетний кодекс України дозволив розв'язати низку концептуальних проблем, а саме:

- усунув «бюджетну матрешку» і встановив прямі взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами;
- чітко розподілив дохідні бюджетні джерела між різними рівнями місцевих бюджетів без застосування механізмів щорічних відрахувань від регульованих податків;
- чіткіше розмежував видатки між ланками бюджетної системи, що дозволило усунути виникнення так званих «непрофінансованих бюджетних мандатів» (наділення державою органів місцевого самоврядування певними зобов'язаннями без підкріплення їх фінансовими ресурсами);
- установив принципово новий механізм розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами: відтепер доходи й видатки місцевих бюджетів поділяються на два кошики і тільки певна частина доходів і видатків (кошик 1) бере участь у визначенні обсягу міжбюджетного трансферту;
- усунув проблему «ефекту витіснення», тепер нарощування місцевою владою власних доходів (кошик 2) не призведе до втрачання саме на таку суму дотації з вищого бюджету, або отримання меншої суми відрахувань від загальнодержавних податків, або відрахування більшого обсягу трансферту до державного бюджету.

При цьому пізніше, 2010 року, була ухвалена нова редакція Бюджетного кодексу України, яка виправила численні недоліки і прогалини старого бюджетного законодавства.

До перелічених базових нормативно-правових документів необхідно додати ще цілу низку супутніх та додаткових документів:

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 9 квітня 1999 року № 586-XIV)⁴⁵. Відповідно до Конституції України цей закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Також у цьому законі зазначено, що виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Щорічні Закони України «Про Державний бюджет України» містять інформацію щодо обсягів міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій, – які передаються місцевим бюджетам із метою фінансового вирівнювання територій, збалансування місцевих бюджетів і забезпечення гарантованого державою рівня мінімальних соціальних послуг населенню.

У сучасних умовах забезпечення динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, усунення депресивності окремих територій, підвищення їхньої фінансової спроможності є актуальною проблемою державної стратегії регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики. Указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» 46 від 25.05.2001 № 341/2001 передбачено поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин у напрямках:

- упровадження стратегічного бюджетного планування та здійснення фінансового вирівнювання;
- удосконалення механізмів розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів;
- зміцнення дохідної спроможності кожного рівня бюджетної системи;
- чіткого розподілу бюджетних повноважень;
- подальшого вдосконалення системи місцевого оподаткування;
- переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування.

⁴⁵ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

⁴⁶ Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» № 341/2001 від 25.05.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

*Законом України про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні*⁴⁷ (від 27 березня 2014 року № 1166) внесено низку змін до Податкового кодексу України.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету»*⁴⁸ (від 1 березня 2014 року № 65) затверджено заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету. Унормовано кількість заступників міністрів та голів місцевих державних адміністрацій. Рекомендовано зменшити обсяги фінансової підтримки небюджетних організацій за рахунок бюджетних коштів. Визначено також окрему процедуру здійснення видатків: якщо на окремі видатки є кошти у загальному і спеціальному фондах державного бюджету, то у пріоритетному порядку на видатки спрямовуються кошти спеціального фонду.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг»*⁴⁹ (від 25 березня 2014 року № 81) (зі змінами, внесеними Постановою КМУ від 17.04.2014) внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують правила надання населенню послуг із газопостачання та порядок встановлення роздрібних цін на природний газ.

Установлені граничні (максимальні) рівні роздрібних цін на природний газ, що використовується для потреб населення, з 1 травня 2014 року, диференційовані залежно від річного обсягу та видів споживання.

*Постановою Кабінету Міністрів України «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги»*⁵⁰ (від 5 квітня 2014 року № 83) затверджено Порядок призначення і надання населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги. Фінансування витрат, пов'я-

⁴⁷ Закон України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні» (від 27 березня 2014 року № 1166) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.

⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» (від 1 березня 2014 року № 65) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-%D0%BF>.

⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг» (від 25 березня 2014 року № 81) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/81-2014-%D0%BF>.

⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги» (від 5 квітня 2014 року № 83) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/83-2014-%D0%BF>.

заних із наданням населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги, здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот.

*Постановою Кабінету Міністрів України*⁵¹ (від 29 січня 2014 року № 30) затверджено Порядок та умови надання у 2014 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 1 квітня 2014 року № 333-р) схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁵². Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади, спроможних максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Реформа передбачає:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що їх надають такі органи;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України (від 29 січня 2014 року № 30) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/30-2014-%D0%BF>.

⁵² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 1 квітня 2014 р. № 333-р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014p>.

Передбачається трирівневий адміністративно-територіальний устрій:

- базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь).

Запропоновано розподіл основних повноважень між рівнями адміністративно-територіального устрою.

Передбачено два етапи реалізації Концепції.

I етап – 2014 рік: забезпечення законодавчого врегулювання реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади; завершення формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їхніх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

II етап – 2015–2017 роки: уніфікація і стандартизація публічних послуг, що їх надають населенню органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади; проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Реалізація Концепції сприятиме:

- посиленню правової, організаційної та фінансової спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування;
- доступності публічних послуг, запровадженню стандартів (нормативів) їхньої якості;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування, яка забезпечить сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями і територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Відповідно, для здійснення реформи місцевого самоврядування, пропонується внести зміни до Конституції та законів України.

Ключовими є два принципові рішення:

1) про ліквідацію обласних та районних адміністрацій і передачу їхніх функцій виконавчим комітетам, створеним обраними радами відповідного рівня;

2) про перерозподіл основних повноважень (і фінансів) з рівня держави і області на рівень громади.

Перше означає, що влада на місцях передається органам влади, які обирають самі люди, а не призначають у Києві, тобто якщо владу призначають зверху, то вона служить тим чиновникам, які її призначили. Якщо ж її обирають люди, то вона працює на людей.

Друге означає, що основною є влада, яка є найближчою до людей, – у неї найширші повноваження. Чим вищий рівень влади, тим вужчим є коло її повноважень. А чим більше повноважень, тим більше і ресурсів (коштів), що залишаються для їх здійснення.

Що буде головним результатом реформи місцевого самоврядування для людей? Реформа дасть поштовх до повноцінного розвитку громад – а ми всі є членами територіальних громад. Отже, реформа торкнеться кожного. І вона приведе не лише до змін системи влади в країні. Зміни будуть стосуватися всіх аспектів нашого повсякденного життя. Реформа дасть кожному з нас можливість бути причетним до цих змін, можливість поліпшувати життя у своїй громаді й у країні загалом. Тому можна сказати, що саме ця реформа є без перебільшення «реформою нашого самоврятування». Результатом її стане те, що ми нарешті зможемо відчутти себе повноцінними господарями на нашій власній землі.

Висновки. На сьогодні бюджетним законодавством встановлено, що основними ресурсами, якими можуть розпоряджатись місцеві органи влади, є доходи місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, цільові фонди, міжбюджетні трансферти. Крім того, згідно із законодавством надається право місцевим бюджетам отримувати позики та запозичення, здійснювати кредитування. Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи України є засобом реалізації бюджетної політики і мірою дотримання бюджетної дисципліни у державі.

- Бюджет** – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.
- Бюджети місцевого самоврядування** – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).
- Бюджетна система України** – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.
- Бюджетне призначення** – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.
- Закон про Державний бюджет України** – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.
- Зведений бюджет** – сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.
- Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
- Місцевий борг** – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і не погашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення.
- Місцевий фінансовий орган** – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такого органу не створено згідно із законом.
- Місцеві бюджети** – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (згідно з Бюджетним кодексом України).
- Місцеві фінанси** – система фінансових відносин із приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам

місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

ТЕСТИ

1. **Опублікування проекту Закону України про Державний бюджет на поточний рік забезпечує:**
 - а) Кабінет Міністрів України;
 - б) Міністерство фінансів України;
 - в) Міністерство економіки України;
 - г) Президент України.
2. **Розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів:**
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Президент України;
 - в) Кабінет Міністрів України;
 - г) Міністерство фінансів України.
3. **Порядок надання з обласного бюджету субвенцій, дотацій і субсидій розробляє:**
 - а) Кабінет Міністрів України;
 - б) Міністерство фінансів України;
 - в) фінансове управління обласної державної адміністрації;
 - г) районний фінансовий відділ.
4. **Місцеві фінанси – це:**
 - а) система економічних відносин, за допомогою яких формуються регіональні спеціальні фонди;
 - б) система економічних відносин, за допомогою яких формуються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів, що використовуються на економічний та соціальний розвиток територій;
 - в) сукупність органів управління фінансами на рівні регіонів;
 - г) усі відповіді правильні.
5. **Затверджує і контролює бюджетний розпис:**
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Президент України;
 - в) Кабінет Міністрів;
 - г) Міністерство фінансів України.
6. **Призначає і звільняє з посади голови Рахункової палати:**
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Президент України;
 - в) Прем'єр-міністр;
 - г) міністр фінансів.
7. **Касове виконання бюджету в Україні здійснює:**
 - а) Національний банк України;

- б) установи банківської системи;
 - в) Державне казначейство України;
 - г) фінансові управління обласної державної адміністрації.
- 8. Виконання місцевих бюджетів за видатками в Україні здійснюють:**
- а) фінансові управління обласної державної адміністрації;
 - б) районні фінансові відділи;
 - в) органи Державного казначейства;
 - г) немає правильної відповіді.
- 9. Факт перевиконання дохідної частини Державного бюджету України визначається за підсумками:**
- а) першого місяця року;
 - б) першого кварталу;
 - в) півріччя;
 - г) трьох кварталів.
- 10. Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України в разі виявлення, що отриманих коштів недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань за результатами:**
- а) місячного звіту;
 - б) квартального звіту;
 - в) піврічного звіту;
 - г) річного звіту.
- 11. Видатки бюджету – це витрати, які:**
- а) виникають за умов виконання державою своїх обов'язків;
 - б) спрямовані на капітальні вкладення;
 - в) передбачають поворотність і платність;
 - г) усі відповіді правильні.
- 12. Видатки бюджету класифікують:**
- а) за функціями;
 - б) економічною характеристикою операцій;
 - в) головним розпорядником бюджетних коштів;
 - г) усі відповіді правильні.
- 13. Поточні бюджетні видатки – це:**
- а) фінансування інвестиційної діяльності;
 - б) фінансування органів державної влади, бюджетних установ;
 - в) фінансування інноваційної діяльності;
 - г) немає правильної відповіді.
- 14. Функціональна класифікація означає склад видатків:**
- а) за галузями економіки;
 - б) розпорядниками коштів;
 - в) завданнями, з виконанням яких пов'язані видатки;
 - г) усі відповіді правильні.

- 15. Структуру бюджетної класифікації в Україні розробляє:**
- а) Верховна Рада України;
 - б) Кабінет Міністрів України;
 - в) Міністерство фінансів України;
 - г) Національний банк України.
- 16. Відповідно до економічної класифікації видатки бувають:**
- а) внутрішні і зовнішні;
 - б) поточні і капітальні;
 - в) власні і позичкові;
 - г) немає правильної відповіді.
- 17. Секвестр бюджету застосовується:**
- а) для міжбюджетного регулювання;
 - б) бюджетного контролю;
 - в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
 - д) немає правильної відповіді.
- 18. Відомча структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:**
- а) до основних економічних ознак;
 - б) головних розпорядників коштів;
 - в) основних функцій держави;
 - г) немає правильної відповіді.
- 19. Економічна структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:**
- а) до основних економічних характеристик операцій, під час проведення яких здійснюються видатки;
 - б) головних розпорядників коштів;
 - в) основних державних програм;
 - г) немає правильної відповіді.
- 20. Захищені статті бюджету – це:**
- а) статті видатків, що закріплені за певними доходами;
 - б) статті видатків, що не підлягають скороченню внаслідок невиконання дохідної частини бюджету;
 - в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
 - г) усі відповіді правильні.
- 21. Головним методом перерозподілу національного доходу є:**
- а) фінанси;
 - б) позики;
 - в) витрати держави;
 - д) податки.
- 22. Сукупність усіх бюджетів, що формуються у країні, має назву:**
- а) зведений бюджет;
 - б) державний бюджет;

- в) місцевий бюджет;
 - г) бюджетна система.
- 23. Сукупність показників бюджетів має назву:**
- а) зведений бюджет;
 - б) державний бюджет;
 - в) місцевий бюджет;
 - г) бюджетна система.
- 24. Дотації з місцевих бюджетів на часткове покриття збитків, пов'язаних із перевезеннями пільгових категорій населення, підприємствам автомобільного і залізничного транспорту є:**
- а) соціальними видатками;
 - б) видатками на соціальний захист;
 - в) видатками на економічну діяльність;
 - г) видатками на управління.
- 25. Відомчі наукові заклади, які розробляють фундаментальну тематику, фінансуються:**
- а) з Державного бюджету;
 - б) з місцевого бюджету;
 - в) за рахунок коштів міністерств і відомств;
 - г) правильної відповіді немає.
- 26. Видатки на ремонт, реконструкцію і утримання автомобільних доріг фінансуються:**
- а) із загального фонду Державного бюджету;
 - б) спеціального фонду Державного бюджету;
 - в) загального фонду обласного бюджету;
 - г) спеціального фонду обласного бюджету.
- 27. Пільги ветеранам війни і праці фінансуються:**
- а) з Державного бюджету;
 - б) місцевого бюджету;
 - в) іншого фонду;
 - г) правильної відповіді немає.
- 28. Бюджет держави є складовою ланкою:**
- а) місцевих фінансів;
 - б) державних фінансів;
 - в) міжнародних фінансів;
 - г) спеціалізованих позабюджетних фондів.
- 29. Обсяг державної дотації бібліотеці визначається:**
- а) згідно з нормативами на розвиток соціально-економічної сфери;
 - б) у розмірі кошторису;
 - в) виходячи з потреб утримання установи;
 - г) у розмірі витрат, що не покриваються власними доходами.
- 30. До складу бюджетної системи не входить:**
- а) Державний бюджет;

- б) бюджет АРК;
- в) бюджети підприємств;
- г) місцеві бюджети.

Відповіді

1.б); 2.г); 3.а); 4.г); 5.в); 6.б); 7.б); 8.в); 9.б); 10.а); 11.б); 12.в); 13.в); 14.а); 15.г); 16.г); 17.г); 18.а); 19.г); 20.а); 21.б); 22.в); 23.г); 24.г); 25.а); 26.а); 27.а); 28.б); 29.а); 30.а).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

- На підставі умовних даних про державний бюджет країни за попередній та поточний роки, наведених у *табл. 3.1*, розрахуйте відносні показники, які дають змогу визначити частку кожної статті видатків у загальній сумі видатків. Результати занесіть у таблицю.

Таблиця 3.1

Відомості про державний бюджет країни

Показник	Попередній рік		Поточний рік	
	млн грн	%	млн грн	%
В И Д А Т К И				
Промисловість, енергетика та будівництво	2 866,5		2 468,4	
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство	1 058,7		1 367,6	
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	600,8		1 120,6	
Житлово-комунальне господарство	1,6		51,4	
Соціально-культурні заходи	9 256,1		14 269,9	
Охорона довкілля та ядерна безпека	115,7		527,8	
Національна оборона	3 038,9		3 536,4	
Державне управління	2 968,0		6 872,3	
Громадський порядок, безпека та судова влада	3 981,0		4 676,6	
Інші видатки	9 282,7		6 39,1	

Методичні рекомендації

- Для того, щоб визначити питому вагу кожної статті видатків у загальній сумі видатків, знайдіть загальну суму видатків. При цьому врахуйте нормативно-правову базу щодо складу видатків.
- Після визначення загальної суми видатків можна розрахувати питому вагу кожної статті видатків, прийнявши загальну суму видатків за 100% – const; а статтю видатків за змінну складову – X.
- Проведіть розрахунки таким чином як за поточний, так і за попередній роки.
- Отримані результати занесіть у таблицю.

2. На підставі отриманих результатів попереднього та поточного років по кожній статті видатків державного бюджету, згідно із завданням 1, розрахуйте відхилення щодо кожної статті видаткової частини. Результати занесіть у таблицю.

Таблиця 3.2

Відомості про державний бюджет країни

Показник	Відхилення	
	млн грн	%
Промисловість, енергетика та будівництво		
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство		
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика		
Житлово-комунальне господарство		
Соціально-культурні заходи		
Охорона довкілля та ядерна безпека		
Національна оборона		
Державне управління		
Громадський порядок, безпека та судова влада		
Інші видатки		

Методичні рекомендації

1. Розрахуйте відхилення, у млн грн, на підставі попередньо отриманих результатів (завдання 1 – табл. 3.1) таким чином: дані поточного року – дані попереднього року.
 2. Відхилення, у відсотках, розрахуйте так само.
 3. Отримані результати занесіть у таблицю.
3. Митна вартість товару, який надійшов на територію України, становить 1 000 дол. США. Ставка імпортного мита відповідно до Єдиного митного тарифу – 15%, митний збір за митне оформлення товару – 0,2% митної вартості. Ставка акцизного збору дорівнює 35%, ставка ПДВ – 20%. Визначіть суму імпортного мита, митного збору, акцизного збору та ПДВ. Курс НБУ України – 1 дол. США = 5,5 грн.

Методичні рекомендації

1. Для того, щоб проводити подальші розрахунки, спочатку переведіть у національну валюту України, за курсом НБУ, митну вартість товару, який надійшов на територію України.
 $1\ 000 \cdot 5,5 = 5\ 500,00$ (грн).
2. Згідно з отриманим результатом розрахуйте суму імпортного мита, митного збору, акцизного збору та ПДВ відповідно до ставок.
 $5\ 500,00 \cdot 15\% = 825,00$ (грн) (сума імпортованого мита);
 $5\ 500,00 \cdot 0,2\% = 11,00$ (грн) (збір за митне оформлення товару);
 $5\ 500,00 + 825,00 + 11,00 = 6\ 336,00 \cdot 40\% = 2\ 534,40$ (грн)
(сума акцизного збору);
 $(5\ 500,00 + 2\ 534,40) \cdot 20\% = 1\ 606,88$ (грн) (ПДВ).

4. На підставі наведених даних (табл. 3.3) про фінансово-господарську діяльність трьох комерційних підприємств визначить:
- 1) розмір прибутку до оподаткування кожного підприємства;
 - 2) суму податку на прибуток.

Таблиця 3.3

**Вихідні дані про фінансово-господарську діяльність
комерційних підприємств**

№ з/п	Показник	Підприємство		
		«Шгатель»	«Сніжана»	«Корона»
1.	Валовий дохід, тис. грн	64 083	80 043	85 923
2.	ПДВ, тис. грн	10 683	13 343	14 323
3.	Валові витрати, тис. грн	46 500	54 690	61 570
4.	Сума амортизаційних відрахувань, тис. грн	2 700	4 800	5 100
5.	Податок на прибуток, %*			
6.	Дивіденди, тис. грн	1 940	3 280	2 820
7.	Сума прибутку до оподаткування, тис. грн			
8.	Сума податку на прибуток, тис. грн			

* Можливі зміни в Податковому законодавстві, зокрема ставки податку на прибуток.

Методичні рекомендації

1. Для визначення ставки податку на прибуток зверніться до чинного законодавства – Податкового кодексу України.
 2. Для того, щоб обчислити п.п. 8, необхідно отримати значення щодо п.п. 7. Для цього за кожним підприємством проведіть розрахунок згідно з формулою: $p. 1 - p. 2 - p. 3 - p. 4 - p. 6$.
 3. На підставі отриманих результатів за кожним підприємством щодо п.п. 7 розрахуйте суму податку на прибуток, тис. грн: $p. 7 \cdot p. 5$ (ставка податку).
 4. Отримані результати проведіть за кожним підприємством і занесіть у таблицю.
5. Бюджет міста з районним поділом становить суму 108 932,0 тис. грн. Доходи 1-го району становлять 25,6%; 2-го – 32,2%; 3-го – 25,0%. Обчисліть доходи 4-го району. Вирахуйте суму доходів бюджету кожного району міста.

Методичні рекомендації

1. На підставі умовних даних, сума доходів 1-го району дорівнює
 $108\,932,0 \cdot 25,6\% = 27\,886,6$ (тис. грн).
2. Таким же чином можна розрахувати суму доходів 2-го та 3-го районів.
3. Сума 4-го району буде становити різницю між загальною сумою бюджету міста з районним поділом і отриманими результатами сум доходів 1-го, 2-го та 3-го районів.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / М-во юстиції України. – Офіц. вид. – К. : Право, 1996. – 56 с.
2. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – Ст. 572 або [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Європейська хартія про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
6. Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (від 27 березня 2014 року № 1166) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» (від 1 березня 2014 року № 65) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-%D0%BF>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг» (від 25 березня 2014 року № 81) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/81-2014-%D0%BF>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги» (від 5 квітня 2014 року № 83) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/83-2014-%D0%BF>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України (від 29 січня 2014 року № 30) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/30-2014-%D0%BF>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 1 квітня 2014 р. № 333-р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014р>.
12. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» № 341/2001 від 25.05.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
13. Бечко П. К. Місцеві фінанси : навч. посібник / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
14. Британська Н. Н. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Н. Н. Британська, В. В. Пасічник,

- І. С. Хозінська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_NPN_2013/Economics/3_139034.doc.htm.
15. Бюджетна система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-works.com.ua/work/6517_Budjetna_sistema.html.
16. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
17. Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15341220/finansii/mistsevi_finsii.
18. Назаренко Я. Я. Сутність та значення місцевих бюджетів в бюджетній системі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.
19. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studopedia.net/10_28413_rol-mistsevih-finansiv-v-ekonomichniy-sistemi-derzhavi.html.
20. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посібник / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
21. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

■ ТЕМА 4

ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

4.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів

4.2. Аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами

У житті неминучі дві речі – смерть і податки.
Б. Франклін (1706–1790) – американський державний діяч,
один з авторів Декларації незалежності США (1776)
і Конституції (1787)

4.1. ДЖЕРЕЛА І СКЛАД ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві бюджети є особливою формою розподільчих відносин, що пов'язана з виокремленням частини вартості суспільного продукту у фондах грошових коштів місцевих органів влади і її використання в основному на задоволення різнобічних соціально-культурних та комунально-побутових потреб членів суспільства, тобто певною мірою на розширене відтворення. Місцеві бюджети передбачені для перерозподілу вартості між територіями, галузями народного господарства, секторами економіки і сферами суспільної діяльності. При цьому пропорції і форми бюджетного розподілу визначаються потребами суспільного виробництва і завданнями, що стоять перед суспільством на кожному історичному етапі розвитку.

Отже, місцеві бюджети – це сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових коштів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства. За своїм складом, місцеві бюджети – це цільові фонди грошових коштів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності з коштами муніципальних підприємств, позабюджетних валютних фондів, іншими грошовими доходами і накопиченнями являють собою фінансові ресурси місцевого самоврядування.

Реалізація об'єктивних передумов використання місцевих бюджетів у суспільному відтворенні залежить від конкретних організаційно-правових форм, у яких проходить функціонування бюджетних відносин. Завдяки організаційним формам стає можливе використання місцевих бюджетів як активного інструменту управління територіальною економікою. Правильне розуміння співвідношення між об'єктивною і суб'єктивною сторонами функціонування місцевих бюджетів дає можливість найбільш ефективно використовувати їх для комплексного соціально-економічного розвитку територій⁵³.

⁵³ Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finans/mistsevi_finansi.

Забезпечення місцевих органів влади необхідною кількістю фінансових ресурсів у доходах місцевого бюджету має багато проблем.

Доходи місцевих бюджетів формуються з різних джерел, причому порядок їхнього формування залежно від джерела регулюється різними законодавчими актами, але суть формування цих різних джерел одна – податкові чи неподаткові надходження від підприємств усіх форм власності та від населення, які об'єднуються у фінансові ресурси і зосереджуються в місцевому бюджеті. Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є податки. Проблема формування дохідної бази місцевих бюджетів в останні роки перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та фінансових органів.

Дохідна база місцевих бюджетів відіграє особливу роль у бюджетній системі держави, зокрема:

- дохідна база місцевих бюджетів є важливим інструментом фінансового регулювання. За її допомогою виконується фіскальна функція бюджету та відбувається перерозподіл частини ВВП України;
- дохідна база місцевих бюджетів швидко реагує на зміни, що відбуваються в економічному житті даної території;
- стабільна дохідна база місцевих бюджетів сприяє пропорційному розвитку територій. У взаємодії з дохідною базою державного бюджету вона є інструментом фінансового вирівнювання, який застосовується за допомогою різних методів бюджетного регулювання;
- з дохідної частини місцевих бюджетів фінансується більшість державних витрат, головним чином соціальних. За її допомогою впроваджуються у життя більшість загальнодержавних програм, пов'язаних із розвитком господарської і соціальної інфраструктури регіону. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються різні цільові програми, насамперед соціальні (доплати на житлово-комунальні послуги, допомога ветеранам, багатодітним сім'ям тощо);
- дохідна база місцевих бюджетів має регульовальні, закріплені і власні дохідні джерела її формування. Місцевим органам влади також надано право самостійно визначати напрями використання власних коштів;
- стан дохідної частини місцевих бюджетів повністю відображає політику органів місцевого самоврядування і є основним інструментом у її реалізації. Завдяки можливості самостійно визначати напрями використання власних бюджетних коштів місцева влада має можливість визначати пріоритети в розвитку даної територіальної одиниці;

- місцевий бюджет можна розглядати також як основний фінансовий план розвитку територіальних громад.

На формування дохідної бази місцевого бюджету впливають різні фактори, які можна об'єднати у три групи:

- економічні,
- соціальні;
- політичні.

Найбільший вплив мають *економічні та політичні фактори*, оскільки пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них можна віднести обсяги ВВП, НД, економічне піднесення (спад) виробництва, інфляцію, безробіття, податкову і бюджетну політику. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що спрямовуються на споживання і накопичення. Політичні фактори безпосередньо пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцненням законодавчої, виконавчої і судової влади.

Соціальні фактори, що впливають на формування і виконання бюджету, зумовлені особливостями відтворення робочої сили і населення держави загалом. До них слід віднести:

- кошти, що спрямовуються на соціально-культурні заходи;
- соціальний захист;
- обсяг і рівень заробітної плати різних категорій громадян;
- розмір споживчого кошика;
- контингент учнів, студентів, хворих, осіб, що потребують соціальної допомоги, тощо⁵⁴.

Місцеві органи влади під час формування дохідної частини своїх бюджетів, подібно до держави, у сфері своєї компетенції здійснюють і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності. Тобто вони встановлюють певні правила поведінки суб'єктів господарювання, але лише в межах своєї компетенції. Дохідна частина у фінансах місцевих органів влади є також і фіскальним інструментом. Вона дозволяє забезпечувати ці органи ресурсами для розв'язання завдань, що на них покладаються.

Місцеві бюджети містять такі елементи:

I – загальний і спеціальний фонди;

II – доходи бюджетів, які складаються з певних розділів (груп);

III – власні, закріплені та регульовані доходи;

IV – поточний бюджет і бюджет розвитку;

⁵⁴ Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

V – доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

VI – доходи загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Розглянемо ці складові місцевих бюджетів більш детально.

I. Загальний фонд бюджету включає:

1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;

2) усі видатки бюджету за рахунок загальних надходжень бюджету;

3) різницю між доходами і видатками загального фонду бюджету.

Надходження від здійснених запозичень, видатки на обслуговування боргу, забезпечення виконання гарантій і забезпечення інших боргових зобов'язань включаються тільки до загального фонду бюджету, якщо законодавством не передбачено іншого.

Спеціальний фонд бюджету включає:

1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;

2) гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;

3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

На відповідний бюджетний період склад спеціального фонду бюджету визначається Законом України про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет.

Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути лише закон України.

Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень.

Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до фонду на відповідну мету⁵⁵.

II. Згідно зі статтею 9 Бюджетного кодексу України доходи місцевого бюджету класифікуються за такими розділами:

1) *податкові надходження* – прибутковий податок з громадян у частині, визначеній статтею 65 цього Кодексу; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що їх видають виконавчі органи відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності,

⁵⁵ Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finansi/mistsevi_finansi.

за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад; надходження адміністративних штрафів, накладених виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам;

2) *неподаткові надходження*, тобто доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження;

3) доходи від операцій із капіталом;

4) трансферти, тобто кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі⁵⁶.

Запропоновану класифікацію можна узагальнити за допомогою схеми (рис. 4.1).

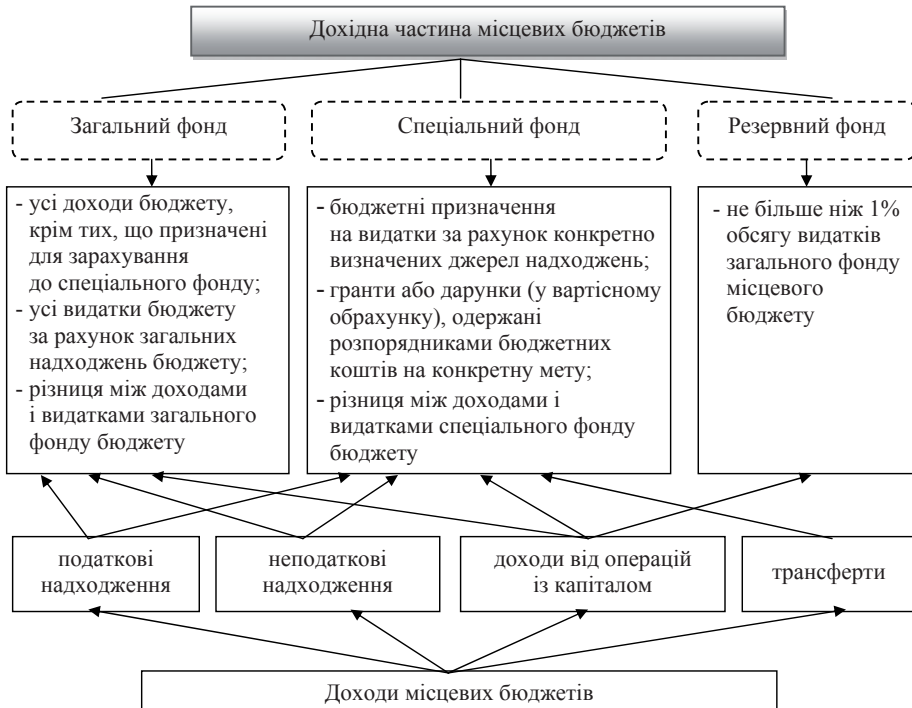


Рис. 4.1. Складові дохідної частини місцевих бюджетів

⁵⁶ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Головне завдання в цій сфері – зробити процес міжтериторіального фінансового вирівнювання відкритим, який піддається контролю, відмовитись від практики встановлення нормативів відрахувань від регульованих доходів у нижчестоящі бюджети на основі суб'єктивних домовленостей між заінтересованими сторонами. Отже, можна вже назвати позитивне у проведенні міжбюджетної реформи застосування формулярного підходу при визначенні розміру надання трансфертів бюджетам місцевого самоврядування. Іншими словами, області було усунуто від звичного розподілу бюджетних потоків «вручну», згідно з власними смаками та уподобаннями. З ухваленням Бюджетного кодексу становище кардинально змінилося. Власні доходи місцевих бюджетів не беруться до розрахунку трансфертів, а також відрахувань від загальнодержавних податків.

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

Власні доходи забезпечують принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і державний бюджет України.

Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями. Такі доходи повною мірою надходять до місцевих бюджетів.

До власних доходів належать:

- місцеві податки і збори, платежі, що їх устанавлюють місцеві органи влади;
- доходи комунальних підприємств;
- доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні є вкрай незначною, і, таким чином, принцип самостійності цих бюджетів залишається поки що декларованим.

Закріплені доходи – це доходи, які закріплюють за певним бюджетом. Закріплені доходи також є основою самостійності місцевих бюджетів. За своєю природою – це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів. Фактично закріплені доходи щорічно відображаються у Законі України «Про Державний бюджет України на поточний рік».

Регульовані доходи – це доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Уточнення переліку регульованих доходів місцевих бюджетів здійснюється в процесі ухвалення щорічних законів про Державний бюджет України.

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) (п. 2 ч. 1 статті 2 Бюджетного кодексу України). Відповідно до статті 1

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁷ бюджет місцевого самоврядування визначено як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

IV. Поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням.

V. Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, групують у два блоки: 1) доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; 2) доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Цей поділ є важливим для розподілу фінансування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування. Доходи, об'єднані в першому блоці, тобто такі, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, спрямовуються на фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування. Доходи другого блоку, тобто такі, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, пов'язані з покриттям витрат на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених за ними Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У Бюджетному кодексі України закріплено вичерпний перелік тих доходів, які спрямовуються на фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і тому враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Делегованими, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнаються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Наприклад, у статті 32 вказаного закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено: забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних

⁵⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організацію роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; організацію обліку дітей дошкільного та шкільного віку; подання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні; забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти тощо.

Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (згідно зі статтею 64 Бюджетного кодексу України⁵⁸), формується із загальнодержавних податків та зборів (обов'язкових платежів), які умовно можна поділити на чотири групи:

1) податки (податок із доходів фізичних осіб відповідно до нормативів відрахувань, установлених статтею 65 БК України);

2) збори (50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; 50% збору за спеціальне водокористування (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору; 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; плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад);

3) ліцензійні збори (плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що їх видають виконавчі органи відповідних місцевих рад; плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових

⁵⁸ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; плата за ліцензії на право експорту, імпорту й оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя);

4) мита (державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам).

VI. Доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу України⁵⁹), спрямовуються на покриття витрат на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як власні повноваження цих органів.

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тобто спрямовуються на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування, належать місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Залежно від органу встановлення податки та збори (обов'язкові платежі) в Україні поділяються на загальнодержавні і місцеві. Перелік місцевих податків і зборів закріплено в статті 15 Закону України «Про систему оподаткування».

Крім того, кожна сільська, селищна чи міська рада, запроваджуючи на своїй території той чи інший місцевий податок чи збір (обов'язковий платіж) та приймаючи відповідне рішення, затверджує спеціальне положення про порядок (режим) справляння цього платежу.

Відповідно до частини 1 статті 69 Бюджетного кодексу України, до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховують:

⁵⁹ Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

1) податки (фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; податок на промисел; місцеві податки, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки; фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування);

2) збори (місцеві збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, крім плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів – автозаправними станціями, заправними пунктами; плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення);

3) обов'язкові платежі мішаного характеру – плата за землю (земельний податок / орендна плата), що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

4) штрафи і санкції (штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів);

5) інші безповоротні надходження (частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, крім концесійних платежів щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом; кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів; кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання

договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів; 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло; кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі.

У частині 2 цієї ж статті наводиться *перелік надходжень, що спрямовуються до доходів спеціального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*. До них, зокрема, належать:

- 1) податки;
- 2) збори;
- 3) штрафи і санкції;
- 4) повернення кредитів [повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам; повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними];
- 5) власні надходження і внески (власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами);
- 6) інші безповоротні надходження [концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом); відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл].

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать:

- 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів (визначені в частині першій статті 71 цього Кодексу);

2) збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що зараховується у розмірі: 30% – до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 70% – до бюджету міста Сімферополя і бюджетів міст – обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст; 50% – до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та 50% – до міських, селищних і сільських бюджетів у разі реєстрації транспортних засобів на відповідній території; 60% – до бюджету міста Києва і 40% – до обласного бюджету Київської області у разі реєстрації транспортних засобів у місті Києві; 100% – до бюджету міста Севастополя у разі реєстрації транспортних засобів у місті Севастополі;

2¹) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

3) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах;

4) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100% – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25% – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, 15% – до районних бюджетів, 60% – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;

5) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);

6) 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 відсотків;

7) відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл;

8) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

9) 35% екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів, включаючи вже накопичені, та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк), у тому числі: до сільських, селищних,

міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 10%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 35 відсотків;

10) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

11) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

11¹) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

11²) інші субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

12) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

13) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

14) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Щодо справляння місцевих податків і зборів у 2015 році, то, зокрема, з 1 січня 2015 року *до місцевих податків належать* податок на майно та єдиний податок, *до місцевих зборів* – збір за місяць для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

Відповідно до п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України сільські, селищні та міські ради у межах повноважень та з урахуванням граничних розмірів ставок установлюють своїми рішеннями місцеві податки і збори, які є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Оскільки плата за землю віднесено до місцевих податків і зборів, то місцеві ради на виконання вимог чинного законодавства повинні ухвалити рішення про встановлення податку на майно в частині плати за землю і, зокрема, визначити ставки земельного податку та перелік пільг зі сплати податку. Загальні засади встановлення податків і зборів визначено статтею 7 Податкового кодексу України.

Відповідно до п.п. 12.3.4 п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України рішення про встановлення місцевих податків та зборів і, зокрема, плати за землю офіційно оприлюднюється до 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів.

До 25 грудня року, що передує звітному, органи місцевого самоврядування повинні подати рішення щодо ставок земельного податку та наданих пільг зі сплати земельного податку до органів контролю (п. 284.1 статті 284 Податкового кодексу України).

У зв'язку з тим, що зазначена вище норма набрала чинності з 1 січня 2015 року і відповідні рішення місцевими радами не приймалися, платники земельного податку у 2015 році обчислюють суми податкових зобов'язань станом на 1 січня і не пізніше ніж 20 лютого подають податкові декларації з плати за землю із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня 2014-го (п.п. 12.3.5 п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України). У 2015 р. податкові зобов'язання з плати за землю визначаються за формою, затвердженою наказом № 865 від 30.12.2013.

Водночас у 2015 році Держземагентством України для проведення індексації нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарських угідь визначено коефіцієнт 1,249. Оскільки для визначення розміру плати за землю використовується нормативна грошова оцінка земельних ділянок, землекористувачам (землевласникам) необхідно звернутися до територіальних органів Держземагентства України за місцем знаходження земельних ділянок і отримати інформацію про нормативну грошову оцінку таких земельних ділянок.

Крім того, для окремих категорій земельних землекористувачів нормами Податкового кодексу України визначено умови, за яких вони можуть бути платниками плати за землю.

Зокрема, при переході права власності на будівлі (та ін.) земельний податок за земельні ділянки, на яких розташовані такі будівлі, сплачується на загальних підставах з дати державної реєстрації права власності на земельну ділянку (до 1 січня 2015 року – з дати реєстрації права власності на нерухоме майно).

Платникам, які перебували на спрощеній системі оподаткування до 2015 року і мають бажання і підстави застосовувати її надалі, не потрібно подавати заяву до органів ДФС щодо зміни груп – зміна здійснюватиметься в автоматичному режимі.

У зв'язку зі скасуванням збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності підлягають поверненню за місцем придбання торгові патенти.

Умови повернення помилково та/або надмірно сплачених грошових зобов'язань визначені статтею 43 Податкового кодексу України. Зокрема, обов'язковою умовою для повернення сум грошового зобов'язання є подання платником податків заяви про таке повернення протягом 1 095 днів від дня виникнення помилково та/або надмірно сплаченої суми.

Слід звернути увагу, що відповідно до п.п. 12.3.7 п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України місцевим радам не дозволяється встановлювати пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

Обов'язковими для встановлення на окремій території є єдиний податок (для СПД – фізичних осіб) та податок на майно в частині транспортного податку і сплати за землю.

Питання щодо встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору місцеві ради вирішують самостійно в межах своїх повноважень.

У той же час рішення про встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору, прийняті органами місцевого самоврядування до 2015 року, є чинними і перегляду не потребують.

Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється⁶⁰.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що як окрема категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону. Отже, місцеве самоврядування, як і держава, є інструментом, який надає суспільні послуги, і для надання таких послуг їм необхідна стабільна та фінансово сильна дохідна база. Діяльність місцевих органів влади у сфері надання суспільних послуг за рахунок саме дохідної частини їхніх бюджетів є однією з форм регулювання економічного і соціального розвитку країни.

⁶⁰ Щодо справляння місцевих податків і зборів у 2015 році [Електронний ресурс] : лист ДФС України від 22.01.2015 № 1816/7/99-99-15-03-01. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8004>.

4.2. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ДОХОДАМИ

Однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік економічної самостійності місцевих органів влади є визначальним. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись і процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Бюджет самоврядування – головний фінансовий документ певної територіальної громади, до якого мають бути максимально можливо включені всі кошти і видатки, що здійснюються на такому рівні самоврядування. Тільки через включення до бюджету, що приймається безпосередньо населенням або обраним органом представників територіальної громади, можна забезпечити найбільшу ефективність, прозорість, достовірність, контрольованість формування і розподілу фінансових ресурсів на мікрорівні управління, який є однією з найважливіших складових сучасних демократичних держав – місцеве самоврядування.

Система місцевого самоврядування ґрунтується на таких положеннях: місцеве самоврядування регулюється законом; обов'язковим для місцевого самоврядування є наявність виборних органів; місцеве самоврядування повинно мати власні повноваження, виконання яких воно здійснює самостійно; для реалізації своїх повноважень і завдань місцеве самоврядування має бути забезпечене достатніми фінансовими ресурсами⁶¹.

Проаналізуємо стан виконання дохідної частини за 2013 рік, підставою для чого є офіційна звітність Державної казначейської служби України, інформація Державної служби статистики України, дані Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та відомості інших офіційних джерел.

У цілому у 2013 році проявилися суттєві недоліки планування дохідної частини, наслідком чого стало фактичне невиконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів. Зокрема, обсяг недоотриманих коштів до Державного бюджету України становив 11,9 млрд грн, або 3,5% річного плану. План не було виконано практично за усіма основними податковими джерелами

⁶¹ Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finansii/mistsevi_finansi.

надходжень. Зокрема, податок на прибуток підприємств не виконано на 3,6 млрд грн, або на 6,2%, податок на додану вартість – на 7,4 млрд грн, або на 5,5%, акцизний податок з вироблених в Україні товарів – на 4,4 млрд грн, або на 14,2%, ввізне мито – на 1,8 млрд грн, або на 12,0%.

Єдиним значущим видом доходів державного бюджету, надходження за яким було перевиконано, стали кошти, що їх перераховує Національний банк України відповідно до Закону України «Про Національний банк України». Їх надійшло на 5,2 млрд грн, або на 22,7%, більше, ніж було заплановано.

Дохідну частину місцевих бюджетів також не було виконано. Так, рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становив 93,5%. Основним чинником невиконання стало зниження обсягів надходжень податку на доходи фізичних осіб: за цією статтею місцеві бюджети недоотримали 5,4 млрд грн, або 7,7% від запланованого. Втім, ситуацію дещо пом'якшили надходження єдиного податку, якого надійшло на 0,9 млрд грн більше від запланованого.

Вищезазначені характеристики бюджетного процесу в частині доходів призвели до змін у структурі доходів як зведеного, так і державного бюджетів. Найсуттєвішою зміною стало зменшення частки податкових надходжень (на 1,0 в. п. та 1,9 в. п. відповідно) з одночасним зростанням частки неподаткових надходжень (на 1,0 в. п. та 1,8 в. п. відповідно).

Збільшення частки податкових надходжень місцевих бюджетів відбулося завдяки стрімкому зростанню надходжень місцевих податків і зборів, частка яких збільшилася на 1,6 в. п. – до 7,0%. Основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку⁶².

Виконання дохідної частини зведеного та Державного бюджетів за 2013 рік. Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2013 році становило 442,8 млрд грн, тобто менше від аналогічного показника попереднього року на 2,7 млрд грн, або на 0,6% (табл. 4.1). Річний план виконано на 94,1%.

Частка неподаткових надходжень зведеного бюджету збільшилась на 1,0 в. п. і становила 19,2%. Основним чинником збільшення питомої ваги неподаткових надходжень стало зарахування до бюджету надходжень від перевищення валових доходів над видатками Національного банку України обсягом 28,3 млрд гривень.

Частка податкових надходжень у структурі загальних надходжень державного бюджету зменшилася на 1,9 в. п. Зміни у структурі доходів державного бюджету загалом подібні до змін у структурі доходів зведеного бюджету (табл. 4.2).

⁶² Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] : аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/User-Files/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.

Таблиця 4.1

Доходи зведеного, Державного і місцевих бюджетів за 2010–2013 роки⁶³

Показники	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2013 рік проти 2012 року	
					абсолютний приріст, млрд грн	темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд грн, у т. ч.:	314,4	398,3	445,5	442,8	-2,7	-0,6
– загальний фонд	268,7	334,7	369,7	375,0	5,3	1,4
– спеціальний фонд	45,7	63,6	75,8	67,8	-8,0	-10,6
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:	233,9	311,8	344,7	337,6	-7,1	-2,1
частка у доходах зведеного бюджету, %	74,4	78,3	77,4	76,2	х	х
– загальний фонд	201,1	263,3	288,5	290,1	1,6	-0,6
– спеціальний фонд	32,8	48,5	56,2	47,5	-8,7	-15,5
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:	80,5	86,5	100,8	105,2	4,4	-4,4
частка у доходах зведеного бюджету, %	25,6	21,7	22,6	23,8	х	х
– загальний фонд	67,6	71,4	81,2	84,9	3,7	-4,6
– спеціальний фонд	12,9	15,1	19,6	20,3	0,7	-3,6

Таблиця 4.2

Структура доходів зведеного і Державного бюджетів за 2011–2013 роки (%)

Доходи	Зведений бюджет			Державний бюджет		
	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Податкові надходження, з них:	84,0	80,9	79,9	83,9	79,7	77,8
– податок на доходи фізичних осіб	15,2	15,3	16,3	2,0	2,0	2,2
– податок на прибуток підприємств	13,8	12,5	12,4	17,5	16,1	16,1
– збори за спеціальне використання природних ресурсів, із них:	3,7	3,9	6,5	0,6	0,7	4,1
– плата за землю	2,7	2,8	2,9			
– податок на додану вартість	32,7	31,2	29,0	41,7	40,3	38,0
– акцизний податок	8,5	8,6	8,3	10,6	10,8	10,5
– податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	2,9	3,0	3,0	3,8	3,8	3,9
– рентна плата, збори на паливно- енергетичні ресурси	5,3	3,9	1,3	6,8	5,1	1,7

⁶³ Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] : аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/User-Files/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.

Закінчення табл. 4.2

Доходи	Зведений бюджет			Державний бюджет		
	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік
– інші податкові надходження	1,9	2,5	3,1	0,9	0,9	1,3
Неподаткові надходження, у т. ч.:	15,0	18,2	19,2	15,6	19,8	21,6
– доходи від власності та підприємницької діяльності	4,4	7,4	7,6	5,5	9,3	9,9
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	1,2	1,6	1,6	0,8	1,6	1,5
– власні надходження бюджетних установ	7,8	7,7	8,6	7,4	7,2	8,6
– інші неподаткові надходження	1,6	1,5	1,4	1,9	1,7	1,6
Доходи від операцій із капіталом	0,6	0,7	0,4	0,2	0,4	0,1
Цільові фонди	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Інші надходження	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,4

За даними Державного казначейства України, до загального і спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2013 рік надійшло 221,0 млрд грн, що на 1,9%, або на 4,4 млрд грн, менше за відповідний показник попереднього року.

Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 105,2 млрд грн, що на 4,4% більше, ніж за 2012 рік.

Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становив 93,5% проти 103,4% за даними попереднього року. Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують наведені дані (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

**Надходження доходів до місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2011–2013 роки⁶⁴**

Доходи	Факт. за 2011 рік	Факт. за 2012 рік	Розрахункові показники МФУ на 2013 рік	План на 2013 рік з урахуванням внесених змін	Факт. за 2013 рік	Виконання розра- хункових показ- ників МФУ, %	Виконання планів, затверджених місцевими радами, %
Усього, млн грн, у т. ч.:	86 456,6	100 813,8	103 141,4	112 483,5	105 171,1	102,0	93,5
Загальний фонд	71 391,2	81 207,9	89 553,1	91 689,5	84 892,1	94,8	92,6
Спеціальний фонд	15 065,4	19 605,9	13 588,3	20 794,0	20 279,0	149,2	97,5

⁶⁴ Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] : аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/User-Files/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 23,8%. Збільшення порівняно з попереднім роком становило 1,1 в. п. Приріст відбувся як у частині спеціального (+ 4,1 в. п.), так і в частині загального (+ 0,6 в. п.) фондів.

У структурі доходів місцевих бюджетів п'ятий рік поспіль спостерігається збільшення частки податкових надходжень. Таке зростання відбулося, насамперед, за рахунок місцевих податків і зборів, частка яких збільшилася на 1,6 в. п. – до 7,0%. Основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку.

Податкові надходження становлять 86,8% доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів). Їх обсяг становить 91,2 млрд грн, що на 6,2% більше від минулорічного показника.

Податок на доходи фізичних осіб зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 61,4% від загальних надходжень місцевих бюджетів. Частка податку в доходах загального фонду місцевих бюджетів становить 76,1%. Надходження цього податку досягли 64,6 млрд грн, що на 6,9% більше за відповідний показник попереднього року. Річний план з надходжень податку виконано на 92,3%, водночас у попередньому році – 97,0%.

До місцевих бюджетів *від місцевих податків і зборів* у 2013 році надійшло 7,3 млрд грн, що більше на 34,0%, ніж у попередньому році. Їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів зростає і становила 7,0%, у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів – 8,6%.

Нагадаємо, що у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. Так, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів з 14-ти до п'яти. Проте включення до їх складу єдиного податку спричинило підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів⁶⁵.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України, з 1 січня 2011 року надходження від справляння єдиного податку зараховуються до бюджету розвитку. За результатами 2013 року ці надходження стали основним дохідним джерелом – 50,4% усіх доходів бюджету розвитку.

Другим основним джерелом доходів були кошти, одержані із загального фонду бюджету, – 4,3 млрд грн, або 32,8 відсотка.

Надходження від інших видів доходів становили 6,4% усіх доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів, у тому числі:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств – 23,6 млн грн, або 0,2%;

⁶⁵ Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] : аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/User-Files/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.

- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів – 249,3 млн грн, або 1,9%;
- надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (запроваджено з 1 січня 2012 року) – 571,2 млн грн, або 4,3%.

Крім того, до бюджету розвитку включають надходження від продажу землі (728,8 млн грн, або 5,5%) та від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності (641,5 млн грн, або 4,9%)⁶⁶.

Після аналізу виконання місцевих бюджетів за доходами загалом по Україні, для наочності розглянутого статистичного й теоретичного матеріалу проаналізуємо й виконання місцевого бюджету в розрізі окремого обласного бюджету – на прикладі Закарпатської області (за 2011–2013 роки). Аналіз проведено на підставі даних офіційного сайту Закарпатської області⁶⁷ та звітних даних про виконання Державного і зведеного бюджетів України⁶⁸.

Адміністративно-територіальний устрій Закарпатської області має такий вигляд (рис. 4.2):

- адміністративний центр області – м. Ужгород;
- у складі області:



Рис. 4.2. Адміністративно-територіальний устрій Закарпатської області

- районів – 13;
- населених пунктів – 609, у тому числі:
 - > міського типу – 30, у тому числі:
 - >> міст – 11, у тому числі:
 - >>> міст обласного значення – 5 (Берегове, Мукачеве, Ужгород, Хуст, Чоп);
 - >>> міст районного значення – 6 (Виноградів, Іршава, Перечин, Рахів, Свалява, Тячів);
 - > селищ міського типу – 19;
 - > сільського типу – 579, у тому числі: сіл – 579; селищ – 0.

⁶⁶ Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] : аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/User-Files/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.

⁶⁷ Офіційний веб-сайт Закарпатської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua>.

⁶⁸ Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

У свою чергу, місцеве самоврядування представлене так (рис. 4.3):

- районних рад – 13;
- міських рад – 11;
- селищних рад – 19;
- сільських рад – 307.



Рис. 4.3. Структура місцевого самоврядування Закарпатської області

Структурно економіка області представлена такими галузями виробничої спеціалізації:

- лісова і деревообробна промисловість;
- лісохімічна промисловість;
- харчова промисловість;
- легка промисловість;
- машинобудування;
- промисловість будматеріалів.

Також Закарпатська область володіє мережею санаторно-курортних і туристично-рекреаційних закладів, яких налічується 113 об'єктів: санаторії, санаторії-профілакторії, туристичні бази, бази відпочинку, лікувально-оздоровчі комплекси, пансіонати.

Аналіз дохідної частини Закарпатської області проведено за її складовими: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом, офіційні трансферти (табл. 4.4–4.9, а також рис. 4.4–4.9).

Проаналізувавши динаміку податкових надходжень за 2011–2013 роки Закарпатської області, можемо відзначити, що їх сума зростає. При цьому суттєво збільшуються місцеві податки і збори – з 57 961,70 тис. у 2011 році до 163 689,70 тис. грн у 2013-му; а також податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості (див. табл. 4.4 і рис. 4.4).

**Структура податкових надходжень Закарпатської області
за 2011–2013 роки, тис. гривень**

Податкові надходження	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Усього податкових надходжень	1 005 251,00	1 154 991,40	1 244 347,90
<i>У тому числі:</i>			
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	824 405,20	898 197,20	944 696,70
<i>у тому числі:</i>			
податок на доходи фізичних осіб	820 096,90	895 922,80	943 457,80
податок на прибуток підприємств	4 308,30	2 274,40	1 238,90
Податки на власність	14 371,70	15 223,00	14 537,50
<i>у тому числі:</i>			
податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	8 444,40	214,2	63,60
збір за першу реєстрацію транспортного засобу	5 927,40	15 008,80	14 473,90
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	98 562,70	108 537,20	113 855,20
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	13 161,30	14 129,90	16 809,70
збір за спеціальне використання води	3 007,70	4 082,40	4 784,20
плата за користування надрами	7 497,30	8 930,50	8 975,30
плата за землю	74 896,50	81 394,30	83 286,00
Місцеві податки і збори	57 961,70	127 806,20	163 689,70
<i>з них:</i>			
збір за місця для паркування транспортних засобів	332,9	176,5	60,6
туристичний збір	548,9	808,6	899,4
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	11 569,00	13 744,10	13 912,70
єдиний податок	44 920,00	113 039,10	148 448,40
місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 року	590,9	37,9	1,6
Інші податки та збори	9 949,70	5 227,90	7 568,70
<i>з них:</i>			
екологічний податок	8 396,20	4 717,80	7 000,30
фіксований сільськогосподарський податок	287,5	314,3	356

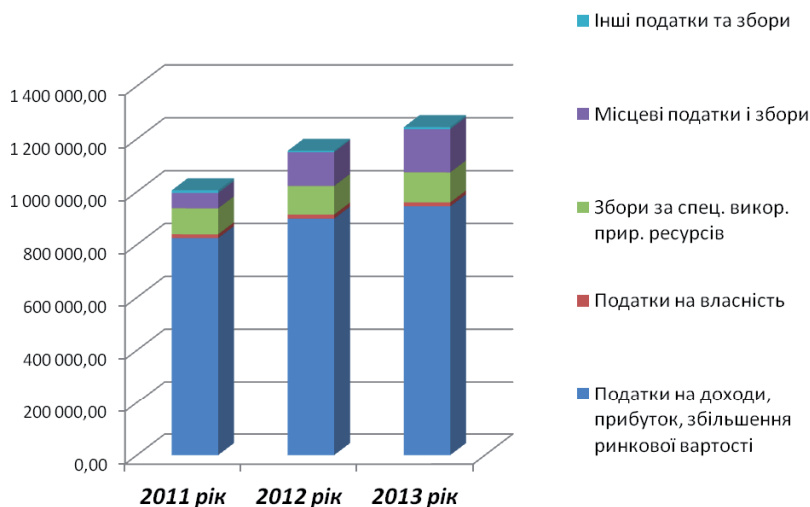


Рис. 4.4. Структура податкових надходжень Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Неподаткові надходження Закарпатської області за 2011–2013 роки істотно зросли. У структурі неподаткових надходжень значну питому вагу займають:

- власні надходження бюджетних установ, які зросли зі 109 300,90 тис. у 2011 році до 130 450,90 тис. грн у 2013 році;
- другим основним джерелом доходів є адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності (рис. 4.5 і табл. 4.5).

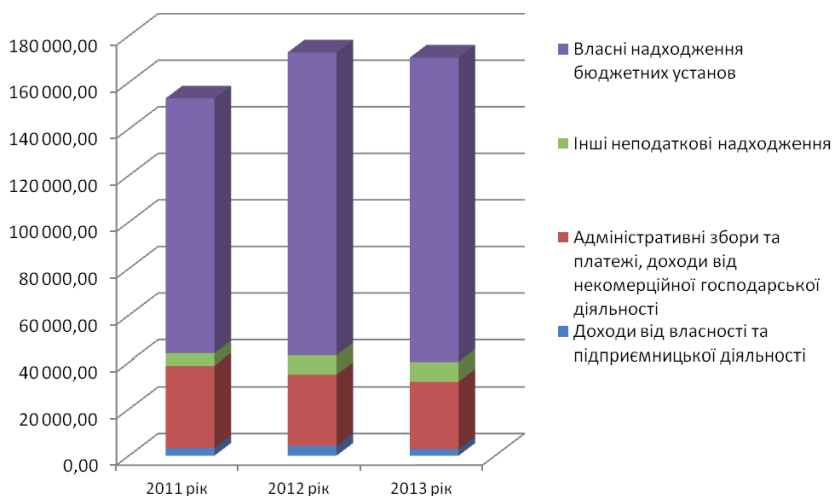


Рис. 4.5. Структура неподаткових надходжень Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Таблиця 4.5

**Структура неподаткових надходжень Закарпатської області
за 2011–2013 роки, тис. гривень**

Неподаткові надходження	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Усього надходжень	153 055,70	172 808,60	170 603,60
У тому числі:			
Доходи від власності та підприємницької діяльності	3 299,00	4 214,6	2 812,20
з них:			
плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	460,5	1 559,60	511,9
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	35 126,40	30 451,90	28 870,40
з них:			
плата за надання адміністративних послуг	23 146,90	22 752,90	21 549,60
надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном	5 976,20	6 481,60	6 357,40
державне мито	5 960,90	1 174,20	919
Інші неподаткові надходження	5 329,30	8 195,50	8 470,10
Власні надходження бюджетних установ	109 300,90	129 946,60	130 450,90

Таблиця 4.6

**Структура доходів від операції із капіталом Закарпатської області
за 2011–2013 роки, тис. гривень**

Доходи від операцій із капіталом	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Усього	42 486,50	39 730,00	43 138,70
У тому числі:			
Надходження від продажу основного капіталу	16 516,40	12 546,20	16 339,70
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	25 970,10	27 183,70	26 799,00

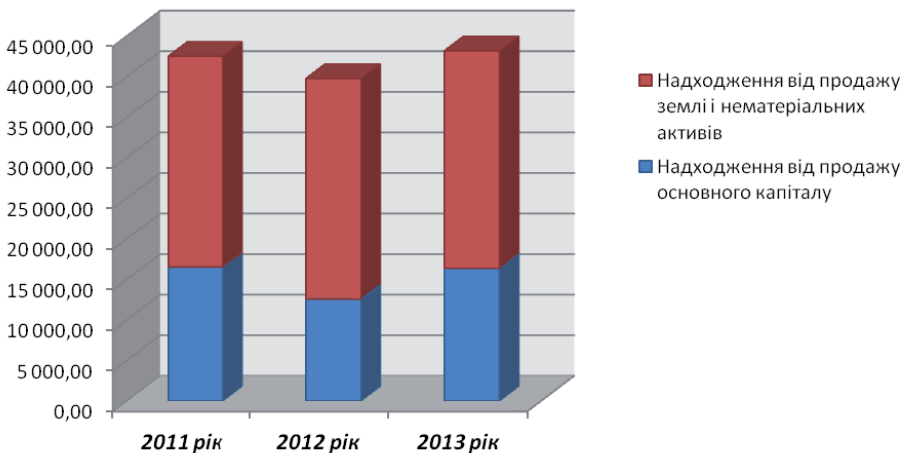


Рис. 4.6. Структура доходів від операцій із капіталом Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Загалом спостерігаємо зростання загальної суми доходів від операцій із капіталом. У структурі цих доходів зростання загальної суми відбувається за рахунок надходжень від продажу землі і нематеріальних активів, які становили у 2013 році 26 799,00 тис. грн порівняно з надходженнями від продажу основного капіталу в сумі 16 339,70 тис. грн за 2013 рік (табл. 4.6 та рис. 4.6).

Загалом зберігається стійка тенденція щодо офіційних трансфертів – трансферти надходять до обласного бюджету Закарпатської області в межах від 3 516 045,80 тис. грн до 4 791 723,00 тис. гривень. Її структура відображає, що зростання загальної суми офіційних трансфертів від органів державного управління відбувається за рахунок дотацій, які у 2013 році становили 2 964 277,00 тис. грн порівняно із субвенціями, які становили 1 827 446,00 тис. грн. у 2013 році (табл. 4.7 та рис. 4.7).

Таблиця 4.7

Структура офіційних трансфертів Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Показник	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Офіційні трансферти від органів державного управління	3 516 045,80	4 271 135,20	4 791 723,00
у тому числі:			
дотації	2 166 460,20	2 682 819,80	2 964 277,00
субвенції	1 349 585,60	1 588 315,40	1 827 446,00
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	-	215,5	
Цільові фонди	5 280,00	2 037,50	2 891,80

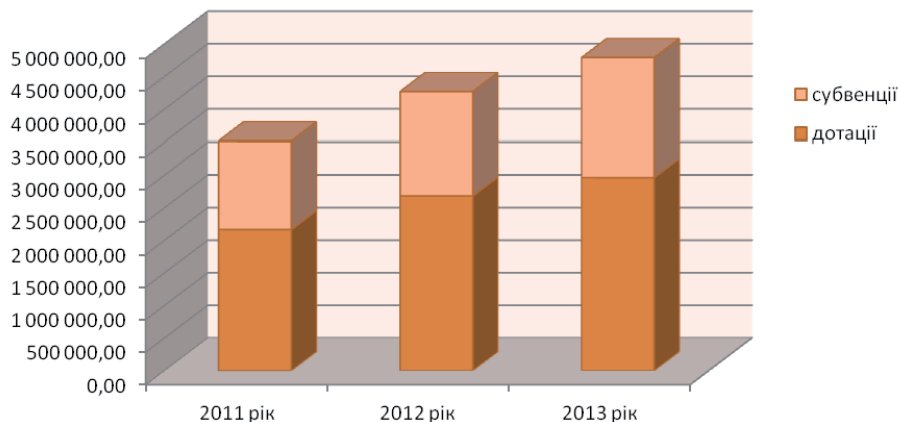


Рис. 4.7. Структура офіційних трансфертів Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

За допомогою узагальнювального методу отримаємо динаміку розвитку бюджету Закарпатської області за 2011–2013 роки в цілому і дохідної частини зокрема (табл. 4.8, 4.9 та рис. 4.8, 4.9).

Таблиця 4.8

Структура доходів Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Доходи	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Податкові надходження	1 005 251,00	1 154 991,40	1 244 347,90
Неподаткові надходження	153 055,70	172 808,60	170 603,60
Доходи від операцій із капіталом	42 486,50	39 730,00	43 138,70
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій		215,5	
Офіційні трансферти від органів державного управління	3 516 045,80	4 271 135,20	4 791 723,00
Усього доходів	4 722 119,00	5 640 918,20	6 252 705,00

Таблиця 4.9

Аналіз бюджету Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. грн

Усього видатків	4 659 143,10	5 500 507,70	6 012 287,20
Усього доходів	4 722 119,00	5 640 918,20	6 252 705,00
Дефіцит / профіцит	62 975,90	140 410,50	240 417,80

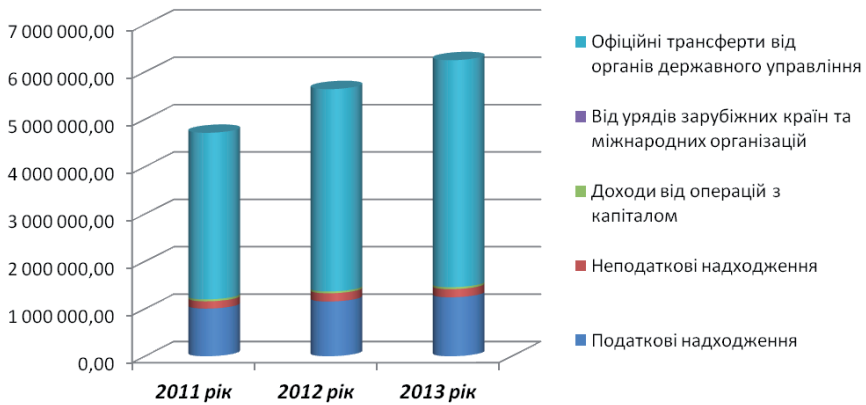


Рис. 4.8. Структура доходів Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

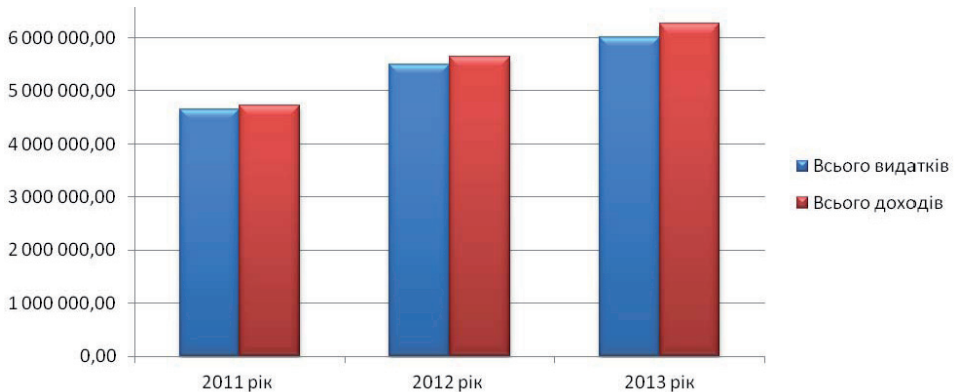


Рис. 4.9. Аналіз бюджету Закарпатської області за 2011–2013 роки, тис. гривень

Можемо зробити висновок, що за 2011–2013 роки бюджет Закарпатської області був профіцитним. Це ще раз доводить необхідність проведення реформи місцевих бюджетів та місцевого самоврядування, з урахуванням принципу побудови бюджетної системи – принципу самостійності. Це приведе до самостійності місцевих бюджетів не тільки у доходах, а й у видатках, що, у свою чергу, частково зніме тягар з держави у фінансуванні різних видаткових статей (крім унікальних благ держави).

У сучасних умовах місцеві органи влади повинні забезпечувати комплексний підхід розвитку території, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфери на підвідомчій території. Це впливає на подальше розширення і зміцнення фінансової бази регіональних органів влади.

Висновки. З усього викладеного вище впливає ось що:

- економічні відносини є головною ознакою доходної бази місцевого бюджету і розкривають її природу та значення у процесах відтворення;
- держава має створити умови для економічного розвитку регіонів, але й адміністративно-територіальні утворення повинні використовувати надані їм права та повноваження для власного розвитку. Крім того, кожний рівень влади повинен мати чіткий перелік своїх повноважень та джерел їх фінансування. Причому для того, щоб адміністративно-територіальні утворення могли розробляти довгострокову стратегію розвитку, ці джерела мають бути реальними та стабільними. Водночас мають існувати чіткі критерії оцінки діяльності регіональних керівників та міра їхньої відповідальності у разі негативних наслідків такої діяльності;
- для досягнення позитивного результату при проведенні економічних реформ слід сформувати ефективну законодавчу базу та зменшити вплив таких негативних факторів, як бюрократизм, корупційність державних чиновників, асиметричність розвитку регіонів.

- Бюджетна класифікація** – єдине систематизоване групування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України і міжнародних стандартів.
- Бюджетна програма** – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.
- Бюджетне асигнування** – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.
- Бюджетне зобов'язання** – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.
- Бюджетний запит** – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.
- Бюджетні кошти (кошти бюджету)** – належні відповідно до законодавства надходження бюджету і витрати бюджету.
- Власні надходження бюджетних установ** – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.
- Єдиний казначейський рахунок** – рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнооб'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства перебувають на казначейському обслуговуванні.
- Залишок бюджетних коштів** – обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.
- Кошторис** – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо

отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів.

ТЕСТИ

- 1. Структура доходів бюджету України включає:**
 - а) податкові та неподаткові надходження;
 - б) доходи від операцій з капіталом;
 - в) офіційні трансферти і державні цільові фонди;
 - г) усі відповіді правильні.
- 2. За порядком та умовами зарахування доходів у бюджету вони поділяються:**
 - а) на зовнішні і внутрішні;
 - б) власні і позичкові;
 - в) закріплені і регульовані;
 - г) правильної відповіді немає.
- 3. Який бюджет має тільки закріплені доходи:**
 - а) державний;
 - б) місцевий;
 - в) регіональний;
 - г) усі відповіді правильні.
- 4. Державні доходи формуються шляхом застосування:**
 - а) податків;
 - б) відрахувань;
 - в) трансфертів;
 - г) правильної відповіді немає.
- 5. Головним матеріальним джерелом доходів бюджету є:**
 - а) валовий внутрішній продукт;
 - б) доходи підприємств державної форми власності;
 - в) доходи нерезидентів;
 - г) доходи державних страхових компаній.
- 6. Акумуляовані державою фінансові ресурси належать:**
 - а) до децентралізованих;
 - б) централізованих;
 - в) місцевих;
 - г) республіканських.
- 7. За допомогою податків можна перерозподіляти:**
 - а) резервні фонди;
 - б) валовий внутрішній продукт і національний дохід;
 - в) вартість основного капіталу;
 - г) вартість робочої сили.
- 8. Які нормативно-правовими документи регулюють доходи місцевих бюджетів:**
 - а) Конституція України;
 - б) Бюджетний кодекс України;

- в) Закони України «Про Державний бюджет України на поточний рік»;
 - г) усі відповіді правильні.
- 9. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок:**
- а) власних джерел і закріплених загальнодержавних податків;
 - б) власних джерел і закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
 - в) валового внутрішнього продукту і національного доходу;
 - г) правильної відповіді немає.
- 10. Закріплені доходи – це:**
- а) доходи, що цілком або частково у відсотках зараховуються до відповідних видів бюджетів безстроково або на довгостроковій основі і для їх включення не потрібні рішення органів вищої ради;
 - б) кошти, що безкоштовно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший;
 - в) доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи;
 - г) правильної відповіді немає.
- 11. До основних регульованих доходів належать:**
- а) податок на додану вартість; акцизний збір; податок на прибуток підприємств;
 - б) доходи комунальних підприємств;
 - в) податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; податок на промисел;
 - г) інші доходи.
- 12. Власні доходи – це:**
- а) доходи, які цілком або частково у відсотках зараховуються до відповідних видів бюджетів безстроково або на довгостроковій основі і для їх включення не потрібні рішення органів вищестоящої ради;
 - б) доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями;
 - в) доходи, які закріплюються за певним бюджетом та є основою самостійності місцевих бюджетів;
 - г) правильної відповіді немає.
- 13. До власних доходів належать:**
- а) доходи від майна, що належить місцевій владі;
 - б) доходи комунальних підприємств;
 - в) місцеві податки і збори, платежі, що їх устанавлюють місцеві органи влади;
 - г) усі відповіді правильні.
- 14. Власні доходи забезпечують:**
- а) досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного і місцевих бюджетів та пропорційності між ними;
 - б) розподіл коштів між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями;

- в) принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і державний бюджет України;
 - г) правильної відповіді немає.
- 15. Доходи місцевих бюджетів поділяються:**
- а) на фіктивні;
 - б) доходи, які враховуються, і доходи, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
 - в) передбачені;
 - г) правильної відповіді немає.
- 16. Цільовий міжбюджетний трансферт, призначений на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який її надав, – це:**
- а) дотація;
 - б) субсидія;
 - в) субвенція;
 - г) усі відповіді правильні.
- 17. Цільова грошова допомога, що надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним і фізичним особам, місцевим державним органам та іншим державам, – це:**
- а) дотація;
 - б) субсидія;
 - в) субвенція;
 - г) усі відповіді правильні.
- 18. Доходи, що мобілізуються на основі власних рішень і за рахунок джерел, самостійно визначених органами самоврядування, – це доходи:**
- а) власні;
 - б) передані;
 - в) закріплені;
 - г) регульовані.
- 19. Доходи, що передаються центральною владою органам місцевого самоврядування або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня, – це доходи:**
- а) власні;
 - б) передані;
 - в) закріплені;
 - г) регульовані.
- 20. Доходи, передані місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі, – це доходи:**
- а) власні;
 - б) передані;
 - в) закріплені;
 - г) регульовані.
- 21. Відповідно до Бюджетного кодексу України, загальний обсяг доходів місцевих бюджетів складається:**

- а) з доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
 - б) власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
 - в) міжбюджетних трансфертів, що безповоротно передаються з одного бюджету до іншого;
 - г) усі відповіді правильні.
- 22. Методами фінансування дефіциту бюджету є:**
- а) податковий, позичковий, емісійний;
 - б) внутрішні і зовнішні запозичення, емісія цінних паперів;
 - в) емісія кредитних ресурсів, державний борг;
 - г) емісійний, внутрішні і зовнішні запозичення.
- 23. Залежно від повноти зарахування доходи бюджету поділяються:**
- а) на звичайні і надзвичайні;
 - б) поточні й капітальні;
 - в) закріплені і регульовані;
 - г) податкові і неподаткові.
- 24. Надходження від державних послуг до бюджету класифікуються:**
- а) на зовнішні і внутрішні;
 - б) податкові і позичкові;
 - в) адміністративні збори (державне мито, плата за реєстрацію тощо) і компенсаційні доходи;
 - г) постійні і разові.
- 25. Надходження від реалізації майна і майнових прав держави поділяються:**
- а) на разові і постійні;
 - б) платежі за ресурси та концесії;
 - в) внутрішні і зовнішні;
 - г) податкові та емісійні.
- 26. Надходження від експлуатації державних угідь до бюджету класифікуються:**
- а) на разові і постійні;
 - б) платежі за ресурси та концесії;
 - в) внутрішні і зовнішні;
 - г) податкові та емісійні.
- 27. Бюджет держави є складовою ланкою:**
- а) місцевих фінансів;
 - б) державних фінансів;
 - в) міжнародних фінансів;
 - г) спеціалізованих позабюджетних фондів.
- 28. Фінансові ресурси – це:**
- а) грошові фонди, які створюються у процесі розподілу, перерозподілу та використання ВВП за певний період;

- б) економічні відносини, що формуються під час створення та розподілу грошових доходів (накопичень) у держави та суб'єктів господарювання;
- в) сукупність централізованих і децентралізованих фондів цільового призначення;
- г) правильної відповіді немає.

29. Джерелом створення фінансових ресурсів держави є:

- а) валовий внутрішній продукт (ВВП);
- б) податкові надходження від фізичних та юридичних осіб;
- в) податкові надходження від фізичних, юридичних осіб та зовнішні і внутрішні позики держави;
- г) правильної відповіді немає.

30. Місцевими бюджетами визнаються:

- а) бюджет АРК, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування;
- б) бюджет АРК, обласні, міські, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування;
- в) обласні, міські, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування;
- г) правильної відповіді немає.

Відповіді

1.в); 2.с); 3.б); 4.а); 5.а); 6.б); 7.б); 8.г); 9.б); 10.а); 11.а); 12.б); 13.г); 14.в); 15.б); 16.в); 17.б); 18.а); 19.б); 20.в); 21.г); 22.г); 23.б); 24.а); 25.г); 26.б); 27.б); 28.а); 29.а); 30.а).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. На підставі даних про доходи місцевих бюджетів (табл. 4.10):
 - 1) розрахуйте суму доходів по відповідних бюджетах;
 - 2) здійсніть порівняльну оцінку структури доходів місцевих бюджетів;
 - 3) зробіть висновки.

Таблиця 4.10

Доходи місцевих бюджетів

Показники	Місцевий бюджет, тис. грн	
	м. Чернівці	м. Львів
Податкові надходження	253 027,2	976 663,1
Неподаткові надходження	11 427,0	111 159,5
Доходи від операцій з капіталом	75 500,0	118 050,8
Офіційні трансферти	141 279,0	522 866,1
Цільові фонди	21 300,0	21 993,4
Усього доходів бюджету	???	???

Методичні рекомендації

Для того, щоб розрахувати суму доходів за відповідними бюджетами (м. Чернівців і м. Львова), необхідно володіти теоретичним матеріалом щодо складу дохідної частини бюджету, потім додати ці суми. Під час проведення порівняльної оцінки структури доходів зазначених місцевих бюджетів порівняйте загальну суму доходів бюджетів і зазначте, за рахунок яких показників відбулися зміни в цих бюджетах. Зробіть висновки.

2. На підставі даних про доходи і видатки бюджету м. Вінниці (табл. 4.11):
 - 1) розрахуйте суму доходів і видатків місцевого бюджету;
 - 2) визначіть стан місцевого бюджету;
 - 3) здійсніть порівняльну оцінку структури доходів і видатків бюджету м. Вінниці;
 - 4) зробіть висновки.

Таблиця 4.11

Доходи і видатки бюджету м. Вінниці

Показник	Доходи		Показник	Видатки	
	сума, тис. грн	питома вага, %		сума, тис. грн	питома вага, %
Податкові надходження	1 563 481,0		Державне управління	1 871 599,3	
Неподаткові надходження	1 931 152,3		Соціальний захист та соціальне забезпечення	3 581 414,0	
Доходи від операцій з капіталом	1 384 671,4		Соціальна сфера	3 114 771,4	
Офіційні трансферти	971 530,5		Економічна діяльність і наука	1 000 150,0	

Закінчення табл. 4.11

Показник	Доходи		Показник	Видатки	
	сума, тис. грн	питома вага, %		сума, тис. грн	питома вага, %
Цільові фонди	3 984 877,9		МОН	303 219,8	
Усього	???	100	Усього	???	100

Методичні рекомендації

Під час виконання завдання перш за все зверніть увагу, з чого складаються доходи бюджету, також яка сума видатків передбачена в бюджеті та який стан бюджету м. Вінниці.

Стан бюджету може характеризуватися трьома показниками:

- рівновага доходів і видатків – баланс;
- перевищення доходів над видатками – профіцит;
- перевищення видатків над доходами – дефіцит.

Стан бюджету визначається як різниця між доходами і видатками місцевого бюджету.

Під час проведення порівняльної оцінки структури доходів і видатків бюджету м. Вінниці визначить, за рахунок яких показників відбувається наповнення дохідної частини місцевого бюджету та на які цілі передбачається найбільша питома вага видатків за наведеними показниками.

Зробіть висновки.

3. Працівникові в березні 2010 року нарахували заробітну плату в розмірі 500 грн. На 01.01.2010 підприємство є основним місцем роботи цього робітника. Необхідно визначити суму податку з доходів фізичних осіб.

Методичні рекомендації

Спочатку розрахуйте суми утримань із нарахованого доходу:

- внески до Пенсійного фонду України;
- внесок до Фонду з тимчасової втрати працездатності;
- внесок до Фонду на випадок безробіття.

Таким чином, визначиться загальна сума страхових внесків.

Під час виконання завдання зверніть увагу на те, що дохід робітника не перевищує 740 грн, тому він має право на загальну податкову соціальну пільгу в розмірі 200 грн. Це необхідно врахувати при розрахунку податку з доходів фізичних осіб.

При визначенні податку з доходів фізичних осіб необхідно ознайомитися з нормативно-правовою базою щодо ставки цього податку.

4. На підставі умовних даних (табл. 4.12) про заплановані показники доходів державного бюджету країни за поточний та попередній роки розрахуйте загальну суму запланованих доходів бюджету та у відсотках до суми доходів.

Таблиця 4.12

Відомості про плани доходів державного бюджету країни

	План попереднього року				План поточного року			
	загальний фонд, млн грн	спеціальний фонд, млн грн	загальний та спеціальний фонди разом, млн грн	% до суми доходів	загальний фонд, млн грн	спеціальний фонд, млн грн	загальний та спеціальний фонди разом, млн грн	% до суми доходів
Доходи								
Податкові надходження	23 043	480			28 172	1 402		
У тому числі:								
податок на прибуток підприємств	6 469	0			10 043	170		
збори за використання природних ресурсів	289	369			271	362		
ПДВ	11 629	0			12 888	0		
акцизний збір з вироблених в Україні товарів	2 140	0			2 131	412		
акцизний збір з ввезених на територію України товарів	595	0			384	291		
ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність	151	0			239	0		
ввізне мито	1 580	0			2 006	43		
Неподаткові надходження	1 886	7 882			5 496	6 293		
Доходи від операцій з капіталом	111	0			116	621		
Офіційні трансферти	0	52			0	77		
Цільові фонди	215	70			0	121		
Разом доходів	???	???			???	???		

Методичні рекомендації

Для того, щоб розрахувати суму доходів, необхідно володіти теоретичним матеріалом щодо складу дохідної частини бюджету, потім додати ці суми.

Після визначення загальної суми доходів можна розрахувати питому вагу кожної статті доходів, прийнявши загальну суму доходів за 100% – const; а статтю видатків – за змінну складову X.

Проведіть розрахунки таким чином як за поточний, так і за попередній роки.

Отримані результати занесіть у таблицю.

5. На підставі даних про доходи місцевого бюджету на поточний рік (табл. 4.13) визначіть:
 - 1) загальну суму доходів місцевого бюджету;
 - 2) суму та питому вагу податкових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету;
 - 3) суму та питому вагу неподаткових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету;
 - 4) зробіть висновки.

Таблиця 4.13

Дохідна частина місцевого бюджету на поточний рік

№ з/п	Вид доходів	Сума, млн грн
1	Податок на прибуток	23 461
2	Акцизний податок	1 290
3	Податок на додану вартість	27 018
4	Податок на доходи фізичних осіб	14 580
5	Доходи від власності та підприємницької діяльності	3 818
6	Адміністративні збори та платежі	720
7	Надходження від штрафів та фінансових санкцій	130
8	Плата за землю	800
9	Інші неподаткові надходження	532
10	Доходи від операцій із капіталом	275
11	Цільові фонди	12 461
12	Офіційні трансферти	92
Усього доходів		???

Методичні рекомендації

Для того, щоб визначити суму та питому вагу податкових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету, необхідно володіти теоретичним матеріалом щодо складу дохідної частини бюджету, зокрема податкових надходжень.

А щоб визначити суму та питому вагу неподаткових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету, треба володіти теоретичним матеріалом щодо складу дохідної частини бюджету, зокрема неподаткових надходжень.

Зробіть висновки і порівняйте отримані результати.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний Кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Конспект лекцій на тему «Місцеві фінанси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finansii/mistsevi_finansi.
4. Офіційний веб-сайт Закарпатської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua>.
5. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.
6. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
7. Щодо справляння місцевих податків і зборів у 2015 році [Електронний ресурс] : лист ДФС України від 22.01.2015 № 1816/7/99-99-15-03-01-17. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8004>.

■ ТЕМА 5

СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

- 5.1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів
- 5.2. Програмно-цільовий метод бюджетного планування
- 5.3. Виконання місцевих бюджетів за видатками

5.1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Сучасний етап фінансово-економічного поступу України потребує посилення ролі органів місцевого самоврядування в комплексному гармонійному розвитку територій. Це зумовлює необхідність пошуку органами місцевого самоврядування дієвих інструментів управління бюджетними коштами регіонів, удосконалення методів використання фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень, усебічного дослідження суті та структури видатків місцевих бюджетів.

Видатки місцевих бюджетів відображають ступінь децентралізації влади, адже характеризують обсяги задоволення потреб населення певного адміністративно-територіального утворення, пріоритети його соціально-економічного розвитку. Місцеві видатки є інструментом досягнення справедливості в процесі надання певних благ з метою забезпечення граничного рівня добробуту кожного громадянина. Видатки місцевих бюджетів виступають важелем регулювання і стимулювання розвитку різноманітних сфер економіки регіону в територіально-галузевому аспекті та з позицій задоволення потреб різних соціальних груп населення. Видатки місцевих бюджетів яскраво віддзеркалюють значення місцевих бюджетів у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні довкілля. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає розвиток адміністративно-територіальної одиниці та визначає напрями використання акумульованих у її бюджеті ресурсів⁶⁹.

Згідно зі статтею 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюється наведений нижче порядок видатків місцевих бюджетів⁷⁰.

1. Видатки, які здійснюють органи місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній розмір і цільове спрямування

⁶⁹ Мигович Т. М. Аналіз структури видатків місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т. М. Мигович. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file.pdf>.

⁷⁰ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.

- визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані зі здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети.
2. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.
 3. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджені відповідними радами.
 4. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.
 5. Видатки місцевого бюджету здійснюються із загального і спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.
 6. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку.
 7. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної зі здійсненням інвестиційної діяльності, на здійснення інших заходів, пов'язаних із розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Визначення ролі і значення видатків місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку суспільства зумовлює необхідність їх класифікації. За її допомогою згруповані елементи можуть надати інформацію про рух бюджетних коштів, а також вплинути на хід соціальних та економічних процесів у суспільстві (табл. 5.1)⁷¹.

Таблиця 5.1

Класифікація видатків місцевих бюджетів

№ з/п	Критерії	Характеристика
1.	За розділами відповідно до Бюджетної класифікації	Видатки за функціональною класифікацією
		Видатки за економічною класифікацією
		Видатки за відомчою класифікацією
		Видатки за програмно-цільовою класифікацією

⁷¹ Гризоголазов Д. Соціальний аспект забезпечення видатків місцевих бюджетів / Д. Гризоголазов // Ринок цінних паперів в Україні. – 2007. – № 5–6. – С. 29–31 ; Кондусова Л. Ф. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / Л. Ф. Кондусова, В. І. Грачов, І. П. Отенко. – Харків : ХНЕУ, 2005. – 248 с. ; Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Продовження табл. 5.1

№ з/п	Критерії	Характеристика
2.	За складовими	<p>Видатки спеціального фонду, які фінансуються за рахунок цільових фондів, які виділені під конкретну мету</p> <p>Видатки загального фонду, що фінансуються за рахунок загального фонду місцевого бюджету і не мають конкретних (закріплених) цілей фінансування</p>
3.	За економічною характеристикою	<p>Поточні – це видатки місцевого бюджету на фінансування підприємств, установ, організацій і органів, визначені на початок бюджетного року, а також на фінансування соціального захисту населення</p> <p>Капітальні – це видатки місцевого бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави, а саме: капітальні вкладення (включаючи субсидії приватному сектору і перекази за кордон на капіталовкладення та ін.)</p>
4.	За напрямками використання	<p>Видатки на розвиток матеріального виробництва – фінансування виробничих галузей народного господарства</p> <p>Видатки на розвиток нематеріального виробництва – фінансування соціальної сфери</p>
5.	За суспільним призначенням	<p>Видатки на економічний розвиток</p> <p>Видатки на соціально-культурні заходи</p> <p>Видатки на науку і освіту</p> <p>Видатки на обороноздатність країни</p> <p>Видатки на правоохоронну діяльність</p> <p>Видатки на управління</p> <p>Видатки на зовнішньоекономічну діяльність</p> <p>Видатки на обслуговування державного боргу</p>
6.	За цільовим призначенням	<p>Видатки на оплату праці</p> <p>Видатки на нарахування на оплату праці</p> <p>Господарські витрати</p> <p>Видатки на поточний і капітальний ремонт</p> <p>Дотації тощо</p>
7.	За функціональними повноваженнями між окремими рівнями влади	<p>Видатки на здійснення власних повноважень</p> <p>Видатки на здійснення делегованих повноважень</p> <p>Видатки на здійснення недеlegationаних повноважень</p>
8.	За повнотою надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача	<p>Видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, та які розташовані найближче до споживачів</p> <p>Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України</p> <p>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</p>

9.	За механізмом організації міжбюджетних відносин	Враховуються при визначенні обсягу трансфертів
		Не враховуються при визначенні обсягу трансфертів

За даними Державного казначейства України, до загального і спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2013 рік надійшло 221,0 млрд грн, що на 1,9%, або на 4,4 млрд грн, менше за відповідний показник попереднього року⁷². Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 105,2 млрд грн, що на 4,4% більше, ніж за 2012 рік. Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становив 93,5 проти 103,4% за даними попереднього року. Обсяг видатків місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) за 2013 рік становив 219,8 млрд грн, що менше за відповідний показник 2012 року на 1,2%⁷³.

Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) становив 218,2 млрд грн, що менше від показника 2012 року на 1,4%. Розрахункові показники Міністерства фінансів України на 2013 рік виконано на 99,7%, у тому числі за видатками загального фонду – 98,7%, спеціального фонду – 109,1%. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами на 2013 рік, становить 89,6%. Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 43,1%, що на 1,8 в. п. менше за аналогічний показник 2012 року. При цьому частка видатків загального фонду порівняно з попереднім роком зменшилася на 1,2 в. п. і становила 44,0%, частка видатків спеціального фонду скоротилась на 6,6 в. п. – до 36,9%.

Обсяг видатків загального фонду місцевих бюджетів становив 194,9 млрд грн. Порівняно з відповідним показником 2012 року він збільшився на 3,3%. Виконання планових річних показників, затверджених місцевими радами, становить 96,2%. Видатки спеціального фонду місцевих бюджетів профінансовано в сумі 23,3 млрд грн, що на 28,4% менше за аналогічний показник попереднього року. Рівень виконання планових річних показників, затверджених місцевими радами, становив 57,1%, що на 25,4 в. п. менше проти відповідного рівня 2012 року. Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво,

⁷² Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.

⁷³ Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.

фізична культура і спорт). У звітному періоді сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів становить 85,5%, що на 6,2 в. п. більше від рівня попереднього року⁷⁴.

Відповідно до статті 72 Бюджетного кодексу України є такі особливості затвердження місцевого бюджету з дефіцитом або профіцитом⁷⁵.

1. Місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за загальним фондом у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

2. Місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом у разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів.

Держава може передати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у формі закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача⁷⁶.

Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

⁷⁴ Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.

⁷⁵ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.

⁷⁶ Там само.

перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів;

друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;

третья група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст.

Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

1. До видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

- 1) на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) на освіту:
 - а) дошкільну освіту;
 - б) загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – I ступеня);
- 3) на сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки.

2. До видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

- 1) на державне управління:
 - а) органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення;
 - б) органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) на освіту:

- а) дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);
 - б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади;
 - в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
 - г) інші державні освітні програми;
 - г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);
 - д) позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми);
- 3) на охорону здоров'я:
- а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу [лікарні широкого профілю, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги];
 - б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);
- 4) на соціальний захист та соціальне забезпечення:
- а) державні програми соціального забезпечення;
 - б) державні програми соціального захисту;
 - в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
 - г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- 5) на державні культурно-освітні й театральні-видовищні програми [театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних, зоопарки загальнодержавного значення державної власності];
- б) на державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної

Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

3. До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

- 1) на місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) на програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
 - г) центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
 - г) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - д) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
 - е) надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
- 4) на відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);
- 5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;
- 7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 10) транспорт, дорожнє господарство:

- а) на регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;
 - б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
 - в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
- 11) на заходи з організації рятування на водах;
 - 12) обслуговування місцевого боргу;
 - 13) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
 - 14) управління комунальним майном;
 - 15) регулювання земельних відносин;
 - 16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, установлених законом;
 - 17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
 - 18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;
 - 19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань;
 - 20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
 - 21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

Згідно зі статтею 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки всіх бюджетів поділяються окремо на поточні видатки і видатки розвитку⁷⁷.

Поточні видатки – це витрати бюджету на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного періоду, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого самоврядування, соціального обслуговування та інших заходів. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку. До видатків розвитку належать витрати на фінансування

⁷⁷ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.

інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенції, кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку міста, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, інші видатки на розширене відтворення, а також на фінансування субвенцій та на сплату основної частини боргу органів місцевого самоврядування. При нестачі основних поточних доходів бюджет розвитку може балансуватися за рахунок установлення місцевою владою нових місцевих податків, випуску позик, отримання субсидій і субвенцій із державного бюджету.

Висновки. Таким чином, видатки місцевих бюджетів відображають економічні відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням потреб населення конкретного регіону через використання фінансових ресурсів органами місцевої влади, виконання ними своїх функцій забезпечення фінансування низки послуг. Визначення напрямів, форм, структури й обсягів видатків місцевих бюджетів базується на принципах раціональності, ефективності, цілеспрямованості, доцільності та відповідає стратегії соціально-економічного розвитку країни.

5.2. ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Протягом останніх двох років в Україні сформовано певну законодавчу базу організації застосування програмно-цільового методу (ПЦМ), що сприяло вдосконаленню бюджетних і міжбюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, реформам у функціонуванні таких важливих інститутів місцевого самоврядування, як комунальна власність, місцеві бюджети, прозорість та відкритість тощо. Загалом Україна нині перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у тяжінні до євроінтеграційних процесів, входженні до євроінституцій, перш за все в економічному секторі, та поступовому переході до стандартів, прийнятих цими інституціями. Поряд із процесами загальносуспільного характеру, формування бюджетної політики має своєю основою суспільну згоду щодо її стратегічних напрямів і пріоритетів⁷⁸.

⁷⁸ Ахламов А. Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах : наук.-метод. розробка / А. Г. Ахламов, О. В. Голинська. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.

Головна відмінність методології програмно-цільового та постатейного (традиційного) методу формування бюджетів полягає у різниці підходів до визначення проблем, а також у різному наборі інструментів, що використовуються для розв'язання цих проблем.

Перш ніж розглядати програмно-цільовий метод бюджетного планування, розглянемо кошторис бюджетної установи, основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Основою ефективного функціонування бюджетної сфери є фінансове забезпечення. Бюджетні установи практично не мають власних доходів і свою діяльність здійснюють за рахунок коштів відповідних бюджетів. Отже, основною формою фінансового забезпечення бюджетних закладів є бюджетне фінансування, під яким прийнято розуміти безповоротний, безвідплатний відпуск коштів з державного і місцевого бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій місцевого самоврядування і забезпечення функціонування бюджетних установ та організацій. До специфічних особливостей бюджетного фінансування належать⁷⁹:

– кошти на покриття витрат відпускаються тільки з одного бюджету за підпорядкованістю підприємства, установи чи організації. Виняток становить фінансування загальнодержавних заходів: боротьба з епідеміями, ліквідація втрат від катастроф і стихійного лиха;

– бюджетні установи фінансуються на основі встановлених економічно і науково обґрунтованих нормативів залежно від сфер діяльності.

Основним методом бюджетного забезпечення є кошторисне фінансування. Кошторисне фінансування охоплює не тільки ті кошти, що надаються з бюджетів, а й ті, що надходять від здійснення господарської діяльності.

Під кошторисним фінансуванням слід розуміти покриття витрат бюджетних установ з метою виконання ними функцій та завдань, спрямованих на досягнення суспільних благ за рахунок бюджетного фінансування і позабюджетних коштів, які надходять у результаті надання платних послуг та отримання спонсорської допомоги.

Отже, задоволення потреб бюджетних закладів лише частково здійснюється шляхом безпосереднього надання коштів із бюджету, які утворилися внаслідок перерозподілу валового внутрішнього продукту і за джерелом походження дійсно є бюджетними, – це кошти загального фонду бюджету.

⁷⁹ Пігуль Н. Г. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2 (44). – С. 94–101. – (Серія «Економіка»).

Слід зазначити, що кошторисне фінансування як метод фінансового забезпечення має і свої переваги, і недоліки. Серед переваг кошторисного фінансування слід відмітити те, що за допомогою цього методу забезпечується відповідність дохідної і видаткової частин кошторису, тобто фінансування планових витрат бюджетної установи відбувається в повному обсязі. Окрім того, кошторисне фінансування передбачає суворий та постійний фінансовий контроль за витрачанням грошових коштів. Одночасно, кошторисне фінансування має значні недоліки, які пов'язані з тим, що цей метод не передбачає достатніх стимулів для раціонального й ефективного господарювання та взаємозв'язку між рівнем фінансування бюджетної установи і результатами її діяльності.

Відповідно здійснюється фінансування лише мережі бюджетних установ, а не наданих ними послуг.

Окрім того, законодавством закріплено зв'язок джерел надходження коштів спеціального фонду з напрямками їх використання і заклад не може вільно, на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами, тобто фактично відсутня фінансова автономія бюджетних установ.

У разі застосування програмно-цільового методу використовуються інші методи бюджетного планування. Серед таких методів базовими є балансовий, нормативний та метод екстраполяції.

Для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією використовується нормативний метод, що базується на узагальнених (наприклад, щодо кількості населення) або деталізованих нормативах (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям згідно із законодавством).

За допомогою методу екстраполяції розраховується прогноз доходів і витрат на плановий або прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників (з урахуванням факторів потенційного впливу, як-от прогноз коливання цін на енергоресурси тощо).

Балансовий метод є методом кошторисного планування, тому він головний за постатейного бюджетування. За його допомогою встановлюється тотожність між джерелами фінансування та обсягами і напрямками використання бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод поєднує усі ці методи та додає елементи, за допомогою яких встановлюється взаємозв'язок між ресурсами і результатами (рис. 5.1).

Отже, очевидно, що бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом, який починається і закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання. Це є головною рисою ПЦМ.

Рис. 5.1. Модель бюджету за програмно-цільовим методом⁸⁰

Виходячи із зазначеного, в умовах використання ПЦМ бюджетні документи мають слугувати досягненню таких цілей:

- забезпечення достатньою, об'єктивною та ґрунтовною інформацією стосовно ресурсів та ефективності витрат, які необхідні для досягнення встановленої цілі, широкого кола зацікавлених сторін, що включає управлінців усіх рівнів, депутатів відповідних рад та громадськості;
- забезпечення дотримання усіх законодавчо встановлених принципів бюджетної політики, у тому числі принципу збалансованості бюджету.

Кожний новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми.

Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники мають відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма має бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою.

Ще однією серед рис програмно-цільового методу є орієнтованість на надання якнайбільшого обсягу послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів. Згідно з методологією ПЦМ бюджет демонструє стандарт послуги, визначає обсяг робіт, які необхідно виконати, та кошти, потрібні для забезпечення виконання певної послуги.

Програмне бюджетування концентрується на виконанні програм. Програми, у свою чергу, складаються з групи видів діяльності, що спрямовані на досягнення цілі, або групи пріоритетних цілей та споріднених завдань,

⁸⁰ Ахламов А. Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах : наук.-метод. розробка / А. Г. Ахламов, О. В. Голинська. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.

виконання яких заплановане у середньо- або довгостроковій перспективі. Світовий досвід свідчить, що програми мають ієрархічну структуру, компонентами якої є⁸¹:

- функції (наприклад, соціальний захист);
- напрями діяльності (наприклад, послуга з надання тимчасової дотації у зв'язку з малозабезпеченістю);
- підпрограми (наприклад, допомога багатодітним сім'ям). У більш деталізованих програмних структурах можуть застосовуватися елементи (наприклад, дотація малозабезпеченим сім'ям);
- піделементи (наприклад, адміністрування), що можуть бути частиною розширення ієрархічної структури до більш детального рівня.

На відміну від традиційного бюджету, який приділяє увагу лише контролю за цільовим використанням коштів, програмне бюджетування забезпечує функцію фінансового контролю, що базується на результатах програми. Відповідальний виконавець отримує фінансове забезпечення програми з метою досягнення цілі та реалізації завдань програми. Таким чином, правильним є твердження що в умовах ПЦМ виконавець отримує бюджетні кошти для надання послуг у межах чітко встановлених параметрів цих послуг (кількість, періодичність, якісні показники).

Світовий досвід свідчить, що при застосуванні ПЦМ використовуються показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності та результативності, а також показник користі з метою управління виконанням, моніторингу та для оцінювання досягнутих результатів. Це сприяє більш повній оцінці діяльності виконавця, що, у свою чергу, позитивно впливає:

- на поліпшення якості послуг;
- підвищення ефективності видатків, що безпосередньо зумовлює зниження або забезпечує обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів;
- розширення відповідальності бюджетних установ за результати їхньої діяльності;
- досягнення стратегічних цілей держави (регіону, органу місцевого самоврядування).

Таким чином, як свідчить наведений аналіз міжнародного досвіду, при застосуванні ПЦМ на рівні бюджетної установи, якою може бути як міністерство, так і сільська школа (а отже, незалежно від її підпорядкованості та функцій), використовуються єдині методологічні засади, що полягають як у послідовній реалізації усіх етапів (див. *рис. 5.1*), так і визначенні основних структурних елементів ПЦМ бюджетування ще на стадії бюджетного

⁸¹ Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посібник / [під заг. ред. І. Ф. Щербини] ; ІБСЕД, «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 108 с.

планування. До таких елементів належать: головна мета діяльності установи, мета бюджетної програми, завдання бюджетної програми, показники результативності⁸².

Головна мета діяльності (місія) установи – це стисле визначення основних поточних та майбутніх функцій установи відповідно до державної стратегії.

При визначенні головної мети діяльності (місії) установи, мети та завдань бюджетних програм цієї установи враховуються засади державної та / або місцевої політики у відповідній галузі. Основою для розробки бюджетних програм є встановлення мети кожної з них. Під метою бюджетної програми розуміють загальне визначення результатів, яких очікує установа від реалізації кожної програми, за якою вона працює.

Визначення мети бюджетної програми є одним із найбільш важливих аспектів програмно-цільового методу формування бюджету. Мета окреслює майбутні напрями діяльності установи та спрямовує її на досягнення конкретного результату. Саме через мету програми можна поєднати стратегічні цілі соціально-економічної політики та бюджетну політику, адже бюджетна програма є інструментом бюджетної політики.

Як правило, програма має лише одну мету (хоча бувають винятки). Вона має бути чіткою, спрямованою на задоволення визначених потреб, зрозумілою для громадськості та має залишатися однаковою протягом років. Основні вимоги до мети програми такі: вона має бути невід’ємною від головної мети діяльності та пріоритетів установи; визначати спрямування діяльності установи; бути орієнтованою на результат; не вказувати на часові рамки досягнення результатів.

Положення про кінцеві результати, які можна оцінити та яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми, є завданнями бюджетної програми. Завдання мають бути тісно пов’язані з метою бюджетної програми та головною метою діяльності установи. На відміну від мети бюджетної програми, завдання є конкретними, визначеними щодо кількості та часу твердженнями про досягнення результатів. Вони виділяють результати заходів установи та висвітлюють показники виконання.

Завершальним структурним елементом ПЦМ є показники (індикатори) виконання бюджетних програм. У практиці країн показники результативності – це кількісні виміри рівня задоволеності послугами у державному секторі, продуктивності, результативності та рентабельності послуг. У різних країнах застосовуються окремі набори показників виконання програм, але найпоширенішим є комплексне застосування таких показників, як затрати, продуктивність, ефективність, якість.

⁸² Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посібник / [під заг. ред. І. Ф. Щербини] ; ІБСЕД, «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 108 с.

Узагальнити основні принципи ПЦМ можна таким чином:

- планування за видами видатків замінено на планування соціально-економічних результатів, що будуть отримані в ході виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- розподіл бюджетних ресурсів залежить від обґрунтованості показників соціально-економічної ефективності;
- бюджетні програми формулюються на основі довгострокових пріоритетів державної та регіональної політики, викладених у стратегічних та програмних документах уряду і стратегічних планах розвитку міста на середньо- та довгострокову перспективу;
- розпорядники бюджетних коштів вільно обирають способи досягнення поставлених перед ними цілей і завдань та мають можливість перерозподіляти кошти всередині бюджетної програми;
- відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату посилюється;
- контроль за використанням бюджетних ресурсів акцентується не на зовнішньому контролі за цільовим використанням ресурсів, а на внутрішньому контролі за ефективністю здійснених видатків.

Бюджет, орієнтований на результат, що відображає суть програмно-цільового методу, робить наголос на тому, що потрібно зробити, скільки потрібно зробити, що зроблено і скільки зроблено в результаті та скільки це коштувало платникам податків.

Основною функцією програмно-цільового методу є забезпечення потрібною інформацією про ресурси та ефективність витрат, необхідних для успішного виконання програми. Таким чином, особи, які ухвалюють управлінські рішення, зможуть зробити правильні висновки щодо пріоритетності програм та їхньої важливості для громади порівняно з іншими програмами, які також є важливими в умовах обмежених фінансових ресурсів.

Основними рисами програмно-цільового бюджетування є:

а) зосередження уваги на результатах. Програмно-цільовий бюджет зосереджений на результатах, отриманих унаслідок фінансування бюджетних програм. Перенесення уваги з ресурсної частини бюджетної виробничої функції на цільову частину функції;

б) посилення дієвості та ефективності державного сектору.

Для ефективного аналізу та моніторингу виконання бюджету ПЦМ впроваджує один із найкращих елементів: порівняння витрат і досягнутих результатів. Цей аналіз є інструментом оцінки програм. Він забезпечує виконання бюджетних програм, результативність яких виправдає витрати на їх реалізацію;

в) змінюється характер обговорення державної політики.

Акцент переноситься з «утримання» бюджетної установи на «сенс функціонування» бюджетної установи.

Програмно-цільовий метод ставить запитання «Наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики?», коли при постатейному бюджеті головним питанням було: «Наскільки правильно витрачаються кошти при виконанні бюджетного плану?» Наголос робиться на тому, що потрібно зробити і який обсяг роботи (скільки) потрібно виконати;

г) високий рівень прозорості.

Кошторис бюджетної установи – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, який на бюджетний період встановлює повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Висновки. Таким чином, програмно-цільовий метод докорінно відрізняється від традиційного постатейного. Він ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на розв'язання соціально-економічних проблем. ПЦМ передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект.

5.3. ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ВИДАТКАМИ

Стадіями виконання місцевого бюджету за видатками є:

- 1) установлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт, послуг;
- 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

б) використання товарів, робіт, послуг для виконання заходів бюджетних програм;

7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів. Відповідно до затвердженого розпису місцевого бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ визначає Кабінет Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету. Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур та вимог, установлених Бюджетним кодексом.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації – після їх погодження з генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджетними зобов'язаннями (крім витрат, що здійснюються відповідно до частини шостої цієї статті) і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Узяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства. Витрати бюджету на покриття таких зобов'язань не здійснюються.

Вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування збитків та/або шкоди за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються з осіб, винних у взятті таких зобов'язань, у судовому порядку.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює

реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі). Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань відбувається так. Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання ухвалює рішення про їх оплату й дає доручення на здійснення платежу органі, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- 1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- 2) наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- 3) наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

Якщо фактичний обсяг власних надходжень за спеціальним фондом кошторису бюджетної установи менший від планових показників, урахованих у спеціальному фонді її кошторису, то розпорядник бюджетних коштів зобов'язаний до закінчення бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису щодо зменшення власних надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники бюджетних коштів упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених змін до спеціального фонду кошторису.

Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань. Якщо створити взаємопов'язану загальнодержавну систему моніторингу результативності бюджетних видатків на регіональному рівні, то оцінити загальну ситуацію з бюджетним плануванням у країні можливо завдяки об'єднанню даних моніторингу територіальних органів влади⁸³.

⁸³ Олійник Д. С. Питання вдосконалення контролю виконання місцевих бюджетів / Д. С. Олійник // *Фінанси України*. – 2008. – № 7. – С. 78–81.

Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів запобігання їм із метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки й ухвалення управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону⁸⁴.

Методологічно сутністю моніторингу є процес збору звітної інформації та формування за запитами користувачів інформаційно-аналітичних звітів задля проведення порівняльного аналізу за певний період часу планових і фактичних показників доходів і видатків місцевих бюджетів з метою аналізу оцінки прийнятих рішень і результатів їх виконання, а також обґрунтування прогнозних рішень щодо доходів і видатків на наступний бюджетний період. Таким чином, призначенням системи моніторингу доходів і видатків (СМДВ) місцевих бюджетів є забезпечення успішної реалізації фінансової політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи⁸⁵.

Моніторинг виконання місцевого бюджету здійснюється у таких напрямках⁸⁶.

1. Уточнення базового плану видатків. Одним із методів уникнення конфлікту і надання місцевим фінансовим управлінням необхідної інформації є уточнений базовий план видатків. Цей план надає фіскальним менеджерам схеми попереднього використання бюджетних коштів в особливих умовах бюджету поточного року, які можуть скластися після затвердження бюджету і кошторису. За умови включення інформації про доходи він може також застосовуватися і для планування доходів.

2. Формування звіту про фактичні видатки порівняно з квартальним планом. Як елемент своєї аналітичної функції, бюджетне управління чи відділ на місцевому рівні здійснює моніторинг квартальних обсягів видатків порівняно з річним планом, щоб передбачити проблеми майбутніх кварталів.

⁸⁴ Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В. Л. Плєскач // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 41–55.

⁸⁵ Монаєнко А. О. Повноваження органів державної влади щодо здійснення фінансово-бюджетного контролю місцевих бюджетів / А. О. Монаєнко // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 81–91.

⁸⁶ Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.

3. Формування місячного бюджетного звіту. Учасники бюджетного процесу та аналізу бюджетних потоків на місцевому рівні розглядають метод бюджетної звітності, який включає нездійснені видатки та заборгованість. Це важливо, оскільки при цьому фіксуються і стають відомими неоплачені замовлення та угоди, які вимагатимуть платежів. Ця заборгованість виникає протягом усього року, вона не запланована на початку і може призвести або до боргу, або до дефіциту. Система обліку не фіксує цієї заборгованості – дебет вноситься лише тоді, коли змінюється власник грошей. Мішані системи нарахувань, зобов'язань або заборгованості, навпаки, включають заборгованість для кращого управління бюджетом. Тому важливо формувати щомісячні бюджетні звіти.

4. Проведення аналізу відхилень. Протягом відповідного бюджетного року бюджетне управління чи відділ на місцевому рівні здійснює моніторинг відхилень фактичних видатків від запланованих у місцевому бюджеті. Різниця може бути спричинена поєднанням:

- а) секвестрування;
- б) трансфертів між статтями і програмами;
- в) недостатністю надходжень, збільшенням видатків, які часто призводять до заборгованості.

Для повної картини таке управління (відділ) також здійснює моніторинг відхилень за попередній рік (рік до року) і кварталних відхилень.

5. Здійснення управлінського обліку (облік витрат). Системи обліку витрат перетворюють видатки на платежі:

- 1) для встановлення точних сум платежів за платні послуги;
- 2) оцінки рішень щодо укладення угод на надання конкретних послуг;
- 3) обґрунтування бюджетів з погляду вартості за одиницю при оцінці наданих послуг (запити на основі результатів діяльності);
- 4) визначення графіка роботи.

Системи обліку витрат поділяють організації на пункти витрат і пункти відповідальності з метою розподілення витрат і фіксування управлінської відповідальності за результати. Наприклад, оскільки пункти витрат, як правило, дають управлінцю вимірювані результати, то всі види діяльності із забезпечення підходять для обліку витрат. Пункти витрат можуть мати форму спеціальних фондів, як-от кошти внутрішніх послуг (наприклад, для забезпечення обробки даних), для яких обчислюються доходи і видатки.

6. Розмежування витрат за видами. У світовій практиці існує два види витрат у плані виконання відповідного місцевого бюджету: прямі і непрямі. Прямі витрати включають роботу, матеріали та обладнання, які змінюються залежно від виду роботи. Непрямі, або накладні, витрати, як-от офісна підтримка, телефонний зв'язок, відрядження, час керівника управління та

додаткові виплати, не змінюються прямо, залежно від роботи. Ці витрати накопичуються і розподіляються пропорційно на рівні управління.

7. Розрахунок відношення витрат і обсягів. У світовій практиці виділяють чотири основні відношення, які утворюються між рівнем витрат і обсягом послуг: постійні, напівпостійні, змінні та напівзмінні. Постійні витрати не змінюються залежно від роботи, що виконується, як наприклад, оренда, комунальні послуги, борги та послуги за контрактом. Напівпостійні, або перехідні, витрати зростають у певних інтервалах, скажімо, заробітна плата управлінцям до прийняття на роботу нового керівника. Змінні витрати залежать від змін обсягів роботи, як-от постачання, робоча сила та обладнання. Напівзмінні витрати включають як постійні, так і змінні витрати, як, наприклад, обслуговування. Витрати на комунальні послуги також є напівзмінними, оскільки місто часто сплачує місячні платежі за послуги плюс приріст за використання.

Висновки. Таким чином, система моніторингу видатків місцевих бюджетів забезпечує: оперативну інформацію й підготовку інформаційно-довідкових матеріалів у режимі реального часу щодо видатків місцевих бюджетів; збереження даних в інтегрованій базі даних видатків відповідно до бюджетної класифікації України; надання дружнього інтерфейсу користувачам системи для формування запитів до інтегрованої бази даних у процесі підготовки інформаційно-довідкових звітів; доступ користувачів до системи через глобальну й локальні мережі (Internet). Показники витрат за певний період часу в системі моніторингу в довідкових звітах може бути сформовано: за фондами (загальний або спеціальний); за регіонами України (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та м. Севастополь). Використання моніторингу фінансового стану регіонів сприятиме визначенню проблем функціонування й розвитку регіонів і допоможе в розробленні необхідних заходів як на державному, так і регіональному рівнях для їх усунення.

- Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.
- Бюджетні асигнування** – форма фінансового забезпечення за рахунок централізованого фонду грошових коштів держави.
- Бюджетні зобов'язання** – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.
- Бюджетні призначення** – повноваження, яке надано головному розпорядникові коштів бюджету Законом України про Державний бюджет, постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження, яке дозволяє Мінфіну, Державному казначейству або місцевому фінансовому органу надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету.
- Видатки бюджетів** – економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, і децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.
- Видатки місцевих бюджетів** – економічні відносини, які виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади.
- Видатки розвитку** – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.
- Делеговані державні повноваження** – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.
- Делеговані повноваження** – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

- Категорії видатків** – державні платежі, які не підлягають поверненню. Вони бувають відплатними, тобто здійсненими в обмін на товар чи послугу, або невідплатними (односторонніми).
- Кошторисне фінансування** – функціонування бюджетних установ на підставі кошторису. Кошторис є основним фінансовим документом бюджетної установи, який на бюджетний період установлює повноваження на отримання надходжень і розподіляє бюджетні асигнування для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення певних результатів
- Обов’язкові видатки** – видатки, спрямовані на виконання обов’язкових завдань, які покладаються на всі органи місцевої влади з метою забезпечення певних стандартів послуг у масштабах всієї країни.
- Повноваження місцевого самоврядування** – визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов’язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.
- Поточні видатки** – витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, визначені на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів із соціального захисту населення, та інші видатки, що не належать до видатків розвитку.
- Розпорядники бюджетних коштів** – бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань та здійснення видатків з бюджету.

ТЕСТИ

1. **Індекс відносної податкоспроможності – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності:**
 - а) адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні в розрахунку на одного мешканця;
 - б) адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні в розрахунку середньої чисельності мешканців;
 - в) окремих підприємств, що розташовані в цьому регіоні;
 - г) немає правильної відповіді.
2. **Розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються:**
 - а) окремо для кожної галузі (управління, освіта, охорона здоров'я тощо) та з урахуванням кількості мешканців і кількості споживачів соціальних послуг;
 - б) для всіх галузей регіону (управління, освіта, охорона здоров'я тощо);
 - в) для всіх установ регіону різних галузей (управління, освіта, охорона здоров'я тощо);
 - г) середньозважено по Україні для всіх галузей регіону (управління, освіта, охорона здоров'я тощо).
3. **Видатки бюджету – це витрати:**
 - а) що виникають за умов виконання державою своїх обов'язків;
 - б) які спрямовані на капітальні вкладення;
 - в) які передбачають поворотність і платність;
 - г) усі відповіді правильні.
4. **Видатки бюджету класифікують за такими ознаками:**
 - а) за функціями і економічною характеристикою операцій;
 - б) головним розпорядником бюджетних коштів;
 - в) бюджетними програмами;
 - г) усі відповіді правильні.
5. **Функціональна класифікація означає склад видатків:**
 - а) за галузями економіки;
 - б) розпорядниками коштів;
 - в) завданнями, з виконанням яких пов'язані видатки;
 - г) правильної відповіді немає.
6. **Відповідно до економічної класифікації видатки є:**
 - а) внутрішні і зовнішні;
 - б) поточні і капітальні;
 - в) усі відповіді правильні;
 - г) правильної відповіді немає.

- 7. Поточні бюджетні видатки – це:**
- а) фінансування інвестиційної діяльності;
 - б) фінансування органів державної влади, бюджетних установ;
 - в) фінансування інноваційної діяльності;
 - г) усі відповіді правильні.
- 8. Структуру бюджетної класифікації в Україні розробляє:**
- а) Верховна Рада;
 - б) Кабінет Міністрів;
 - в) Міністерство фінансів;
 - г) Національний банк.
- 9. Відомча структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:**
- а) до основних економічних ознак;
 - б) головних розпорядників коштів;
 - в) основних функцій держави;
 - г) правильної відповіді немає.
- 10. Економічна структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:**
- а) до основних економічних характеристик операцій, при проведенні яких здійснюються видатки;
 - б) головних розпорядників коштів;
 - в) основних державних програм;
 - г) усі відповіді правильні.
- 11. Захищені статті бюджету – це:**
- а) статті видатків, що закріплені за певними доходами;
 - б) статті видатків, що не підлягають скороченню через невиконання дохідної частини бюджету;
 - в) правильної відповіді немає;
 - г) усі відповіді правильні.
- 12. Секвестр бюджету застосовується:**
- а) для міжбюджетного регулювання;
 - б) бюджетного контролю;
 - в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
 - г) усі відповіді правильні.
- 13. Бюджетна класифікація – це групування за однорідними ознаками:**
- а) доходів бюджету;
 - б) видатків бюджету;
 - в) доходів, видатків, фінансування бюджету, боргу;
 - г) усі відповіді правильні.
- 14. Тільки закріплені доходи має:**
- а) державний бюджет;
 - б) місцевий бюджет;

- в) спеціальний бюджет;
 - г) усі відповіді правильні.
- 15. Бюджет має такі складові:**
- а) загальний фонд;
 - б) спеціальний фонд;
 - в) резервний фонд;
 - г) усі відповіді правильні.
- 16. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це:**
- а) гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу доходів;
 - б) гарантований органами самоврядування в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
 - в) середній по Україні середньодушовий кошик доходів на кошик доходів місцевого самоврядування;
 - г) правильної відповіді немає.
- 17. Чинники, які враховуються при розрахунках видатків на охорону здоров'я:**
- а) чисельність працівників органів управління залежно від чисельності населення області (міста);
 - б) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
 - в) коригувальні коефіцієнти до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів, вікову структуру населення, надання послуг відомчими закладами охорони здоров'я;
 - г) правильні відповіді б) і в).
- 18. До етапу програмно-цільового планування належить:**
- а) розроблення, аналіз і вибір програм, визначених у програмних документах;
 - б) визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм;
 - в) визначення довго- і короткострокових цілей;
 - г) аналіз виконання попередніх проектів.
- 19. Основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів:**
- а) поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;
 - б) процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території;

- в) регіоналізація економічних та соціальних процесів;
- г) усі відповіді правильні.

20. Принцип відповідності формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає:

- а) закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами має відповідати наданим органам місцевого самоврядування повноваженням визначати обсяг і структуру видатків;
- б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;
- г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

21. Принцип раціональності формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає:

- а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;
- б) необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів;
- в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;
- г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

22. Принцип ефективного використання коштів передбачає:

- а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;
- б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;
- г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

23. Принцип оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів передбачає:

- а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;
- б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
- в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;
- г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

24. Принцип постійного контролю передбачає:

- а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;
 - б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;
 - в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;
 - г) принцип, за яким виявляються недоліки та помилки, своєчасне їх усунення, а також оцінка правильності визначення обсягів.
- 25. Помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі на бюджетний період, – це:**
- а) план асигнувань;
 - б) бюджетний розпис;
 - в) зобов'язання бюджетної установи;
 - г) бюджетний запит.
- 26. Розпорядники бюджетних коштів – це:**
- а) бюджетні установи, що мають права на одержання бюджетних коштів та здійснення видатків з бюджету;
 - б) державний бюджет;
 - в) місцевий бюджет;
 - г) органи місцевого самоврядування.
- 27. Поточні видатки – це:**
- а) пов'язані з утриманням бюджетних установ, що діють на початок бюджетного року, фінансування заходів соціального захисту населення та інших поточних заходів;
 - б) пов'язані з інвестуванням коштів бюджету в основні фонди і нематеріальні активи зі створенням державних запасів і резервів;
 - в) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
 - г) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
- 28. Капітальні видатки – це:**
- а) пов'язані з утриманням бюджетних установ, що діють на початок бюджетного року, фінансування заходів соціального захисту населення та інших поточних заходів;
 - б) пов'язані з інвестуванням коштів бюджету в основні фонди і нематеріальні активи зі створенням державних запасів і резервів;
 - в) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
 - г) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
- 29. Програмно-цільовий метод планування бюджетних показників передбачає:**

- а) розроблення головної мети розпорядників коштів, цілей і завдань бюджетних програм та напрямів діяльності, показників витрат і результатів тощо;
- б) розрахунок бюджетних показників у розрізі окремих статей доходів і видатків за кожною установою, виходячи з установлених цілей;
- в) планування бюджету як сукупності бюджетних програм;
- г) обчислення цільових показників шляхом визначення впливу на них різних факторів та математичного моделювання.

30. Нормативний метод планування бюджетних показників базується:

- а) на узагальнених (наприклад щодо кількості населення) або деталізованих нормативах (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям згідно із законодавством);
- б) розрахунку бюджетних показників у розрізі окремих статей доходів і видатків за кожною установою, виходячи з установлених цілей;
- в) плануванні бюджету як сукупності бюджетних програм;
- г) обчисленні цільових показників шляхом визначення впливу на них різних факторів та математичного моделювання.

Відповіді

1.а); 2.а); 3.а); 4.г); 5.в); 6.б); 7.б); 8.в); 9.б); 10.а); 11.б); 12.в); 13.в); 14.а); 15.г); 16.г); 17.г); 18.а); 19.г); 20.а); 21.б); 22.в); 23.г); 24.г); 25.а); 26.а); 27.а); 28.б); 29.а); 30.а).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. Розрахуйте суму регульованих доходів області, якщо відомі такі показники (тис. грн):

- обсяг видаткової частини бюджету області – Р;
- дефіцит бюджету – Д;
- обсяг закріплених доходів – С.

Р	4 600
Д	900
С	2 300

2. Розрахуйте суму дефіциту області та суму субвенції, якщо відомі такі показники (тис. грн):

- сума регульованих доходів бюджету – Д;
- сума закріплених доходів – З;
- сума видаткової частини бюджету – Р;
- сума субвенції – Х% суми дефіциту.

Д	2 500
З	3 000
Р	6 400
Х	40%

3. У III кварталі звітнього року приватне підприємство внесло до бюджету такі платежі (грн):

- ПДВ – П;
- акциз – А;
- податок на прибуток підприємств – Пб;
- єдиний соціальний внесок – ЄСВ;
- плата за землю – З;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності – Зпр.

П	2 100
А	1 700
Пб	800
ЄСВ	455
З	90
Зпр	10

Розрахуйте обсяги коштів, що надійдуть до державного і місцевого бюджетів.

4. Розрахуйте суму дефіциту бюджету області, якщо відомі такі показники (грн):

- видаткова частина бюджету області – Р;
- власні доходи – Д.

Інші доходи в області:

- податок на прибуток підприємств – Пб;
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності – Т;
- податок на додану вартість – ПДВ;
- податок на доходи фізичних осіб – ПДФ;
- акцизний збір – АЗ;
- інші доходи, які надходять до обласного бюджету – Об;
- інші доходи, які надходять до державного бюджету – Дб.

Р	3 000
Д	900
Пб	40
Т	1 300
ПДВ	450
ПДФ	160
АЗ	320
Об	1 600

5. Використовуючи рішення сесії обласної ради «Про обласний бюджет на 20__ рік» від 31.03.20__, розрахуйте загальний і спеціальний фонди районного бюджету на 20__ р.

Відомі такі показники надходжень доходів по району (тис. грн):

- податок на прибуток підприємств – А;
у т. ч. підприємств комунальної власності – В;
- фіксований податок на доходи фізичних осіб підприємницької діяльності – С;
- збір за першу реєстрацію транспортних засобів – D;
у т. ч. водний транспорт – E;
- плата за землю – F;
- податок на доходи фізичних осіб – G;
- місцеві податки і збори – H;
- дотація – I;

А	156
В	5,4
С	107
D	149
E	8,7
F	789
G	2 058
H	586
I	3256
J	5,2
K	3,4
L	206
M	714

- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності – J;
- екологічний податок – K;
- інші доходи загального фонду районного бюджету – L;
- інші доходи спеціального фонду районного бюджету – M.

Розв'язок завдання 1

Сума регульованих доходів: $РД = (P - Д) - С$

$$РД = (4\,600 - 900) - 2\,300 = 1\,400 \text{ (тис. грн).}$$

Розв'язок завдання 2

Дефіцит бюджету: $Деф = P - (Д + З)$

$$Деф = 6\,400 - (2\,500 + 3\,000) = 900 \text{ (тис. грн).}$$

Сума субвенції: $С = X \cdot Деф : 100$

$$С = 0,4 \cdot 900 : 100 = 3,6 \text{ (тис. грн).}$$

Розв'язок завдання 3

1. До державного бюджету надійдуть:

$$П + 85\% Пб + А = 2\,100 + 10 + 0,85 \cdot 800 + 1\,700 = 4\,490.$$

2. До місцевого бюджету надійдуть:

$$ЄСВ + З + Зпр = 455 + 90 + 10 = 555.$$

Розв'язок завдання 4

$$\text{Сума дефіциту: } P - (Д + ПДФ + Об + Т + 15\% Пб) = 3\,000 - (900 + 450 + 320 + 120 + 0,15 \cdot 500) = 3\,000 - 1\,865 = 1\,135 \text{ (грн).}$$

Розв'язок завдання 5

$$\text{Доходи загального фонду: } В + С + F + G + H + I + J + L + E = 5,4 + 107 + 789 + 2\,058 + 586 + 3\,256 + 5,2 + 206 + 8,7 = 7\,021,3 \text{ (тис. грн).}$$

$$\begin{aligned} \text{Доходи спеціального фонду: } & 20\%K + 15\%(D - E) + 1,5\%(A - B) + M = \\ & = (0,2 \cdot 3,4) + (0,15 \cdot (149 - 8,7)) + 0,015(156 - 5,4) + 714 = 0,68 + 21,05 + \\ & + 2,26 + 714 = 737,99 \text{ (тис. грн).} \end{aligned}$$

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ахламов А. Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах : наук.-метод. розробка / А. Г. Ахламов, О. В. Голинська. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.
3. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
4. Гризоглазов Д. Соціальний аспект забезпечення видатків місцевих бюджетів / Д. Гризоглазов // Ринок цінних паперів в Україні. – 2007. – № 5–6. – С. 29–31.
5. Кондусова Л. Ф. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / Л. Ф. Кондусова, В. І. Грачов, І. П. Отенко. – Харків : ХНЕУ, 2005. – 248 с.
6. Кириленко О. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко – К. : Знання, 2006. – 677 с.
7. Мигович Т. М. Аналіз структури видатків місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т. М. Мигович. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file.pdf>.
8. Монаєнко А. О. Повноваження органів державної влади щодо здійснення фінансово-бюджетного контролю місцевих бюджетів / А. О. Монаєнко // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 81–91.
9. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
10. Олійник Д. С. Питання вдосконалення контролю виконання місцевих бюджетів / Д. С. Олійник // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 78–81.
11. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
12. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
13. Пігуль Н. Г. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2 (44). – С. 94–101. – (Серія «Економіка»).
14. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посібник / [під заг. ред. І. Ф. Щербини] ; ІБСЕД, «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 108 с.
15. Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В. Л. Плєскач // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 41–55.
16. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.

ТЕМА 6

ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- 6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення
- 6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання
- 6.3. Бюджетні трансфери та їх види
- 6.4. Практика та проблеми фінансового вирівнювання в Україні
- 6.5. Інструменти фінансового вирівнювання в державній регіональній політиці України
- 6.6. Необхідні умови підвищення результативності фінансового вирівнювання

6.1. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ, ЙОГО НЕОБХІДНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ

Адміністративно-територіальні одиниці кожної країни характеризуються різним рівнем та певними особливостями соціально-економічного розвитку, що спричинено багатьма чинниками – історичними, географічними, природно-кліматичними тощо. В Україні розбіжності у темпах розвитку територій протягом 1990-х років на тлі кризових явищ призвели до суттєвих диспропорцій, до диференціації регіонів за їхніми конкурентними перевагами та різними умовами для проживання громадян унаслідок відмінностей у переліку та якості суспільних послуг, які їм надають органи державної та місцевої влади.

Як підкреслено у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівнях істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їхню ефективність. Тому основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

Зазначена мета державної регіональної політики реалізується за допомогою фінансового вирівнювання, яке здійснюється зокрема через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

Україна згідно з Конституцією є унітарною країною, історично так склалось, що рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є різним. Об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій зумовили особливості у складі та обсягах дохідної бази бюджетів, а отже, й у можливостях задоволення різноманітних місцевих потреб.

Головними загальноекономічними причинами регіональних відмінностей у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України є:

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

У зв'язку з цим як доходи, так і видатки місцевих бюджетів окремих регіонів України мають істотні відмінності. І тому виникає потреба фінансового вирівнювання, яке б нівелювало (у певних межах) такі відхилення, які створюють неоднакові умови для надання державними органами економічних, соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, в Конституції України закріплено рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни мають право розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг, фінансування яких забезпечується здебільшого за рахунок бюджетних коштів.

Фінансове вирівнювання спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню. В межах фінансового вирівнювання здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між «бідними» і «багатими» у фінансовому сенсі територіями – по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання полягає в перерозподілі фінансових ресурсів на користь тих територій, котрі мають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси, які таким чином потрібно усунути.

Поняття «вирівнювання» в українському законодавстві вперше з'явилося 1995 року в Законі України «Про бюджетну систему України». Сьогодні

на практиці часто застосовують поняття «фінансове вирівнювання» і «бюджетне вирівнювання». Плутанина у використанні цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах. У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення цього поняття, а застосовуються терміни «дотація вирівнювання» і «коефіцієнт вирівнювання».

Фінансове вирівнювання – ширше поняття, воно включає як складову бюджетне вирівнювання. З'ясування суті і механізму здійснення фінансового вирівнювання слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо. Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному, вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, у тому числі й у міжбюджетних відносинах.

Таким чином, під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій. Але оскільки на теперішній час у нас не розроблені і законодавчо не визначені державні соціальні гарантії, то метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків, який склався у країні.

Фінансове вирівнювання здійснюється на основі таких принципів:

- урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів із метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;

- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами України.

Фінансове вирівнювання проводиться багатопланово, з використанням різноманітних інструментів. Одним із напрямів фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів як основного джерела фінансування потреб територіальних громад для забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій. У бюджетній системі рух ресурсів може здійснюватись як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й управління і органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що потрібно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином, основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян усієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш забезпечених громад мова може бути про забезпечення надання на однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією суспільних послуг.

Висновки. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірністю соціально-економічного розвитку територій країни, внаслідок чого спостерігаються досить значні відмінності у переліку та якості суспільних послуг, які надаються населенню. Фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо. Фінансове вирівнювання здійснюється, зокрема, через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

6.2. ЦІЛІ, ІНСТРУМЕНТИ, МЕТОДИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Збалансування місцевих бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи. Такий перерозподіл проводиться між центральним бюджетом і місцевими бюджетами, а також через механізми вилучення бюджетних ресурсів із місцевих бюджетів територій з відносно високим рівнем дохідного потенціалу і спрямування бюджетних ресурсів до місцевих бюджетів менш забезпечених у фінансовому сенсі адміністративно-територіальних формувань. Іншими словами, бюджетне регулювання можна визначити як діяльність щодо збалансування бюджетів усіх рівнів та видів.

Бюджетне регулювання – це надзвичайно складна і відповідальна діяльність у складі бюджетної системи, йому належить особливе місце у складі міжбюджетних відносин. У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоєм у фінансуванні видатків;
- створення заінтересованості 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 аспекті територіями;
- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Таким чином, бюджетне регулювання – це збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (*табл. 6.1*).

Мета бюджетного регулювання та шлях її досягнення

	Бюджетне регулювання	
	вертикальне	горизонтальне
<i>Мета</i>	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
<i>Шлях досягнення</i>	Розподіл видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликано усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Таким чином, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів.

Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з поділом повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування.

У світовій практиці використовують три основні способи розмежування бюджетних доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- установлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовують другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування одержують власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їхній території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків (у межах, визначених центральним урядом).

В Україні, з її перехідною економікою, бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишньої командно-адміністративної економіки, зокрема їй була притаманна практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в нашій країні до недавнього часу являло собою поєднання першого і другого з відзначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, виключно до державного бюджету надходять податок на додану вартість, мито, кошти від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів – місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, доходи від реалізації чи оренди комунального майна), а крім цього, в окремі роки проводилося розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 року переважно використовувався метод розщеплення податків між державним бюджетом і місцевими бюджетами; у 1997–1998 роках намітилася тенденція до розподілу податків: до державного бюджету були передані непрямі податки, у місцеві бюджети – прямі податки; у 1999 році знову повернулись до системи розщеплень податкових надходжень. Починаючи з 2000 року діє як вихідна система розподілу податкових надходжень, крім того, застосовується розщеплення окремих видів доходів між бюджетами різних рівнів.

Отже, у вітчизняній бюджетній практиці використовуються такі два методи бюджетного регулювання (рис. 6.1):

1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету (такі доходи одержали назву регульованих);

2) надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі (у формі міжбюджетних трансфертів).

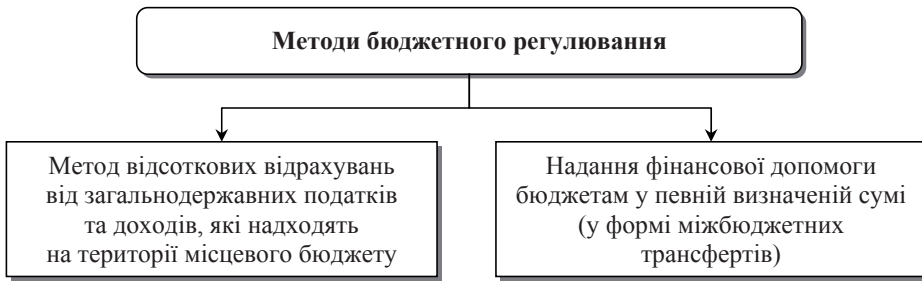


Рис. 6.1. Методи бюджетного регулювання

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований ще у 1930-х роках разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, притаманної командно-адміністративній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку про його переваги, серед яких відзначали такі:

- збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснювати його досить ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену їх частину до місцевих бюджетів можна одержати лише за умови надходження усіх запланованих сум;
- місцеві фінансові органи відповідають за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється, зокрема, й тим, що як регульовані у нас традиційно використовують такі доходи, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; досить великими розмірами надходжень; рівномірністю надходження на території країни; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах доходів.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб. Перелік регульованих податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, став досить обмежений (для місцевих бюджетів – це податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання природних ресурсів, державне мито), проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Не слід

забувати, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою, і навіть не від обсягів коштів, а від гнучкості механізму перерозподілу.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовувалися різні види нормативів відсоткових відрахувань від регульованих податків:

єдині нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць;

єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи;

індивідуальні нормативи для кожного місцевого бюджету (рис. 6.2).



Рис. 6.2. Види нормативів відрахувань від регульованих доходів

В економічній літературі досить поширеним є погляд на індивідуальні нормативи в бюджетному регулюванні як на атрибут адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Дійсно, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці командно-адміністративної економіки використовувалися індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до доходів місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох учених і практиків, перевагу слід віддавати єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, у процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, призведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (табл. 6.2). Так, у 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регульовальними податками. У 1998 році була спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплено непрямі податки, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 році повернулися до застосування групових нормативів відрахувань. Починаючи з 2000-го перевагу віддано єдиним нормативам, що більшою мірою відповідає ринковим засадам господарювання.

Таблиця 6.2

**Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків
у доходи місцевих бюджетів України (%)**

Роки	Нормативи відрахувань				
	ПДВ	акцизний податок (акцизний збір)	податок на прибуток підприємств	податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок з громадян)	плата за землю
1992	14,5–100	50; 100	20–100	100	70
1993	22,1–100	10; 50; 100	25; 50; 100	100	40
1994	20	20	50	50	70
1995	20–100	20; 100	70; 100	50; 100	70
1996	20–100	20; 100	70	50; 100	70
1997	–	50	100	100	100
1998	–	–	100	100	100
1999	–	10; 20; 50; 100	30–100	25–100	100
2000–2014	–	100	100	100	100
з 2015	–	100	10, 100	15, 40, 60, 100	100

Примітка. Складено на основі Бюджетного кодексу України та щорічних законів України про Державний бюджет України.

Найбільш значна диференціація індивідуальних нормативів відрахувань мала місце щодо податку на додану вартість, якому в першій половині 1990-х років відводилося головну роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Таким чином, застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць.

Перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

Висновки. Бюджетне регулювання – це складова міжбюджетних відносин, воно полягає у збалансуванні місцевих бюджетів, що спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання. Основними методами бюджетного регулювання є: 1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету; 2) надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі у формі міжбюджетних трансфертів.

6.3. БЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА ЇХ ВИДИ

В сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання відведено трансфертам; разом із запровадженням у дію Бюджетного кодексу України вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує тенденцію зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої питомої ваги в сукупних доходах місцевих бюджетів.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено 1996 року разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділено на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні; капітальні.

До поточних офіційних трансфертів відносили грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів у разі недостатності доходних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які

спрямовувалися субвенції, здебільшого були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надання у складі офіційних трансфертів відокремлювали одержані: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що здійснюються у зворотному напрямку – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (ухвалений 2001 року, нова редакція 2010-го) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» тепер використовується поняття «міжбюджетні трансферти» – як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

До 2015 року в Україні застосовували чотири види міжбюджетних трансфертів: 1) дотації вирівнювання; 2) субвенції; 3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; 4) додаткові дотації.

Перший вид міжбюджетних трансфертів – це *дотації вирівнювання*, які надавалися з державного бюджету місцевим бюджетам. З назви трансферту випливає, що основною їхньою метою є вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який її отримує, тобто в кінцевому підсумку згідно з раніше визначеним нами поняттям – це проведення фінансового вирівнювання. Цій меті був підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання. Так, обсяг дотації вирівнювання розраховувався шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригувальних коефіцієнтів і доходів (кошика доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснювався з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середнім показником у країні в розрахунку на одного мешканця.

Другий вид міжбюджетних трансфертів – *субвенції*; вони надавалися як з державного, так і місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основними напрямками якого було визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою; виконання

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

Третій вид трансфертів, за рухом коштів, становить *передачу коштів* до Державного бюджету України і місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Наприклад, у випадках, коли прогнози показники доходів місцевого бюджету перевищували розрахунковий обсяг його видатків (обрахованих із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів), то для такого місцевого бюджету встановлювався обсяг коштів, що підлягали передачі до Державного бюджету України. Щоб стимулювати нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, до обчисленого обсягу коштів, що підлягали передачі до державного бюджету, застосовувався коефіцієнт вирівнювання, диференційований залежно від рівня виконання таких доходів (від 0,6 до 1).

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – *додаткові дотації*, які надавалися з державного бюджету місцевим бюджетам. Наприклад, *додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок наданих державою податкових пільг*. Чинним законодавством визначено, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Проте, як підтвердив досвід застосування міжбюджетних трансфертів з часу ухвалення Бюджетного кодексу, порядок їх надання не створював достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяв пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочував споживацькі настрої. Річ у тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;
- порядок надання трансфертів не враховує кращих результатів діяльності місцевих фінансових органів;
- органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;
- не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;
- відсутні механізми відмови від незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

Для усунення зазначених недоліків і підвищення ефективності фінансового вирівнювання механізм міжбюджетних трансфертів, починаючи з 2015 року, зазнав певних змін. Так, у бюджетну практику запроваджено такі види міжбюджетних трансфертів: 1) базова дотація; 2) субвенції; 3) реверсна дотація; 4) додаткові дотації.

Базова і реверсна дотації є протилежними за напрямком руху грошовими потоками, що функціонують між державним, з одного боку, і місцевими бюджетами – з другого, у рамках горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість населення;
- 2) надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- 3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних бюджетах в Україні у розрахунку на одну людину.

Якщо значення розрахованого індексу:

- у межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше ніж 0,9 – надається *базова дотація* відповідному бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення таким індексом відповідного бюджету значення 0,9;
- більше ніж 1,1 – передається *реверсна дотація* з відповідного бюджету до державного бюджету в обсязі 50% суми перевищення таким індексом значення 1,1.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

- виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;
- зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;
- зміни податкового законодавства.

Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період має бути підтверджена органами стягнення.

Наступним видом міжбюджетних трансфертів є *субвенції*, кошти яких використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції. З 2015 року в Україні діють такі види субвенцій:

- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- медична субвенція;
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру;
- субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування.

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту надаються з державного бюджету місцевим бюджетам для проведення видатків із соціального захисту та соціального забезпечення, визначених Бюджетним кодексом.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого і рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи з розрахунку вартості однієї тонни твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля на побутові потреби на домогосподарство на рік. Перелік категорій населення, які мають право на одержання житлових субсидій та пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот надаються житлові субсидії певним категоріям населення, а також пільги ветеранам; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; окремим групам пенсіонерів; багатодітним сім'ям тощо. Перелік категорій населення, які мають право на одержання субсидій та надання пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг із послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг

та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян надаються відповідні пільги, а також здійснюються компенсаційні виплати за пільговий проїзд категоріям громадян, які визначені чинним законодавством.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, а розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогностичних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Освітня субвенція спрямовується на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад», спеціалізованих шкіл (школи-інтернати), вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрів.

Зазначена субвенція може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених навчальних закладів.

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст

республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Розподіл зазначеної субвенції здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

- 1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- 2) наповнюваність класів;
- 3) коригувальні коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовується на фінансування видатків місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту (на оплату послуг із підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності). Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

- 1) кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- 2) коригувальні коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Медична субвенція спрямовується на фінансування видатків на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-курортну допомогу та програми медико-санітарної освіти.

Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

- 1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) коригувальні коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;
- 3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру використовується для

реалізації державних програм і комплексних заходів у сфері охорони здоров'я за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України.

Формула, на основі якої здійснюється розподіл зазначеної субвенції між бюджетами, враховує такі параметри:

- 1) кількість хворих;
- 2) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для визначення розподілу обсягів освітньої, медичної субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів використовується *фінансовий норматив бюджетної забезпеченості*, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію відповідних бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно:

- 1) від кількості населення та споживачів гарантованих послуг;
- 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Залишки коштів за освітньою, медичною субвенцією, субвенцією на підготовку робітничих кадрів та на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді.

Розподіл *додаткової дотації* на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою, та інших додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами можуть здійснюватись у таких формах:

- 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- 2) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- 3) дотації та інші субвенції.

Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. 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 отримувачем.

Висновки. Основним методом бюджетного регулювання та інструментом фінансового вирівнювання є міжбюджетні трансферти. Протягом останніх років спостерігається тенденція до зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Проте механізм розрахунку обсягів дотацій вирівнювання характеризувався певними недоліками, а процес надання субвенцій – непрозорістю та суб'єктивізмом. З метою підвищення ефективності бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання система міжбюджетних трансфертів зазнала суттєвих змін. З 2015 року в Україні застосовуються такі види міжбюджетних трансфертів: 1) базова дотація; 2) субвенції; 3) реверсна дотація; 4) додаткові дотації.

6.4. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Гарантування усім громадянам рівних прав і свобод, зокрема таких, як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я тощо, вимагає фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів до їх кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків із місцевих бюджетів (сукупних і в тому числі за розділами функціональної класифікації) у зіставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого самоврядування, тобто видатки в розрахунку на одного мешканця. Окрім цього, важливим показником, який характеризує стан фінансового вирівнювання, є доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу.

Розглянемо середній рівень доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України (табл. 6.3). Так, у 2010 році найнижчий рівень зазначених показників доходів був у місцевих бюджетах Тернопільської області – 900,1 грн/ос., у 2011–2012 рр. у місцевих бюджетах Закарпатської області (відповідно 965,6 грн/ос. і 1 093,4 грн/ос.). Максимальне значення цього показника спостерігається традиційно для бюджету м. Києва – у 2010–2013 роках відповідно 5 305,4 грн/ос., 3 805,3 грн/ос., 4 375,4 грн/ос. та 4 512,4 грн/ос.

Таблиця 6.3

**Середній рівень доходів і видатків місцевих бюджетів
у розрахунку на одну особу за 2010–2013 рр.**

Адміністративно-територіальні одиниці	2010 р.		2011 р.		2012 р.		2013 р.	
	доходи, грн	видатки, грн	доходи, грн	видатки, грн	доходи, грн	видатки, грн	доходи, грн	видатки, грн
АР Крим	2 121,6	3 850,3	2 335,0	4 391,9	2 851,5	4 970,1	2 997,5	5 121,0
Вінницька обл.	1 171,9	3 169,4	1 331,2	3 632,4	1 604,9	4 509,5	1 740,9	4 649,1
Волинська обл.	1 019,8	3 583,3	1 138,0	4 137,8	1 347,2	5 035,1	1 395,5	5 357,3
Дніпропетровська обл.	2 106,7	3 223,4	2 538,1	3 917,4	2 949,6	4 892,8	3 071,8	4 867,9
Донецька обл.	1 935,2	3 038,3	2 282,4	3 788,6	2 639,8	4 919,9	2 856,9	4 599,1
Житомирська обл.	1 193,2	3 376,3	1 358,1	3 903,6	1 617,2	4 747,4	1 715,7	5 080,9
Закарпатська обл.	915,5	3 400,4	965,6	3 718,5	1 093,4	4 380,5	1 163,6	4 782,2
Запорізька обл.	1 805,6	3 300,9	2 139,5	3 770,5	2 391,5	4 458,2	2 500,5	4 571,7
Івано-Франківська обл.	1 062,4	3 483,9	1 248,8	3 906,3	1 395,2	4 803,8	1 396,2	4 947,5
Київська обл.	1 894,0	3 510,6	2 234,7	4 055,1	2 505,6	4 847,3	2 735,8	4 865,9
Кіровоградська обл.	1 232,9	3 211,4	1 430,5	3 921,1	1 771,8	4 697,2	1 902,4	4 943,1
Луганська обл.	1 470,0	2 890,5	1 735,8	3 426,4	2 023,5	4 316,0	1 982,5	4 145,2
Львівська обл.	1 326,2	3 224,1	1 458,6	3 647,9	1 687,3	4 268,4	1 754,4	4 570,1
Миколаївська обл.	1 421,5	3 246,3	1 575,0	3 712,0	1 936,0	4 525,6	1 954,9	4 718,5
Одеська обл.	1 725,5	3 236,4	1 847,4	3 733,0	2 073,8	4 353,8	2 174,5	4 401,8
Полтавська обл.	1 734,9	3 310,1	2 219,9	3 845,7	2 705,4	4 711,8	2 643,8	4 726,4
Рівненська обл.	1 145,9	3 561,6	1 333,7	4 246,9	1 506,1	4 913,5	1 545,2	5 313,7
Сумська обл.	1 309,2	3 105,4	1 579,0	3 648,2	1 894,9	4 387,2	1 953,5	4 599,5
Тернопільська обл.	900,1	3 188,4	992,6	3 699,1	1 172,5	4 361,1	1 265,2	4 716,4
Харківська обл.	1 602,4	3 039,1	1 902,9	3 618,6	2 251,1	4 323,8	2 349,3	4 263,8
Херсонська обл.	1 145,0	3 215,2	1 296,2	3 676,3	1 523,6	4 415,2	1 581,3	4 644,9
Хмельницька обл.	1 146,1	3 353,0	1 305,1	3 918,6	1 536,4	4 607,3	1 703,2	4 909,5
Черкаська обл.	1 355,5	3 329,5	1 553,5	3 848,3	1 938,6	4 668,0	1 975,6	4 773,0
Чернівецька обл.	1 044,4	3 423,4	1 163,1	3 825,9	1 284,7	4 524,6	1 415,4	4 881,4
Чернігівська обл.	1 164,8	3 174,0	1 351,9	3 705,1	1 629,9	4 525,9	1 700,6	4 573,3
м. Київ	5 305,4	4 095,7	3 805,3	5 144,0	4 375,4	8 362,1	4 512,4	6 153,9
м. Севастополь	2 197,3	3 493,8	2 504,7	3 935,9	3 106,2	4 851,2	3 302,6	4 673,3
У середньому в Україні	1 755,8	3 314,6	1 891,6	3 896	2 210,2	4 851,4	2 312,0	4 797,5

Примітка. Складено за даними Державної казначейської служби України.

Що стосується відносних показників видатків, то вони мають таку тенденцію: мінімальні значення у 2010–2011 роках були з місцевих бюджетів Луганської обл. – 2 890,5 та 3 426,4 грн/ос. відповідно, у 2012-му з місцевих бюджетів Львівської області – 4 268,4 4 грн/ос., у 2013 з місцевих бюджетів Луганської області – 4 145,2, а максимальні – з бюджету столиці (відповідно 4 095,7 грн/ос. у 2010 р., 5 144,0 грн/ос. у 2011 р., 8 362,1 грн/ос. у 2012 р.).

Аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення дає підставу стверджувати, що в Україні не проводиться ефективне вирівнювання бюджетної забезпеченості, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Протягом останніх років відмінності у розмірах видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані або принаймні послаблені, а ще більше поглибилися. Амплітуда коливань граничних значень видатків у розрахунку на одного мешканця залишається досить значною, розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями постійно зростають.

Особливе занепокоєння викликає те, що фінансування соціально значущих видатків із місцевих бюджетів у розрізі територій здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників у країні, що є наслідком відмінностей в економічному і соціальному розвитку, в мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях.

Бюджетна система України залишається занадто централізованою, що суперечить проголошеним намірам відносно забезпечення бюджетної децентралізації та посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в частині розв'язання проблем фінансового вирівнювання. Так, якщо у 2000 році в місцевих бюджетах зосереджувалося 29,1% доходів зведеного бюджету України, то протягом наступних років їх частка зменшилася до 21,7% у 2011-му (рис. 6.3). Поряд із цим спостерігається зростання питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, що загалом характеризує наростаюче розбалансування місцевих бюджетів. За 2000–2012 роки питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зростала з 35,2 до 44,9% унаслідок перегляду складу видатків та віднесення до них тих, які раніше здійснювалися з держбюджету. Починаючи з 2012 року намітилася позитивна тенденція до зміцнення дохідної бази і певного впорядкування видатків місцевих бюджетів.

Всупереч поставленому завданню – забезпечення бюджетної децентралізації та зміцнення самостійності місцевих бюджетів, спостерігається зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні їх дохідної частини.

Протягом останніх трьох років питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів перевищує 50 відсотків.

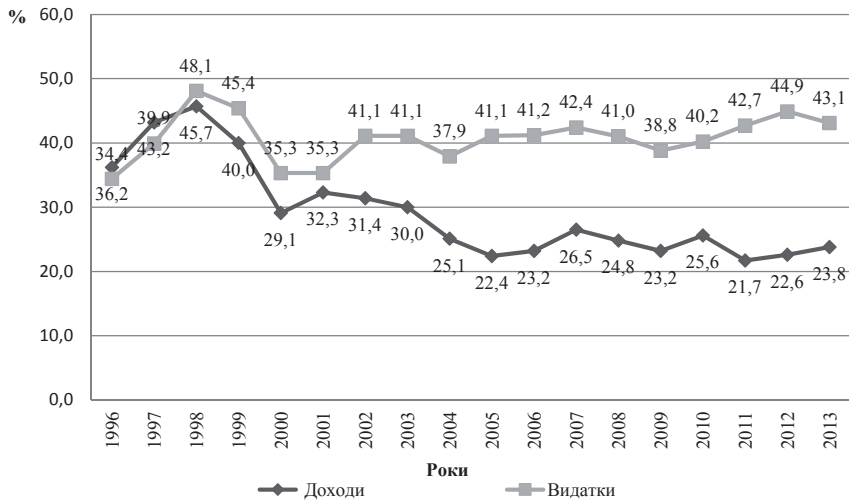


Рис. 6.3. Питома вага доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України за 1996–2013 рр.

Примітка. Складено за даними Державної казначейської служби України.

Надання дотацій вирівнювання та цільових субвенцій місцевим бюджетам здійснюється не у повних обсягах і нерівномірно протягом року, що створює умови непрогнозованості фінансування видатків та перешкоджає своєчасному освоєнню коштів; порядок визначення обсягів та реципієнтів інвестиційних субвенцій залишається суб'єктивним і непрозорим⁸⁷, що особливо яскраво виявляється у їх розподілі в розрізі регіонів країни.

Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів є невеликою⁸⁸. Слабо використовується порівняно із західною практикою фіскальний потенціал плати за землю, розмір якої незначний і тому не діють стимули щодо ефективного використання землі. Крім того, місцеві бюджети втрачають надходження від цього податку внаслідок надання на загальнодержавному рівні пільг щодо її сплати. Докорінного реформування системи місцевих податків і зборів так і не відбулося; незважаючи на деяке збільшення їхньої питомої ваги в доходах місцевих бюджетах, пов'язане із введенням у дію Податкового кодексу, їх частка залишається незначною порівняно із західною практикою. Так, у 2013 році за рахунок місцевих

⁸⁷ Звіт рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – С. 100, 108.

⁸⁸ Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

податків і зборів було сформовано лише 7% доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Що стосується видаткової частини місцевих бюджетів, то зрушень у її структурі так і не вдалося досягти: видатки мають головним чином соціальну спрямованість (на 80% і більше), захищені статті у більшості видів місцевих бюджетів досягають 76–79%, що унеможливлює проведення органами місцевого самоврядування власної політики і зокрема фінансування заходів, пов'язаних із розвитком місцевого господарства, соціально-культурної сфери тощо. Протягом 2011–2013 років капітальні видатки місцевих бюджетів становили лише 6,1–6,5% (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

Структура видатків місцевих бюджетів України у 2011–2013 рр.

(%)

Видатки	2011 р.	2012 р.	2013 р.
<i>За функціональною класифікацією</i>			
Державне управління	5,5	4,8	5,3
Освіта	32,6	32,0	33,9
Охорона здоров'я	21,4	21,2	22,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,2	22,5	25,7
Житлово-комунальне господарство	4,6	8,8	3,5
Культура і мистецтво	2,8	2,7	2,9
Фізична культура і спорт	0,9	0,9	0,9
Економічна діяльність	6,8	5,8	4,3
Інші функції	2,2	1,3	1,4
Усього	100	100	100
<i>За економічною класифікацією</i>			
Видатки розвитку	6,1	6,5	6,5
Поточні видатки	93,9	93,5	93,5
З них захищені статті видатків	78,7	76,0	82,4
Усього	100	100	100

Примітка. Складено за даними Державної казначейської служби України.

Підтвердженням недостатньо ефективної практики фінансового вирівнювання є диференціація видатків місцевих бюджетів, пов'язаних із виконанням делегованих і власних повноважень у розрахунку на одну особу населення. Як свідчить практика, видатки місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування власних повноважень, повністю залежать від акумульованих у місцевих бюджетах власних доходів, обсяги яких визначаються назагал рівнем розвитку галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, соціально-культурної сфери, діяльністю органів місцевого самоврядування на ринку праці, фінансовому ринку тощо.

Причому найбільший вплив на формування власних доходів має саме рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Як показав проведений аналіз, власні доходи місцевих бюджетів значно відрізняються в територіальному розрізі, що закономірно спричинює відмінності у задоволенні потреб місцевого населення, складі та якості суспільних послуг, які надаються на місцевому рівні. Так, у 2011 році доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у розрахунку на одну особу постійного населення коливалися від 116,78 грн у Закарпатській області до 910,95 грн у м. Києві (рис. 6.4).

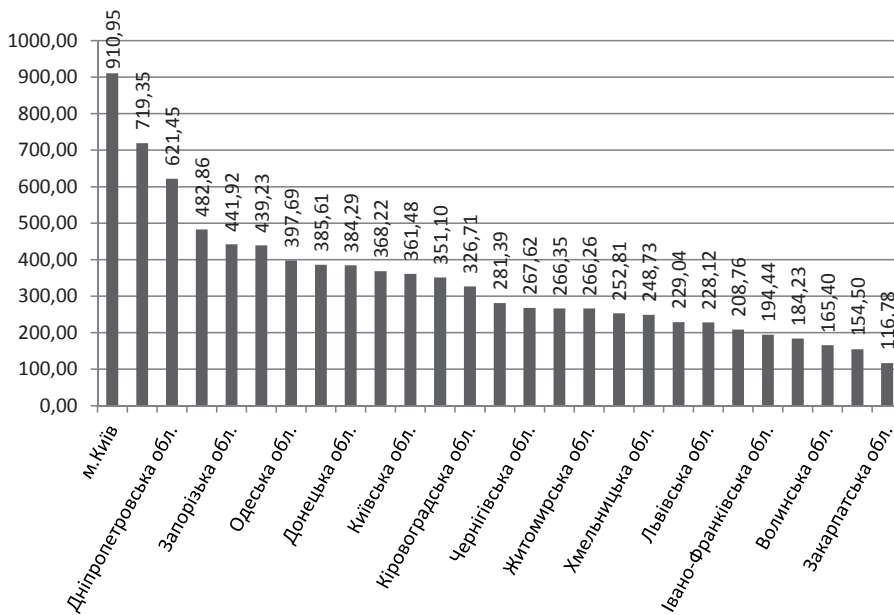


Рис. 6.4. Доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у розрахунку на одну особу постійного населення у 2013 р.

Примітка. Складено за даними Державної казначейської служби України.

Таким чином, незважаючи на проведені реформи, бюджетну систему України характеризують: високий ступінь централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слабка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів і в тому числі місцеві податки і збори; відсутні стимули в органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного і місцевих бюджетів; непрозорий механізм надання інвестиційних субвенцій

місцевим бюджетам, перерозподіл їх протягом року і виділення переважно наприкінці бюджетного року; переважання у місцевих бюджетах видатків, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень.

Одним із найважливіших питань фінансової політики є забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади і місцевого самоврядування, що необхідно для виконання функцій і завдань, покладених на них Конституцією України. Саме належна матеріально-фінансова база є обов'язковою умовою повноцінного функціонування владних інституцій; вона значною мірою визначає склад та якість послуг, які ці структури надають громадянам. Проте сьогодні спостерігається постійне недофінансування повноважень органів місцевого самоврядування, які їм делегують органи державної влади. Як відомо, такі повноваження стосуються надання послуг першочергового значення – у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, державного управління тощо.

Так, за підрахунками фахівців Асоціації міст України, якщо у 2009–2011 роках від 25,6 до 33,4% власних ресурсів (доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012-му ця частка збільшилася до 42,6%. У 2013 році дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень становить майже 30 млрд грн, а бюджетна сфера забезпечена фінансуванням лише на 79% від реальної потреби⁸⁹.

Така практика призводить до хронічного недофінансування власних потреб місцевого самоврядування. Крім того, надання дотацій вирівнювання в обсягах, які не забезпечують річної потреби на кошти для відповідних закладів бюджетної сфери, перш за все, означає невиконання вимог статей 66 та 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначено основи збалансування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування опинилися один на один перед проблемою нестачі коштів для виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплати інших видатків, пов'язаних із поточною діяльністю. Виходом із такої ситуації могло би бути запровадження у практику вітчизняного місцевого самоврядування механізму відмови від виконання не забезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень, що підтримують як науковці, так і практики. Органи місцевого самоврядування обов'язково повинні мати важелі впливу на державну владу щодо повного фінансового забезпечення делегованих їм повноважень.

⁸⁹ Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

Виняткове значення фінансового вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві зумовлює доцільність дотримання таких підходів до його здійснення:

- врахування об'єктивно наявних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричиняють диференціацію бюджетних видатків;
- механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, урахувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнюванню видатків місцевих бюджетів має передувати вирівнювання їхньої дохідної бази, як неодмінної передумови для створення рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів місцевих бюджетів з метою забезпечення заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел;
- кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, що гарантований законами країни.

Висновки. Стан фінансового вирівнювання значною мірою характеризують показники доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення, аналіз яких підтверджує, що в Україні не проводиться ефективного вирівнювання бюджетної забезпеченості, хоча його необхідність неодноразово підкреслювалась на державному рівні. За останні роки відмінності у розмірах видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані або принаймні послаблені, а ще більше поглибилися, що спричинює відмінності у задоволенні потреб місцевого населення, складі та якості суспільних послуг, які надаються на місцевому рівні.

6.5. ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В ДЕРЖАВНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Цілі фінансового вирівнювання реалізуються в державній регіональній політиці. У 2001 році в Україні була розроблена Концепція державної регіональної політики, у 2005-му – ухвалено Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», у 2006 – Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. В цих документах визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики, її пріоритетні напрями та фінансове забезпечення, механізм державного регулювання і стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У досягненні визначених цілей державної регіональної політики важливе місце відведено фінансовим, у тому числі бюджетним, важелям.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У законі сформульовано сутність стимулювання розвитку регіонів – як комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави загалом.

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

- забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля.

У законі узагальнено основні засади, на яких має формуватися стимулювання розвитку регіонів в нашій країні. Це, зокрема, такі:

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

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

- максимальне наближення послуг, що їх надають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

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

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

У зазначеному законі вперше дано тлумачення поняття «регіон», під яким розуміється територія Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Крім того, визначено умови визнання та показники розвитку, за якими території набувають статусу депресивних; дано їх класифікацію, що є важливим для створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Депресивні території законом поділено на групи: регіон; промисловий район; сільський район; місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення. Вказано, що статус депресивної надається території з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Територія може бути визнана депресивною у разі, якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним законом. Зокрема, депресивним може бути визнано:

- регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004-го – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим;

- промисловий район, у якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної оплати праці є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– сільський район, у якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної оплати праці та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної оплати праці є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– населений пункт, на території якого з 1996 року ліквідовано вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

Граничні рівні відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку територій відповідних груп визначає Кабінет Міністрів України.

Визначення вихідних понять та критеріїв депресивності територій створює необхідні передумови для практичного втілення основних принципів державного стимулювання регіонів, задекларованих у законодавстві:

– об'єктивність і відкритість при визначенні територій для державного стимулювання їхнього розвитку;

– одночасна концентрація зусиль і коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;

– неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;

– максимальне використання можливостей самих територій у розробці і реалізації системи заходів з подолання депресивності.

У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено порядок фінансування заходів щодо стимулювання їхнього розвитку та подолання депресивності територій, яке здійснюється за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України та рішеннях про місцеві бюджети, а також з інших джерел відповідно до законодавства. Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються

згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф та стихійного лиха.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року акцентовано на ключовій проблемі, що потребує поетапного розв'язання, – це послаблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Річ у тому, що поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівні істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Серед стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку, які реалізуються за допомогою міжбюджетних відносин, визначено:

- реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;

- розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через упровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

У Стратегії зазначено, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися за принципом субсидіарності. Для зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення необхідно у першочерговому порядку вирішити питання щодо підвищення рівня заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до державного бюджету; зміцнення місцевих бюджетів розвитку; запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики середньострокового фінансового планування на місцевому та регіональному рівні.

З метою надання державної підтримки регіональному розвитку в Україні створено *державний фонд регіонального розвитку*, який визначено важливим інструментом реалізації державної регіональної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 року № 656 визначено порядок

підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку та порядок використання коштів цього фонду.

Згідно з вищезазначеною постановою Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період із дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем:

70% бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

30% бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш як 75% середнього показника в Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту природного довкілля.

Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, визначено:

- відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;
- створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;
- зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів з високим ступенем будівельної готовності;
- пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;
- відповідність вимогам енергозбереження та захисту природного довкілля, що встановлені законодавством;
- оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами

соціального призначення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні;

– ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) [строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного і місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, уведення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації].

Умовами фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок бюджетних коштів визначено:

– наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації на будівництво та реконструкцію об'єктів соціально-культурного, житлово-комунального призначення й інфраструктури, що підвищує конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість регіону, окремих районів і населених пунктів;

– мінімальна кошторисна вартість: для інвестиційних програм (проектів) регіонального (міжрегіонального) значення і тих, що реалізуються у містах обласного значення, – не менш як 1 000 тис. грн; для інвестиційних програм (проектів) районного значення і тих, що спрямовані на розв'язання проблем однієї або кількох територіальних громад (міст районного значення, сіл, селищ), – не менш як 200 тис. грн;

– середньостроковий період фінансування;

– співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел у таких розмірах: для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Києві, – не менш як 20% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Севастополі та обласних центрах, – не менш як 10% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у містах республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для об'єктів, які належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають в управлінні обласних рад, – не менш як 5% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді.

Реалізація інвестиційних програм (проектів) у селах та селищах може здійснюватися без співфінансування з місцевих бюджетів.

В інвестиційній програмі (проекті) слід зазначати:

– основні проблеми, що спричинили необхідність реалізації інвестиційної програми (проекту), та обґрунтування мети і доцільності їх реалізації, очікувані результати реалізації інвестиційної програми (проекту);

- територія, на якій буде реалізовано інвестиційну програму (проект);
- строк реалізації інвестиційної програми (проекту) (дата початку і дата завершення);
- наявність експертних висновків, погоджень, сертифікатів, документів дозвільного характеру;
- орієнтовний обсяг витрат (тис. грн) для реалізації інвестиційної програми (проекту);
- обсяг використаних ресурсів, їх опис та ступінь будівельної готовності об'єкта;
- прогнози джерела фінансування, обґрунтування необхідності фінансування за бюджетні кошти; прогнози показники співфінансування інвестиційної програми (проекту) за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. У разі реалізації інвестиційної програми (проекту) міжрегіонального значення подається інформація про його спільне фінансування іншими заінтересованими сторонами;
- інноваційна спрямованість інвестиційної програми (проекту);
- вплив реалізації інвестиційної програми (проекту) на природне середовище;
- відповідність інвестиційної програми (проекту) програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, міста, району державним цільовим програмам, а також пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною та регіональними стратегіями розвитку регіонів.

Бюджетні кошти спрямовуються на фінансування інвестиційних програм (проектів) у разі забезпечення виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності території;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Державний фонд регіонального розвитку повинен стати важливим джерелом акумулювання коштів на розвиток комунального господарства. З метою посилення ролі регіонів у модернізації комунального господарства триватиме децентралізація системи міжбюджетних відносин. Вирішення

такого завдання лише за рахунок державного і місцевих бюджетів неможливе, тому необхідно створювати всі умови для залучення до цього процесу міжнародних фінансових організацій, приватних інвесторів, у тому числі на умовах державно-приватного партнерства. Від того, якими будуть ці процедури – прозорими чи непрозорими, зрозумілими чи незрозумілими, – залежить у кінцевому підсумку ефективність державного фонду регіонального розвитку.

Висновки. У державній регіональній політиці реалізуються цілі фінансового вирівнювання. Сучасна державна регіональна політика в Україні спрямована на зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу, розвиток людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки, забезпечення міжрегіональної співпраці, створення інституційних умов для розвитку регіонів та успішного впровадження комплексних структурних реформ в Україні. Важливим інструментом реалізації державної регіональної політики й державної підтримки регіонального розвитку в Україні є державний фонд регіонального розвитку.

6.6. НЕОБХІДНІ УМОВИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Такий висновок зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. В Концепції акцентовано, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Тому як першочергову визначено необхідність розв'язання проблеми погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Визначено, що публічні послуги мають надаватися відповідно до встановлених державних стандартів з урахуванням необхідності дотримання таких засад:

- територіальної доступності, що передбачає надання визначеного переліку послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг, за якої органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру;
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, що є важливою умовою забезпечення ефективного механізму надання публічних послуг;
- професійності надання публічних послуг як гарантії їхньої належної якості.

Однією з необхідних умов забезпечення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, а також підвищення ефективності фінансового вирівнювання в Україні є проведення *бюджетної децентралізації*, адже кінцевою метою її є поліпшення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади. За своїм змістом бюджетна децентралізація становить передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

Проведення бюджетної децентралізації неможливе без створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Тому Концепцією передбачено застосування певних підходів, які в кінцевому підсумку впливатимуть на проведення фінансового вирівнювання:

- наділення органів місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для здійснення визначених законом повноважень;
- розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя тощо.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, одним із першочергових завдань також визначено проведення децентралізації. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості й ефективності їх розподілу і витрачання.

Прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, участь у ньому широких верств населення стає в сучасних умовах важливою і неодмінною умовою проведення бюджетної децентралізації в Україні. Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:

- точніше визначати потреби громадян;
- впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості;
- підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і відповідальність органів влади;
- забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджетних коштів;
- істотно зменшити корупцію;
- зміцнити довіру населення до органів влади;
- поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни.

Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування щодо виконання державного і місцевих бюджетів і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур. Слід зазначити, що формування навичок громадської участі у вирішенні державних справ відбувається саме на місцевому рівні; в територіальних громадах найбільш тісний зв'язок між владою і громадянами; наочними і більш відчутними для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих на основі їхнього вибору.

Вихідні засади бюджетної прозорості визначені низкою міжнародних документів, зокрема такими: Лімська декларація керівних принципів контролю (1977), Кодекс кращої практики щодо прозорості в податково-бюджетній сфері, розроблений Міжнародним валютним фондом (1998), Декларація про прозорість, підзвітність і громадську участь у бюджетному процесі (Танзанія, 2011), Глобальна ініціатива щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері (2012).

В Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України, Бюджетному кодексі України (2010), законах України «Про інформацію» (1992), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про доступ до публічної інформації» (2011), Указі Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» (2011) та інших нормативних актах.

Протягом останніх років у низці концептуальних урядових документів щодо модернізації державних фінансів, місцевого самоврядування, а також

у довгострокових стратегіях розвитку країни ставилися завдання із забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному і місцевому рівнях, а також максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. Вирішення зазначених питань передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007), Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (2013), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014), «Стратегією реформ – 2020» (2014).

Проте аналіз чинної бюджетної практики дає можливість зробити висновок, що реальної прозорості бюджетного процесу в нас поки що не досягнуто. За оцінками Міжнародного бюджетного партнерства, протягом 2010–2012 років відбулося зменшення індексу відкритості бюджету в Україні з 62 балів до 54 балів (за 100-бальною шкалою)⁹⁰, головним чином унаслідок:

- низької якості доступних для громадськості бюджетних документів;
- неоприлюднення піврічного звіту виконання бюджету, на основі якого приймаються рішення щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику;
- відсутності «бюджету для громадян», тобто представлення бюджету в доступній для широких верств населення формі, що необхідно для розуміння урядових планів відносно збільшення державних доходів та напрямів витрачання суспільних ресурсів задля досягнення цілей бюджетної політики;
- низького рівня участі громадськості в бюджетному процесі.

Суттєве поліпшення стану бюджетної прозорості є однією з основних передумов успішного проведення бюджетної децентралізації, а отже, здійснення фінансового вирівнювання, зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства в Україні.

Для забезпечення бюджетної прозорості необхідно:

- сформувати нормативно-правову базу і законодавчо закріпити вимоги щодо оприлюднення бюджетної інформації в обсягах та порядку згідно з міжнародними стандартами бюджетної прозорості;
- запровадити обов'язкове оприлюднення піврічного звіту про виконання бюджету у форматі, який дає можливість проаналізувати ухвалені рішення органами центральної та місцевої влади щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику держави і органів місцевого самоврядування;
- запровадити обов'язкове оприлюднення проектів рішень про місцеві бюджети, місячних та піврічних звітів про їх виконання,

⁹⁰ Исследование открытости бюджета 2012 Украина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-UkraineCS-Russian.pdf>.

аудиторського висновку про виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів;

- розробити стандартний формат доступного до розуміння громадськістю «бюджету для громадян» окремо щодо державного і місцевих бюджетів, законодавчо визначити обов'язковість та порядок його розроблення й оприлюднення;
- розробити комплекс заходів, спрямованих на збільшення можливостей та форм активного залучення громадськості до всіх стадій бюджетного процесу щодо державного бюджету і місцевих бюджетів.

Висновки. Важливою умовою підвищення результативності фінансового вирівнювання є децентралізація управління, і в тому числі бюджетна децентралізація. Для успішного їх здійснення необхідно: провести подальше системне зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування; сформувати ефективний механізм стимулювання податкових зусиль територіальних громад; установити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів; утілювати в бюджетну практику принципи публічності та прозорості. Бюджетна децентралізація і прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях сприятимуть поліпшенню якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

- Бюджетна децентралізація** – передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.
- Бюджетне регулювання** – збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.
- Вертикальне бюджетне вирівнювання** – вирівнювання доходів і видатків бюджетів різних рівнів, яке проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади і управління та органами місцевого самоврядування.
- Горизонтальне бюджетне вирівнювання** – вирівнювання видатків місцевих бюджетів одного рівня (обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті.
- Дотації додаткові** – вид міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання пільг, установлених державою.
- Дотація вирівнювання** – міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.
- Коефіцієнт вирівнювання** – показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування.
- Кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів** – доходи загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам.
- Кошик доходів місцевих бюджетів** – доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
- Кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів** – міжбюджетний трансферт, який встановлюється для тих місцевих бюджетів, у яких розрахунковий обсяг доходів перевищує розрахунковий обсяг видатків, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Регульовані доходи – загальнодержавні податки і збори, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів; надаються у визначеній частині від загальної суми надходжень на території місцевого самоврядування.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

ТЕСТИ

- 1. Яке з перелічених визначень розкриває зміст міжбюджетних відносин:**
 - а) сукупність трансфертів, що надаються місцевим бюджетам протягом року;
 - б) відносини між державою, АР Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів необхідними фінансовими ресурсами;
 - в) відносини між органами місцевого самоврядування, метою яких є збалансування місцевих бюджетів;
 - г) відносини між державою і місцевими органами влади щодо формування доходів відповідних бюджетів.
- 2. Які органи є суб'єктами міжбюджетних відносин:**
 - а) органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;
 - б) органи державної влади й управління, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;
 - в) розпорядники бюджетних коштів другого і третього ступенів, а також одержувачі бюджетних коштів;
 - г) громадські організації та політичні партії.
- 3. Під бюджетним регулюванням слід розуміти надання коштів:**
 - а) з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету;
 - б) з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі субсидій;
 - в) з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;
 - г) з державного бюджету виключно бюджетам місцевого самоврядування з метою збалансування доходів і видатків вказаних бюджетів.
- 4. Які є методи бюджетного регулювання:**
 - а) балансовий;
 - б) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів;
 - в) встановлення надбавок до загальнодержавних податків;
 - г) надання фінансової допомоги бюджетам у формі позик.
- 5. Фінансове вирівнювання – це:**
 - а) приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення;
 - б) перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;
 - в) ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій;

- г) спрямування коштів із «багатших» регіонів у «бідніші» з метою збалансування дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів.
- 6. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами враховує:**
- а) показники затрат;
 - б) загальний обсяг ресурсів бюджету;
 - в) розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів;
 - г) індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.
- 7. Чинний порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із Державного бюджету України спрямований:**
- а) на зміцнення самостійності місцевих бюджетів і посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази;
 - б) послаблення самостійності місцевих бюджетів;
 - в) заінтересованості фінансових органів у недовиконанні надходжень;
 - г) підтримку малого та середнього бізнесу.
- 8. Під індексом відносної платоспроможності слід розуміти відношення:**
- а) обсягу надходжень до місцевого бюджету до чисельності населення в адміністративній одиниці;
 - б) обсягу надходжень у місцевий бюджет до середнього обсягу надходжень у місцеві бюджети в Україні;
 - в) середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування до середнього в Україні обсягу середньодушового кошика доходів;
 - г) середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування до чисельності населення в адміністративній одиниці.
- 9. Під час розрахунку видатків на культуру і мистецтво враховуються:**
- а) кількість закладів культури і мистецтва в адміністративно-територіальній одиниці;
 - б) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
 - в) обсяг меценатської допомоги закладам культури і мистецтва;
 - г) питома вага видатків на культуру та мистецтво в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів.
- 10. Під час розрахунку видатків на фізичну культуру і спорт враховуються:**
- а) обсяг меценатської допомоги закладам фізичної культури і спорту;
 - б) кількість закладів фізичної культури і спорту в адміністративно-територіальній одиниці;
 - в) обсяг додаткових надходжень до місцевого бюджету;
 - г) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці.
- 11. На першому етапі банкрутства адміністративно-територіальної одиниці здійснюють такі заходи:**
- а) суд упроваджує процедуру банкрутства;

- б) розробляється програма реструктуризації боргу і проект мирової угоди;
 - в) досягається мирова угода;
 - г) ухвалюються рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.
- 12. Система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади – це:**
- а) фінансове вирівнювання;
 - б) бюджетне фінансування;
 - в) фіскальне адміністрування;
 - г) банківське кредитування.
- 13. Принцип ефективності фінансового вирівнювання територій означає таке:**
- а) при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх розмір, потрібно враховувати тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади;
 - б) методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів слід застосовувати без істотних змін протягом тривалого періоду часу;
 - в) розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів;
 - г) фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність місцевої влади і спонукати її до підвищення ефективності надання суспільних благ та послуг.
- 14. Передумовами розвитку міжбюджетних відносин в Україні є:**
- а) історичні;
 - б) суспільно-правові;
 - в) економічні;
 - г) усі відповіді правильні.
- 15. Економічні передумови розвитку міжбюджетних відносин в Україні – це:**
- а) необхідність проведення всебічного зміцнення дохідної бази та розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів;
 - б) потреба у проведенні обґрунтування доцільності використання бюджетних та податкових преференцій;
 - в) можливість використання досвіду міжбюджетних відносин у період економічних реформ;
 - г) наявність центральних органів виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування.
- 16. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом і бюджетами районів у місті здійснюється у порядку, затвердженому:**

- а) Верховною Радою України;
- б) обласною радою;
- в) міською радою;
- г) немає правильної відповіді.

17. Міжбюджетні трансферти відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на такі види:

- а) базова дотація;
- б) субвенції;
- в) реверсна дотація;
- г) усі відповіді правильні.

18. Базова дотація – це:

- а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;
- г) немає правильної відповіді.

19. Яке визначення субвенції є правильним:

- а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;
- г) немає правильної відповіді.

20. Бюджетний кодекс України визначає поняття «реверсна дотація» як:

- а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;
- г) немає правильної відповіді.

21. Трансферт, який надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, – це:

- а) базова дотація;
- б) субвенція;
- в) реверсна дотація;
- г) немає правильної відповіді.

- 22. Трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання, – це:**
- а) базова дотація;
 - б) субвенція;
 - в) реверсна дотація;
 - г) немає правильної відповіді.
- 23. Кошти, які передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, – це:**
- а) базова дотація;
 - б) субвенція;
 - в) реверсна дотація;
 - г) немає правильної відповіді.
- 24. Які трансферти місцевим бюджетам можуть передбачатись у державному бюджеті:**
- а) базова дотація;
 - б) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
 - в) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою;
 - г) усі відповіді правильні.
- 25. Які субвенції місцевим бюджетам можуть передбачатись у державному бюджеті:**
- а) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
 - б) освітня субвенція;
 - в) субвенція на підготовку робітничих кадрів;
 - г) усі відповіді правильні.
- 26. Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:**
- а) точніше визначати потреби громадян;
 - б) впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості;
 - в) підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів органами влади;
 - г) усі відповіді правильні.
- 27. З урахуванням яких параметрів здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів:**
- а) кількість населення;
 - б) надходження податку на додану вартість;
 - в) обсяг валового внутрішнього продукту;
 - г) усі відповіді правильні.
- 28. З урахуванням яких параметрів здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад:**

- а) кількість населення;
- б) надходження податку на додану вартість;
- в) обсяг валового внутрішнього продукту;
- г) усі відповіді правильні.

29. Крім яких випадків, індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік:

- а) виділення нових або зміни статусу наявних адміністративно-територіальних одиниць;
- б) зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;
- в) зміни податкового законодавства;
- г) усі відповіді правильні.

30. Які види міжбюджетних трансфертів можуть передбачати Верховна Рада АР Крим та місцеві ради у відповідних бюджетах:

- а) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- б) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- в) дотації та інші субвенції;
- г) усі відповіді правильні.

Відповіді

1.б); 2.а); 3.в); 4.б); 5.а); 6.г); 7.а); 8.в); 9.б); 10.г); 11.а); 12.а); 13.в); 14.г); 15.а); 16.в); 17.г); 18.а); 19.в); 20.а); 21.а); 22.б); 23.в); 24.г); 25.г); 26.г); 27.а); 28.а); 29.г); 30.г).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. Що є основою існування міжбюджетних відносин в Україні?

Методичні рекомендації

Міжбюджетні відносини функціонують на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, у свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою на них.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві поділ повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування;
- гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- чинний порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць.

2. Які особливості надання субвенцій місцевим бюджетам?

Методичні рекомендації

Субвенції передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою їх надання є фінансування державних програм чи проєктів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати часткову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Відповідно до Бюджетного кодексу України субвенції – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції. Основними напрямками використання субвенцій можуть бути:

- здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг;

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

3. Які проблеми характерні для порядку надання міжбюджетних трансфертів в Україні?

Методичні рекомендації

Порядок надання міжбюджетних трансфертів не створює достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошукові додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Річ у тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів;
- порядок надання трансфертів не враховує кращих результатів діяльності місцевих фінансових органів;
- органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;
- не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;
- відсутні механізми відмови від не забезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень.

В останні роки відбувається посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Щорічні темпи приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам випереджають темпи збільшення їхніх доходів. Загалом у місцевих бюджетах України частка трансфертів у сукупних доходах перевищує 50%, а для бюджетів багатьох сіл і селищ вона може бути більшою ніж 90%.

Разом з тим спостерігається значна регіональна диференціація питомої ваги міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, спричинена відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, різним податковим потенціалом і, відповідно, різними можливостями щодо наповнення місцевих бюджетів.

4. Що собою являють вертикальні фіскальні дисбаланси та як їх можна усунути?

Методичні рекомендації

Вертикальні фіскальні дисбаланси – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенцій між органами центральної, регіо-

нальної і місцевої влади. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань, його можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;
- передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс;
- за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

5. Чим відрізняються горизонтальні фіскальні дисбаланси від вертикальних дисбалансів та які причини їх виникнення?

Методичні рекомендації

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня. Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли:

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

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

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Державні фінанси : теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / пер. з англ. Ю. Немец (ред.). – К. : Основи, 1998. – 542 с.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України. Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – 320 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір : два протилежних бачення держави : пер. з англ. / Дж. М. Б'юкенен, Ричард А. Масгрейв. – К. : «КМ Академія», 2004. – 175 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16 січня 2014 року № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19–28.
9. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 381 с.
10. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
13. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
14. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
15. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 376 с.
16. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

■ ТЕМА 7

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

- 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні
- 7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження
- 7.3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів
- 7.4. Бюджетний розпис. Внесення змін до бюджетних призначень

Призначення людини – в розумній діяльності.
Діяння є жива єдність теорії і практики.
Аристотель

7.1. ЗМІСТ І СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Бюджетний кодекс України в редакції від 8 липня 2010 року № 2456-VI зі змінами і доповненнями станом на 15.01.2015 визначає, що бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Відповідно до статті 19 Бюджетного кодексу України (БКУ) стадіями бюджетного процесу визначено:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд проекту й ухвалення закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й ухвалення рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами і обов'язками з управління бюджетними коштами)⁹¹.

Бюджетний кодекс України визначає структуру бюджетної системи. Відповідно бюджетна система України складається з державного і місцевих бюджетів.

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні та бюджети місцевого самоврядування.

Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи, то бюджетний процес на місцевому рівні – це бюджетні правовідносини з приводу формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення

⁹¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

функцій і повноважень відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетна система ґрунтується на десяти принципах, які визначають основні, вихідні положення, правила діяльності учасників бюджетних відносин. Усі принципи взаємозалежні, регулюють бюджетні правовідносини і діяльність учасників бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівнях. Саме дотримання цих принципів визначає ефективність бюджетного процесу на усіх рівнях.

Бюджетна система України ґрунтується на принципах:

- єдності;
- збалансованості;
- самостійності;
- повноти;
- обґрунтованості;
- ефективності та результативності;
- субсидіарності;
- цільового використання бюджетних коштів;
- справедливості і неупередженості;
- публічності та прозорості.

Зокрема, принцип єдності визначає єдність правової бази, наявність єдиної грошової системи, єдиного регулювання бюджетних відносин, єдиної бюджетної класифікації, єдиного порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Єдність регулювання бюджетних відносин забезпечує єдину основу фінансової діяльності держави і місцевих органів влади та місцевого самоврядування в межах чинного законодавства.

Бюджетний процес на місцевому рівні, враховуючи єдність бюджетної системи України, регламентується нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини в Україні.

Бюджетний кодекс (стаття 4) передбачає, що бюджетне законодавство складається:

- з Конституції України;
- Бюджетного кодексу;
- закону про Державний бюджет України;
- інших законів, що регулюють бюджетні відносини;
- нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів;
- нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

- рішень про місцевий бюджет;
- рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, ухвалених відповідно до Бюджетного кодексу України, та нормативно-правових актів, зазначених у Бюджетному кодексі України.

Якщо інші нормативно-правові акти визначають бюджетні відносини в Україні інакше, ніж у Бюджетному кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу⁹².

Необхідно підкреслити, що Бюджетним кодексом України регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Відповідно до принципу самостійності, бюджетний процес, який здійснюється на місцевому рівні, є окремою, порівняно самостійною складовою національного бюджетного процесу, що здійснюється з урахуванням пріоритетів відповідної територіальної громади. Бюджетний процес є складовою бюджетної політики органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні тісно пов'язаний з бюджетним процесом держави, то ступінь взаємозалежності визначає ступінь фінансової децентралізації відповідних територій. Відповідно до юридичних норм, в Україні створені умови для самостійного та незалежного бюджетного процесу на місцевому рівні. Однак ці можливості залишаються практично не реалізованими з таких основних причин:

- надмірна централізація бюджетної системи України;
- нестабільність вітчизняної нормативно-правової бази;
- віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування повноважень на здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування, тобто наявності так званих «непрофінансованих мандатів»;
- недостатній рівень податкової автономії місцевого самоврядування;
- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету;
- введення казначейського обслуговування місцевих бюджетів у такій формі, яка суттєво обмежує можливості органів місцевого

⁹² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

самоврядування місцевих фінансових органів щодо управління бюджетними коштами, тощо⁹³.

Бюджетний процес – це тривалий у часі процес, який охоплює термін понад два роки і не збігається з бюджетним періодом. Бюджетний процес – це процедура загальнонаціонального змісту і має політичний, управлінський, плановий, комунікаційний і фінансовий виміри. Ефективному бюджетному процесу властиві такі важливі риси, які, зокрема, полягають у тому, що він:

- включає довгострокову перспективу;
- встановлює зв'язок із загальними організаційними цілями;
- зосереджує бюджетні рішення на результатах і наслідках;
- включає і заохочує ефективний діалог із заінтересованими особами;
- стимулює суб'єктів ухвалювати правильні рішення.

Основними принципами бюджетного процесу визнають:

- установлення загальних цілей для ухвалення рішень;
- розроблення підходів до досягнення цілей;
- розроблення бюджету, що узгоджується з підходами до досягнення цілей. Необхідно сформулювати і затвердити такий бюджет, який забезпечить досягнення зазначених цілей, зважаючи на обмеження наявних ресурсів;
- оцінювання ефективності та внесення змін до фінансового плану. Фінансовий план потрібно постійно оцінювати та вносити зміни, щоб досягти визначені цілі⁹⁴.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (стаття 3) бюджетний період для всіх бюджетів, що входять у бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим. Це ж стосується, з огляду на єдність бюджетної системи України та положень Бюджетного кодексу, і місцевих бюджетів.

Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України і місцеві бюджети можуть бути затверджені на інший бюджетний період, є:

- введення воєнного стану;
- оголошення надзвичайного стану в Україні.

⁹³ Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 676 с.

⁹⁴ Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу : навч. посібник / С. І. Мельник, І. Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін. – К. : Міленіум, 2002. – 276 с. (1 модуль Проект підтримки економічної та фіскальної реформи – SEFR).

В науковій літературі визначають поняття бюджетного циклу. Бюджетний цикл охоплює в часовому просторі час бюджетного процесу, який триває понад два роки і забезпечує виконання усіх чотирьох стадій бюджетного процесу.

Відповідно до міжнародних стандартів одним із важливих засобів успішного формування бюджету є:

- аналіз показників попереднього бюджетного періоду;
- управління бюджетним процесом поточного року;
- підготовка бюджету наступного року.

Кожну стадію бюджетного процесу поділяють на кілька етапів. Зокрема, перша стадія визначає:

- встановлення граничних обсягів бюджетних асигнувань;
- складання і доведення до розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- підготовку бюджетних запитів;
- аналіз і зведення бюджетних запитів;
- підготовку проекту рішення про місцевий бюджет і документів, що до нього додаються;
- подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд.

Стадія розгляду і прийняття рішення про місцевий бюджет передбачає подання відповідній місцевій раді:

- пояснювальної записки до проекту рішення;
- прогнозу показників місцевого бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- проекту показників зведеного бюджету району (міста);
- показників видатків на наступні бюджетні періоди для завершення врахованих у бюджеті проектів з терміном реалізації більше ніж один бюджетний рік;
- переліку інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- інформації про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту місцевого бюджету;
- інших матеріалів, обсяг і форму яких визначають відповідні місцеві органи⁹⁵.

Основними процедурами на стадії виконання бюджету є:

- затвердження розпису бюджету та внесення змін до нього;

⁹⁵ Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 676 с.

- мобілізація бюджетних надходжень; покриття тимчасових касових розривів, здійснення місцевих запозичень;
- здійснення витрат із бюджету;
- контроль та аудит, моніторинг, аналіз та оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів;
- внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Стадія виконання бюджету за видатками та кредитування, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет, відповідно до статті 46 Бюджетного кодексу, містить такі етапи:

- установа бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- взяття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт і послуг;
- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;
- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету)⁹⁶.

На останній четвертій стадії бюджетного процесу повноваження щодо складання звітів та їх подання до ради відповідного рівня належать до компетенції місцевих органів виконавчої ради, а самі звіти про виконання місцевих бюджетів формують територіальні органи Державної казначейської служби. Після аналізу сформованих звітів територіальними управліннями Міністерства фінансів останні представляють звіти на сесії депутатів ради відповідного рівня. Відповідно до принципу публічності та прозорості звіти про виконання місцевого бюджету мають бути опубліковані.

Висновки. Отже, бюджетний процес на місцевому рівні – це процедура забезпечення економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на засадах урегульованої нормами права діяльності та узгодженості дій усіх учасників бюджетних правовідносин.

⁹⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

7.2. УЧАСНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ЇХНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні мають відповідну інституційну будову. До учасників бюджетних правовідносин належать органи, установи та посадові особи, наділені відповідними правами й обов'язками щодо бюджету. Їх поділяють залежно від функцій, які вони виконують у бюджетному процесі.

До органів, які визначають основні напрями бюджетної політики на місцевому рівні, відносять Верховну Раду АРК та ради відповідного рівня – обласну, районну, міську (районну в містах), селищну та сільську. Оперативне управління бюджетним процесом на місцевому рівні забезпечують: Рада Міністрів АРК, обласні, районні державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування й територіальні управління Міністерства фінансів, Державної фінансової інспекції, Державної фіскальної служби та Державної казначейської служби України. Відповідно до Бюджетного кодексу України для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів відповідного бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів бюджету. Органами, які наділені повноваженнями щодо правового регулювання бюджетного процесу, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень здійснюють Національний банк України та фінансово-кредитні установи.

Серед органів оперативного управління бюджетним процесом на місцевому рівні особливе значення належить територіальним управлінням Міністерства фінансів України. До пріоритетних напрямів діяльності структурних підрозділів з питань фінансів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації» на місцевому рівні належать:

- 1) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) здійснення заходів із підвищення ефективності управління місцевими фінансами;

3) проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану відповідної території, перспектив її подальшого розвитку;

4) розроблення разом з іншими місцевими органами виконавчої влади проекту «Основних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на наступний бюджетний період»;

5) розроблення в установленому порядку проекту рішення про відповідний місцевий бюджет;

6) організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання відповідного місцевого бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;

7) розроблення в установленому порядку прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

8) забезпечення виконання удосконалення міжбюджетних відносин;

9) забезпечення управління місцевим боргом;

10) удосконалення методів фінансового і бюджетного планування на місцевому рівні;

11) забезпечення здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності, дотримання стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми власності та підпорядкування;

12) забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління територіальних органів Міністерства фінансів України; тощо⁹⁷.

Територіальний орган Міністерства фінансів України відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє проект «Основних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на наступний бюджетний період»;
- здійснює прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету;
- складає та уточнює прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

⁹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастопольської державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

- забезпечує виконання основних організаційно-методичних засад бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту місцевого бюджету та прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту місцевого бюджету;
- розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди для підготовки проекту місцевого бюджету та прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, встановлює термін та порядок їх подання;
- здійснює оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складання розпису місцевого бюджету;
- здійснює аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, стосовно його відповідності меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів;
- здійснює оцінку виконання результативних показників бюджетних програм та відповідності звітності головних розпорядників бюджетних коштів показникам, установленим рішенням про відповідний місцевий бюджет;
- складає проект рішення про місцевий бюджет та готує відповідні матеріали, що до нього додаються;
- здійснює підготовку аналітичних матеріалів до рішення про місцевий бюджет;
- аналізує обсяги дебіторської та кредиторської заборгованостей, причини їх виникнення та готує пропозиції щодо їх погашення;
- складає розпис місцевого бюджету згідно з бюджетними призначеннями та вносить зміни до нього;
- вносить зміни до розпису місцевого бюджету за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень і витрат місцевого бюджету;
- разом із головними розпорядниками бюджетних коштів затверджує паспорти бюджетних програм;
- затверджує лімітні довідки про бюджетні асигнування, що містять бюджетні призначення та їх помісячний розподіл;
- формує проект річного звіту про виконання рішення про місцевий бюджет та здійснює публічне представлення звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період;

- забезпечує дотримання загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм та організаційно-методологічних засад оцінки ефективності бюджетних програм;
- забезпечує дотримання подання форм звітності про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами та у встановлений термін;
- запроваджує програмно-цільовий метод складання і виконання місцевих бюджетів та середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні;
- здійснює заходи (у тому числі фінансові операції) щодо забезпечення виконання фінансових та інших зобов'язань місцевих органів влади;
- погоджує в установленому порядку типові штати бюджетних установ;
- тощо.

Територіальні управління Міністерства фінансів України для виконання покладених на них завдань мають право:

- отримувати від головних розпорядників бюджетних коштів інформацію, документи і матеріали, необхідні для складення проекту місцевого бюджету, розпису місцевого бюджету, прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу;
- отримувати від розпорядників бюджетних коштів інформацію про здійснення внутрішнього фінансового контролю і внутрішнього аудиту;
- зупиняти у межах своїх повноважень здійснення бюджетних асигнувань у випадках, передбачених законодавством;
- зупиняти в установленому законодавством порядку здійснення операцій із бюджетними коштами в разі виявлення порушення бюджетного законодавства;
- здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери їх управління;
- приймати рішення про включення бюджетного запиту до проекту місцевого бюджету;
- затверджувати розпис місцевого бюджету;
- вносити зміни до розпису місцевого бюджету за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень і витрат місцевого бюджету;
- приймати рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

- приймати в установленому порядку рішення про зменшення бюджетних асигнувань головному розпоряднику бюджетних коштів;
- приймати в установленому порядку рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами;
- приймати в установленому порядку рішення про зупинення бюджетних асигнувань;
- виконувати інші дії, що входять до їх компетенції⁹⁸.

Територіальні управління Державної казначейської служби України як органу виконавчої влади, що забезпечує обслуговування виконання державного та місцевих бюджетів за доходами і видатками, відповідно до наказу Міністерства фінансів від 02.10.2011 № 1280, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 жовтня 2011 року за № 1236/19974 «Про затвердження положень про територіальні органи Державної казначейської служби України» (зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства фінансів № 802 від 10.09.2013):

- здійснюють через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій із коштами бюджетів;
- за погодженням із фінансовими органами залучають на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;
- здійснюють відкриття і закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів на підставі рішення суду;
- здійснюють безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;
- нараховують штрафи за неповне або несвоєчасне повернення коштів надміру сплачених податків відповідно до законодавства;
- здійснюють розподіл коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя,

⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастопольської державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

а також між місцевими бюджетами відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, і перерахування розподілених коштів за належністю;

- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- ведуть базу даних про мережу розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які перебувають на обслуговуванні в територіальному управлінні Державної казначейської служби;
- ведуть облік бюджетних асигнувань, доводять до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів витяг із розпису місцевого бюджету та зміни до нього;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і відображають їх у звітності про виконання місцевого бюджету;
- забезпечують організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їхньої діяльності;
- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій з виконання місцевих бюджетів;
- складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів;
- тощо⁹⁹.

Територіальні управління Державної казначейської служби відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Указом Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 року № 460/2011, наділені повноваженнями здійснювати фінансовий контроль за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів. Контроль здійснюється на стадії взяття бюджетних зобов'язань – попередній та на стадії проведення оплати рахунків за придбані товари та виконані послуги – поточний. Положення передбачає контроль:

- за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастопольської державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

- бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;
- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням;
- дотриманням правил валютного контролю за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті;
- закупівлею товарів, робіт і послуг за кошти місцевих бюджетів при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- тощо¹⁰⁰.

Територіальні органи Державної фіскальної служби відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236, відповідно до покладених на них завдань:

- узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Державної фіскальної служби;
- здійснюють адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів у порядку, встановленому законом, забезпечують контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до місцевих бюджетів;
- контролюють своєчасність подання платниками податків передбаченої законом звітності, своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків і зборів, митних та інших платежів;
- здійснюють облік платників податків, осіб, які здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;
- проводять аналіз та здійснюють управління ризиками з метою визначення форм і обсягів митного і податкового контролю;
- взаємодіють та здійснюють обмін інформацією з органами місцевої влади;
- звертаються до суду у випадках, передбачених законом;

¹⁰⁰ Указ Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13.04.2011 № 460/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

- проводять аналіз надходження податків і зборів, інших платежів, визначених Податковим та Митним кодексами України;
- подають територіальним управлінням Міністерства фінансів України пропозиції щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів місцевих бюджетів для складення проекту рішення про місцевий бюджет на відповідний рік;
- складають звітність щодо стану розрахунків платників податків із місцевим бюджетом;
- здійснюють розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні правопорушення у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах;
- отримують від органів, що здійснюють державний фінансовий контроль, матеріали ревізій та іншу інформацію в разі виявлення фактів порушення законодавства;
- застосовують санкції за несвоєчасність подання звітності, встановленої законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на Державну фіскальну службу;
- здійснюють контроль за дотриманням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування зазначених сум до бюджету;
- здійснюють інші повноваження, визначені законами України¹⁰¹.

Територіальні органи Державної фіскальної служби (мережу територіальних управлінь подано в *додатку*) з метою ефективної роботи щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів у межах своїх повноважень мають право отримувати безоплатно від місцевих органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їхніх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань, а також фінансову і статистичну звітність у порядку та на підставах, визначених законом.

Одним з учасників бюджетного процесу, які наділені бюджетними повноваженнями на здійснення контрольних функцій щодо виконання місцевих бюджетів, є територіальні управління Державної фінансової інспекції (надалі інспекції), які здійснюють свою діяльність, керуючись Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 310 «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України».

¹⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 «Положення про Державну фіскальну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

Відповідно до Бюджетного кодексу України фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами здійснюється на усіх стадіях бюджетного процесу.

Під фінансовим контролем у бюджетному процесі слід розуміти цілеспрямовану діяльність законодавчих, представницьких, виконавчих органів державної і місцевої влади, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу та використання бюджетних коштів з метою забезпечення соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів бюджетних відносин.

Територіальний орган фінансової інспекції як суб'єкт фінансового контролю відповідно до Постанови:

1) здійснює державний фінансовий контроль за:

- використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання комунальної власності, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про державні закупівлі;

2) здійснює контроль за:

- виконанням функцій з управління об'єктами комунальної власності;
- цільовим використанням коштів місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії;
- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання місцевого бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів;
- усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) уживає в установленому порядку заходів щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших службових осіб підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства;
 - звертається до суду в інтересах держави, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання активів;
 - проводить аналіз стану додержання фінансової дисципліни та про його результати повідомляє органи місцевого самоврядування;
 - готує і подає до відповідних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до допущення недоліків і порушень;
 - здійснює контроль за виконанням вимог і пропозицій, поданих інспекцією місцевим органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування за результатами державного фінансового контролю, та інформує про це Державну фінансову інспекцію;
 - застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства;
 - передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь;
 - інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства;
- 4) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;
- 5) інспекція має право в установленому порядку:
- одержувати від органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їхніх посадових осіб, фізичних осіб – підприємців інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на інспекцію завдань;
 - користуватися відповідними інформаційними базами даних місцевих органів влади та місцевого самоврядування, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
 - здійснювати державний фінансовий контроль шляхом проведення інспектування у формі планових і позапланових ревізій певного комплексу чи окремих питань фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій, державного фінансового аудиту;

- перевірки державних закупівель;
- перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур закупівель, проводити перевірку фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо);
- безперешкодного доступу в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, які належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються;
- вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків, у разі відмови у її проведенні звертатися до суду щодо спонукання до проведення інвентаризації, а до ухвалення відповідного рішення судом опечатувати в установленому порядку каси, касові приміщення, склади та архіви;
- одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що контролюються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході здійснення державного фінансового контролю;
- вилучати під час проведення ревізії у підприємств, установ та організацій копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів, які свідчать про порушення, а на підставі рішення суду вилучати до закінчення ревізії оригінали зазначених документів;
- одержувати від Національного банку України і його установ, інших банків, кредитних установ і територіальних управлінь Державної казначейської служби необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що контролюються, а від інших підприємств та організацій, у тому числі недержавної форми власності, що мали правові відносини із зазначеними об'єктами, – довідки і копії документів про операції і розрахунки з підприємствами, установами та організаціями;
- проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою документального і фактичного підтвердження виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їхньої реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюються;
- пред'являти керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства;

- зупиняти операції з бюджетними коштами в установленому законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу в разі виявлення порушень законодавства;
- вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені під час проведення ревізій приховані, занижені валютні та інші платежі, порушувати перед відповідними місцевими органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування у разі, коли отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням законодавства;
- порушувати перед місцевими органами влади питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід відповідного бюджету кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства;
- накладати у випадках, передбачених законом, адміністративні стягнення;
- порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях;
- при виявленні збитків, завданих державі, територіальній громаді чи об'єкту контролю, визначати їх розмір згідно з методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України¹⁰².

Інспекції при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Оскільки територіальні управління Державної фінансової інспекції є органами державного фінансового контролю, то інспекції утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

До органів, які забезпечують визначення місцевої бюджетної політики, її виконання та окреслюють бюджетні пріоритети на місцевому рівні, відносять місцеві органи відповідного рівня та органи місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями станом на 06.02.2015) визначає

¹⁰² Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 310 «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

бюджетні повноваження цих органів. Відповідно до зазначеного закону система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Закон передбачає, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради серед інших вирішуються питання щодо бюджетного процесу на місцевому рівні, як-от:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- установлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- ухвалення рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- ухвалення рішень щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету;
- ухвалення рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг на місцеві податки і збори, а також земельний податок;
- установлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- ухвалення рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законами України;
- інші повноваження в межах їхньої компетенції¹⁰³.

Закон передбачає певні повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку. Зазначеним нормативним документом передбачено повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін,

¹⁰³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями в редакції станом на 05.03.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку. Зокрема до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- підготовка програм соціально-економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;
- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;
- складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету;
- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території;
- управління в межах, визначених радою, майном, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній формі власності відповідних територіальних громад;
- сприяння розширенню житлового будівництва;
- тощо.

Закон визначає певні повноваження у галузі будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Зокрема, до відання органів місцевого самоврядування відносять управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, організацію їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. До повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища серед інших відносять: підготовку і внесення на розгляд відповідної ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розміри плати за користування природними ресурсами, встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних

населених пунктів, підготовку і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля, координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів.

У сфері соціального захисту населення до відання виконкомів відповідних рад серед інших повноважень належать:

- установа за рахунок власних коштів додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;
- забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення матеріального стану, житлових і побутових умов відповідних категорій населення тощо.

Закон передбачає повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності, в галузі оборонної роботи, повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та інші повноваження.

Повноваження районних і обласних рад регламентують статті 43 і 44 зазначеного закону. Зокрема, виключно на пленарних засіданнях районної чи обласної ради вирішуються питання:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у формі дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад;
- дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- ухвалення рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;
- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань; тощо. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на

пленарних засіданнях інші питання, віднесені до їх відання чинним законодавством.

Ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні особливо залежить від координації учасників бюджетного процесу. Кожний учасник зобов'язаний чинного в межах компетенції та згідно з положеннями чинного законодавства. За недотримання норм відповідних нормативно-правових актів настає відповідальність осіб, які наділені бюджетними повноваженнями.

Висновки. Отже, ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні особливо залежить від координації учасників бюджетного процесу. Кожний учасник зобов'язаний діяти в межах компетенції та згідно з положеннями чинного законодавства. За недотримання норм відповідних нормативно-правових актів настає відповідальність осіб, які наділені бюджетними повноваженнями.

Розвиток управління місцевими фінансами сьогодні вимагає від усіх учасників бюджетних правовідносин дотримуватись чинних правил та підходів щодо розбудови і пошуку нових механізмів формування, використання та контролю за дотриманням процедур фінансового забезпечення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

7.3. СКЛАДАННЯ, РОЗГЛЯД, ЗАТВЕРДЖЕННЯ, ВИКОНАННЯ ТА ЗВІТНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати

¹⁰⁴ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями в редакції станом на 05.03.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

необхідну інформацію центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників Комітету Верховної Ради України з питань бюджету – для розгляду цих розрахунків.

Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, відповідно до статті 34 Бюджетного кодексу та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, що встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з погляду його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс регламентує, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів¹⁰⁵.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для

¹⁰⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, забезпечує доведення Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Надана інформація є підставою для складання Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Разом з ним подають:

1) пояснювальну записку до проекту рішення, яка має містити:

а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету;

б) оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;

в) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків та кредитування бюджету;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів);

г) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

2) прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

4) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних програм (проектів), що враховані в бюджеті, за умови якщо реалізація таких програм (проектів) триває більше ніж один бюджетний період;

5) перелік інвестиційних програм (проектів) на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;

6) інформацію про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;

7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначають Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Бюджетний кодекс зазначає, що рішенням про місцевий бюджет визначаються:

1) загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;

3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету¹⁰⁶.

Перелік захищених видатків місцевого бюджету визначається на підставі статті 55 Бюджетного кодексу. Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватись при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Відповідно до Кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при ухваленні проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передуює плановому.

У разі неприйняття закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у Законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на

¹⁰⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ і послуги зв'язку, які споживають бюджетні установи. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів ураховують у повному обсязі цільові кошти, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами. Обсяги таких коштів зменшенню не підлягають.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Бюджетний кодекс України передбачає, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору.

Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору, а також особливості ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового

органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган за участі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства.

Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до затвердженого Бюджетним кодексом порядку. Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням, відповідно до Кодексу, є:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт і послуг;
- 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- 6) використання товарів, робіт і послуг відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- 7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету)¹⁰⁷.

Відповідно до затвердженого розпису місцевого бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ установлює Кабінет Міністрів України (зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», зі змінами, внесеними згідно з постановами КМУ станом на 26.09.2014).

¹⁰⁷ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань попередніх років, узятих на облік територіальними управліннями Державної казначейської служби.

Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов узятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їх оплату і дає доручення на здійснення платежу органів, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів зведеного бюджету України).

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюють Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального і спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою з урахуванням положень БКУ в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування)

Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їхнім посадовим особам забороняється приймати

рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, установлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період.

До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

У разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет при формуванні надходжень та здійсненні витрат місцевого бюджету:

- діють норми рішення про місцевий бюджет на попередній бюджетний період;
- соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна оплата праці, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;
- перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про Державний бюджет на попередній бюджетний період.

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, визначених Бюджетним кодексом України. Звітність про виконання

місцевих бюджетів (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність.

Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, – Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання відповідного місцевого бюджету здійснюється територіальним управлінням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, – територіального управління Державної казначейської служби.

Головний бухгалтер бюджетної установи забезпечує складання та подання фінансової і бюджетної звітності відповідно до встановлених вимог.

Звітність про виконання місцевого бюджету є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, відповідно органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірку річного звіту здійснюють Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами вико-

навчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісія з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

Для забезпечення належного бюджетного процесу на місцевому рівні важливо, щоб на усіх стадіях учасники бюджетного процесу відповідально виконували свої бюджетні повноваження. Прозорість, чіткість, взаємозв'язок усіх ланок та на усіх етапах зумовить такий рівень бюджетних процедур, які максимально забезпечать необхідними ресурсами потреби місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, для забезпечення належного бюджетного процесу на місцевому рівні важливо, щоб на усіх стадіях учасники бюджетного процесу відповідально виконували свої бюджетні повноваження. Прозорість, чіткість, взаємозв'язок усіх ланок на всіх етапах зумовить такий рівень бюджетних процедур, які максимально забезпечать необхідними ресурсами потреби місцевого самоврядування.

Як правило, бюджетний процес на місцевому рівні охоплює в часовому вимірі період майже два роки і в ньому задіяні всі учасники фінансових відносин щодо формування доходів відповідної території, визначення доцільного, ефективного використання й перерозподілу наявних фінансових ресурсів та забезпечення належного контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Важливо зазначити, що бюджетний процес на місцевому рівні залежить від законодавчих процедур, які формуються на рівні держави, і через те місцеві органи влади мають володіти необхідною інформацією і процедурами.

7.4. БЮДЖЕТНИЙ РОЗПИС. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНИХ ПРИЗНАЧЕНЬ

Бюджетний кодекс України визначає порядок формування розпису місцевого бюджету. Розпис місцевого бюджету на відповідний рік має бути збалансованим та включати:

- розпис доходів місцевого бюджету, що поділяється на річний розпис доходів загального і спеціального фондів місцевого бюджету та помісячний розпис доходів загального фонду місцевого бюджету;
- розпис фінансування місцевого бюджету, що поділяється на річний розпис фінансування загального і спеціального фондів місцевого бюджету за типом боргового зобов'язання та помісячний розпис фінансування загального фонду місцевого бюджету за типом боргового зобов'язання;
- розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету), що поділяється на річний розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) та помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету);
- розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету (далі – розпис кредитування), що поділяється на річний розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету, помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду місцевого бюджету та надання кредитів із загального фонду місцевого бюджету;
- річний розпис витрат спеціального фонду місцевого бюджету з розподілом за видами надходжень; помісячний розпис спеціального фонду місцевого бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

Річний розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) – це розпис асигнувань загального і спеціального фондів місцевого бюджету на рік у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету й повною економічною класифікацією видатків бюджету без розподілу за періодами року.

Помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) – це розпис асигнувань

загального фонду місцевого бюджету на рік за місяцями в розрізі головних розпорядників за програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету й скороченою економічною класифікацією видатків бюджету.

Скорочена економічна класифікація видатків бюджету включає: оплату праці (код 2110), нарахування на оплату праці (код 2120), медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 2220), продукти харчування (код 2230), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (код 2270), дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм (код 2281), окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку (код 2282), соціальне забезпечення (код 2700). Решта економічних кодів видатків відображаються загальною сумою за кодом 5000 «Інші видатки».

Річний розпис витрат спеціального фонду місцевого бюджету з розподілом за видами надходжень – це річний розпис витрат спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання) у розрізі доходів (за кодами класифікації доходів бюджету), фінансування (за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання), повернення кредитів до спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і кодами класифікації кредитування бюджету).

Бюджетний кодекс України визначає, що помісячний розпис спеціального фонду місцевого бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) – це помісячний розпис витрат спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, кодами скороченої економічної класифікації видатків бюджету, кодами класифікації кредитування бюджету та кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання) в розрізі доходів (за кодами класифікації доходів бюджету), фінансування (за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання), повернення кредитів до спеціального фонду (за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і кодами класифікації кредитування бюджету). Розпис складається відповідно до бюджетних призначень, установлених у рішенні про місцевий бюджет, та затверджується керівником фінансового органу в місячний термін з дня прийняття цього рішення.

До затвердження розпису затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Тимчасовий розпис на відповідний період складається з обмеженнями, встановленими Бюджетним кодексом України¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

Кошториси не складаються за рішенням відповідної ради про затвердження місцевого бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, здійснення передачі бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів та бюджетних програм щодо виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, резервного фонду місцевих бюджетів.

Розпорядники бюджетних коштів повинні затвердити у кошторисах обсяг коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами, у повному обсязі в розрахунку на рік з урахуванням коштів загального і спеціального фондів відповідно до вимог статті 51 Бюджетного кодексу України, рішення про місцевий бюджет. До кошторисів додаються детальні розрахунки за КЕКВК 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» на підставі затверджених в установленому порядку лімітів.

Складання розпису починається зі складання розпису доходів, розпису фінансування та розпису повернення кредитів до місцевого бюджету.

Розпис доходів складає структурний підрозділ відповідної місцевої ради – управління (департамент) фінансів, який відповідно до закріплених функцій і процедур забезпечує реалізацію бюджетної політики в частині планування дохідної частини бюджету, за участі інших структурних підрозділів відповідної ради та головних розпорядників.

Розпис фінансування складають структурні підрозділи відповідної ради, які відповідно до закріплених функцій і процедур забезпечують реалізацію бюджетної політики в частині надходжень і витрат бюджету, пов'язаних із зміною обсягу боргу, та надходжень від приватизації комунального майна, за погодженням з відповідним фінансовим органом з урахуванням необхідності забезпечення своєчасності і повноти платежів з погашення основної суми місцевого боргу, можливостей щодо обсягів і термінів залучення державних запозичень, графіків проведення приватизації комунального майна, а також потреб покриття помісячних касових розривів загального фонду місцевого бюджету.

Розпис повернення кредитів до місцевого бюджету складають відповідні структурні підрозділи місцевої ради – фінансове управління (департамент).

На основі складених розписів доходів, фінансування та повернення кредитів до місцевого бюджету місцевий фінансовий орган розраховує граничні помісячні обсяги асигнувань та надання кредитів із загального фонду місцевого бюджету.

Керуючись відповідними роз'ясненнями, місцеві фінансові органи визначають головним розпорядникам помісячні обсяги асигнувань загального

фонду в розрізі бюджетних програм або в цілому головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які належать до компетенції відповідного структурного підрозділу, та разом із лімітними довідками про бюджетні асигнування і кредитування (далі – лімітна довідка) зводять отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складають узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником з визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику в цілому та доводять усі лімітні довідки до кожного головного розпорядника. За необхідності надають головним розпорядникам додаткові матеріали разом із необхідними роз'ясненнями.

Головні розпорядники за участі розпорядників нижчого рівня згідно з отриманими лімітними довідками уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), установ охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, а також закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу [далі – заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, а також заклади охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу в пілотних регіонах] – планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів та подають відповідним фінансовим органам зведені проекти цих документів для перевірки їх відповідності показникам лімітних довідок. Місцеві фінансові органи відстежують підготовку головними розпорядниками матеріалів до розпису, забезпечують своєчасне подання головними розпорядниками цих матеріалів, аналізують зазначені матеріали, вносять за необхідності до них корективи і подають керівникові фінансового органу свої пропозиції щодо включення їх до розпису.

Фінансове управління зводить отримані матеріали, вносить за необхідності корективи і подає розпис на затвердження керівникові відповідного фінансового органу. Оригінал затвердженого розпису передається на паперових та електронних носіях територіальному управлінню Державної казначейської служби України.

Фінансовий орган надає територіальному управлінню Державної казначейської служби України на паперових та електронних носіях помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів, які надаються з місцевого бюджету вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня, за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами згідно із затвердженим розписом, крім міжбюджетних трансфертів, розподіл яких здійснюється відповідно до окремого рішення відповідного органу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України територіальні управління Державної казначейської служби України протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводять головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а також закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу.

Внесення змін до розпису здійснюється у разі:

- необхідності перерозподілу бюджетних асигнувань в розрізі економічної класифікації видатків бюджету в межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету;
- прийняття нормативного акта про передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого головного розпорядника;
- прийняття рішення щодо передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену в рішенні про місцевий бюджет мету між головними розпорядниками;
- прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, у разі вчинення ними порушень бюджетного законодавства, на суму вчиненого порушення;
- прийняття рішення щодо перерозподілу видатків місцевого бюджету вищого рівня на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями;
- прийняття рішення відповідної ради щодо здійснення програм та заходів за іншими надходженнями спеціального фонду бюджету;
- необхідності збільшення бюджетних асигнувань спеціального фонду місцевого бюджету;
- необхідності внесення змін до розпису доходів, до розпису фінансування або до розпису кредитування;
- внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Бюджетний кодекс регламентує, що внесення змін до розпису за загальним і спеціальним фондами місцевого бюджету передбачає затвердження довідок про внесення змін до кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету та планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

При цьому до довідки необхідно додати обґрунтовані пропозиції щодо доцільності внесення запропонованих головним розпорядником змін, а також інформацію про виділені асигнування за відповідними бюджетними програмами згідно зі звітністю територіальних управлінь Державної казначейської служби України.

У винятковому випадку за обґрунтованим поданням головного розпорядника перерозподіл видатків за бюджетними програмами в межах загального обсягу його бюджетних призначень, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради. У разі виникнення такої необхідності головний розпорядник подає до відповідного фінансового органу лист з обґрунтованими пропозиціями щодо внесення змін до розпису.

У разі прийняття рішення відповідний фінансовий орган готує довідку про внесення змін до розпису в загальному порядку. Довідки мають відповідати таким вимогам:

- бути збалансованими за місяцями, тобто не порушувати загального обсягу показників загального або спеціального фонду місцевого бюджету на місяць, якого стосуються такі зміни;
- не змінювати загального обсягу показників загального або спеціального фонду місцевого бюджету на рік, за винятком внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- враховувати фактично виділені асигнування за попередній період (при внесенні змін до розпису асигнувань та розпису кредитування), фактичні надходження коштів за період з початку року (при внесенні змін до розпису доходів та розпису фінансування);
- проводитися переважно за відсутності зареєстрованої в органах Державної казначейської служби, на момент внесення змін до розпису асигнувань, кредиторської заборгованості за тим кодом економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету, за яким передбачається зменшення асигнувань;
- відповідати вимогам рішення про місцевий бюджет та інших нормативно-правових актів;
- вноситися на поточний та наступні періоди.

Після затвердження довідки про внесення змін до розпису фінансові органи реєструють довідку за номером та датою, яка закінчується за годину до кінця робочого дня. За п'ять робочих днів до закінчення місяця (звітного періоду) довідки про внесення змін не реєструються.

При цьому, як виняток, за необхідності проведення термінового перерозподілу асигнувань загального і спеціального фондів місцевого бюджету

за наявності письмового доручення керівника фінансового органу довідки реєструються до кінця місяця¹⁰⁹.

Після реєстрації вони заносяться до реєстру, який складається у двох примірниках. Один примірник реєстру разом з оригіналами довідок передається територіальному управлінню Державної казначейської служби України (довідки передаються на паперових і електронних носіях), другий примірник з копіями довідок залишається у фінансовому управлінні. Одночасно Державній казначейській службі передається перелік нових бюджетних програм (на електронних носіях).

Фінансове управління надсилає територіальним управлінням Державної казначейської служби зміни до розпису на електронних носіях для звірки за відповідний період (тиждень, місяць) в останній робочий день тижня та до 29-го числа кожного місяця.

Зміни до помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами доводяться у порядку, зазначеному Міністерством фінансів України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України зміни до розпису оформляються таким чином:

- підписуються відповідальною особою або особами, що виконують їхні обов'язки;
- затверджуються керівником фінансового органу або його заступником;
- реєструються за номером та датою;
- доводяться до територіального управління Державної казначейської служби України¹¹⁰.

У разі виникнення необхідності внесення змін до вже затверджених та взятих на облік Державною казначейською службою України довідок у зв'язку з допущеними технічними помилками затверджується нова довідка, де вказуються реквізити тієї довідки, у якій були допущені технічні помилки.

Територіальне управління Державної казначейської служби України здійснює реєстрацію довідок та облік змін до розпису і надсилає їх копії головному розпоряднику, що є підставою для затвердження довідок про внесення змін до кошторисів та планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), закладів

¹⁰⁹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

¹¹⁰ Там само.

охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу, плану використання бюджетних коштів та помісячного плану використання бюджетних коштів.

Головні розпорядники протягом трьох робочих днів подають у територіальні управління Державної казначейської служби України реєстри змін розподілу показників зведених кошторисів, зведених планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків) та зведення показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів, а головні розпорядники, в мережі яких є навчальні заклади, а також заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, – змінені зведені плани використання бюджетних коштів та зведені помісячні плани використання бюджетних коштів. Головні розпорядники коштів доводять відповідні зміни до розпорядників нижчого рівня, які, у свою чергу, вносять зміни до кошторису та плану асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків) та зведення показників спеціального фонду в розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів, а заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, і заклади охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу, до плану використання бюджетних коштів та помісячного плану використання бюджетних коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право проводити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Протягом бюджетного періоду розпорядники бюджетних коштів вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідки про підтвердження надходжень до спеціального фонду місцевого бюджету), а саме на спеціальні реєстраційні рахунки, що відкриті в органах Державної казначейської служби України, та довідки про внесення змін до кошторису, затвердженої керівником установи, який затвердив кошторис, без внесення відповідних змін до бюджетного розпису за спеціальним фондом бюджету. Розпорядники нижчого рівня протягом року подають розпорядникам вищого рівня завірені відповідним органом Державної казначейської служби України копії довідок про підтвердження

надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки установи, що відкриті у відповідному органі Державної казначейської служби України за власними надходженнями. Розпорядники вносять зміни до спеціального фонду кошторису в частині збільшення надходжень і видатків у разі, коли обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року. Зміни вносяться на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням. У разі, коли фактичний обсяг власних надходжень бюджетних установ з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року менший від планових показників, врахованих у спеціальному фонді кошторису, розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису в частині зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники вносять бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін. Одночасно заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, і заклади охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу, вносять зміни до затверджених планів використання бюджетних коштів. Територіальні органи Державної казначейської служби України ведуть окремий облік таких змін, проводять видатки з урахуванням внесених змін без внесення змін до розпису та відображають у звітності про виконання бюджету планові показники за спеціальним фондом з урахуванням внесених змін до кошторисів.

Внесення змін, відповідно до Бюджетного кодексу України, до розпису за спеціальним фондом за іншими надходженнями здійснюється у порядку, встановленому для внесення змін до розпису за загальним фондом, за яким після внесення відповідних змін до розпису складаються довідки про внесення змін до кошторису. У разі, коли загальна сума інших надходжень спеціального фонду, які надійшли на відповідну мету, з урахуванням залишку коштів на початок року перевищує передбачену розписом на відповідний період, фінансовий орган за поданням головних розпорядників збільшує планові показники за спеціальним фондом шляхом внесення змін до розпису. Для цього головний розпорядник повинен надати до фінансового органу детальні обґрунтовані розрахунки розпорядників на підставі довідки про підтвердження надходжень (крім надходжень від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій) до спеціального фонду місцевого бюджету, та належні пояснення щодо необхідності внесення змін до розпису.

За наявності на рахунку головного розпорядника залишків бюджетних коштів на початок року, які можуть бути використані для здійснення видатків, передбачених розписом на поточний рік, та у разі, коли загальна сума інших

надходжень спеціального фонду, які надійшли до цього фонду на відповідну мету, не перевищує передбаченої розписом на відповідний період, зміни до розпису не вносяться.

У разі перевищення показників розпису спеціального фонду за окремим видом надходжень у межах загального обсягу надходжень, які надійшли на відповідну мету, зміни до розпису не вносяться.

Якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду місцевого бюджету виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого рішенням про місцевий бюджет, керівник фінансового органу може вносити зміни до розпису місцевого бюджету за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень і витрат місцевого бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету.

Фінансові органи відповідного рівня згідно із закріпленими функціями і процедурами розраховують уточнений помісячний прогноз надходжень доходів загального фонду, місцевих запозичень, надходжень від приватизації комунального майна, повернення кредитів на фінансування загального фонду місцевого бюджету не пізніше ніж 15 числа місяця, що настає за місяцем, в якому відбулося недоотримання доходів, державних запозичень або надходжень від приватизації комунального майна на фінансування місцевого бюджету.

Фінансові органи на підставі уточненого помісячного прогнозу надходжень доходів і повернення кредитів до загального фонду, місцевих запозичень і надходжень від приватизації комунального майна на фінансування загального фонду місцевого бюджету розробляють пропозиції щодо внесення відповідних змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету з урахуванням інформації органу Державної казначейської служби України про виділені асигнування та подають на розгляд керівникові управління (департаменту) фінансів.

На підставі наданої інформації керівник фінансового органу приймає рішення про внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету.

Розпорядники бюджетних коштів приводять бюджетні зобов'язання у відповідність із бюджетними асигнуваннями з урахуванням змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету.

Виконання розпису здійснюється наростаючим підсумком з початку року.

Зведення, складання та надання звітності про виконання місцевого бюджету здійснюють територіальні управління Державної казначейської служби України:

- щодо доходів – ураховуючи розпис доходів наростаючим підсумком з початку року;
- щодо фінансування – ураховуючи розпис фінансування наростаючим підсумком з початку року;
- щодо видатків – ураховуючи розпис асигнувань наростаючим підсумком з початку року;
- щодо розпису повернення кредитів і надання кредитів – ураховуючи розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів наростаючим підсумком з початку року.

До 10-го числа місяця, що настає за звітним, територіальні управління Державної казначейської служба України проводять з фінансовими органами звірку розпису державного бюджету, уточненого з урахуванням внесених змін, в електронному варіанті.

Головні розпорядники бюджетних коштів, у мережі яких є заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, і заклади охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу, щомісяця до 10 числа місяця, що настає за звітним, подають відповідним місцевим фінансовим органам показники виконання зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів з урахуванням внесених протягом місяця змін.

У звіті про виконання місцевого бюджету за спеціальним фондом відображають планові показники, враховані при прийнятті рішення про місцевий бюджет, та уточнені планові показники з урахуванням змін, внесених до кошторисів.

Бюджетний кодекс України передбачає, що звіт про виконання розпису за спеціальним фондом місцевого бюджету складається за бюджетними програмами головних розпорядників у розрізі джерел надходжень, ураховуючи розпис витрат спеціального фонду місцевого бюджету з розподілом за видами надходжень (підгрупами власних надходжень бюджетних установ та надходжень спеціального фонду).

Для забезпечення належного рівня функціонування місцевих бюджетів неодмінною умовою є дотримання усіх вимог до формування документів, які визначають бюджетні асигнування для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Підготовка розпису місцевого бюджету територіальним фінансовим органом дає можливість визначити величину фінансових ресурсів, необхідних місцевому самоврядуванню для виконання власних і делегованих повноважень.

Висновки. Отже, для забезпечення належного рівня функціонування місцевих бюджетів неодмінною умовою є дотримання усіх вимог до формування документів, які визначають бюджетні асигнування для розпорядни-

ків та одержувачів бюджетних коштів. Підготовка розпису місцевого бюджету територіальним фінансовим органом дає можливість визначити величину фінансових ресурсів, необхідних місцевому самоврядуванню для виконання власних і делегованих повноважень.

Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні регламентований чинним законодавством, то перебуває в єдності з усіма бюджетними процедурами, що регламентовані на державному рівні, однак є досить самостійною складовою бюджетного процесу в Україні. Бюджетний кодекс України передбачає самостійність формування та використання фінансових ресурсів на забезпечення потреб кожної адміністративно-територіальної одиниці, враховуючи економічні, географічні, екологічні, демографічні та інші особливості розвитку території. Це має бути забезпечено дотриманням чинного законодавства, порядку виконання усіх процедур та заходів щодо бюджетного процесу на місцевому рівні.

- Адміністративно-територіальна одиниця** – область, район, місто, район у місті, селище, село.
- Боргове зобов'язання** – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів.
- Бюджет** – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.
- Бюджет місцевого самоврядування** (місцевий бюджет) (Закон України «Про місцеве самоврядування») – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.
- Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.
- Бюджети місцевого самоврядування (БКУ)** – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).
- Бюджетна класифікація** – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.
- Бюджетна програма** – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.
- Бюджетне асигнування** – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.
- Бюджетне зобов'язання** – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.
- Бюджетне призначення** – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.
- Бюджетний запит** – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрун-

туванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету і витрати бюджету.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їхніх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу утримують повноваження шляхом установаження бюджетних призначень.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

- Кошторис** – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподілу бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.
- Кредитування бюджету** – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів із бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).
- Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
- Мінімальний бюджет місцевого самоврядування** – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.
- Мінімальний рівень соціальних потреб** – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.
- Місцеве запозичення** – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.
- Місцеве самоврядування** – гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.
- Місцевий борг** – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення.
- Місцевий фінансовий орган** – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей цього кодексу орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

- Місцеві бюджети** – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.
- Обласний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.
- Одержувач бюджетних коштів** – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.
- Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету** – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету.
- Паспорт бюджетної програми** – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).
- Посадова особа місцевого самоврядування** – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.
- Поточний бюджет** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.
- Право комунальної власності** – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.
- Представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.
- Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі** – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.
- Проект бюджету** – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються

органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розпис бюджету – документ, у якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними

адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансування бюджету – надходження і витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

ТЕСТИ

1. **До основних повноважень органів місцевого самоврядування, пов'язаних із матеріальною та фінансовою основою їх функціонування, не належать:**
 - а) затвердження місцевих бюджетів;
 - б) контроль за виконанням місцевих бюджетів;
 - в) мобілізація доходів місцевих бюджетів;
 - г) адміністрування місцевих податків і зборів.
2. **Організація бюджетного процесу в Україні не регламентується:**
 - а) Конституцією України;
 - б) Регламентом Верховної Ради;
 - в) Бюджетним кодексом;
 - г) регламентом місцевої ради відповідного рівня.
3. **Який із факторів не впливає на бюджетний процес:**
 - а) професійний рівень учасників бюджетного процесу;
 - б) наявність ефективного бюджетного контролю;
 - в) кількість працездатного населення на відповідній території;
 - г) наявність необхідних нормативно-правових актів.
4. **Проект рішення про місцевий бюджет не включає:**
 - а) загальної суми доходів і видатків (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;
 - б) переліку інвестиційних програм на наступні три роки;
 - в) обґрунтування тарифів на житлово-комунальні послуги;
 - г) прогнозних розрахунків соціально-економічного розвитку території на наступні три роки.
5. **До повноважень органів місцевого самоврядування належать:**
 - а) доведення до головних розпорядників бюджетних коштів Інструкції з підготовки бюджетних запитів;
 - б) складання розпису місцевого бюджету за загальним і спеціальним фондами;
 - в) розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
 - г) визначення джерел доходів і напрямів видатків місцевого бюджету.
6. **Організація бюджетного процесу в Україні не регламентується:**
 - а) Бюджетним кодексом України;
 - б) Регламентом Верховної Ради;
 - в) Конституцією України;
 - г) немає правильної відповіді.
7. **Учасниками бюджетного процесу не визнаються:**
 - а) органи, та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями;

- б) суб'єкти підприємницької діяльності;
 - в) установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями;
 - г) немає правильної відповіді.
- 8. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні здійснюється:**
- а) на всіх стадіях бюджетного процесу;
 - б) на стадії виконання бюджету за доходами;
 - в) на стадії виконання бюджету за видатками;
 - г) на стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету.
- 9. До органів оперативного управління бюджетним процесом на місцевому рівні належать:**
- а) територіальні управління Державної казначейської служби;
 - б) фінансово-кредитні установи, розміщені на відповідній території;
 - в) Президент України;
 - г) Національний банк України.
- 10. Прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету здійснюють:**
- а) територіальні управління Державної казначейської служби;
 - б) територіальні органи Міністерства фінансів;
 - в) територіальні громади сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
 - г) територіальні управління Національного банку України.
- 11. Пропозицій щодо показників проектів місцевих бюджетів територіальним фінансовим органам не подають:**
- а) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;
 - б) районні державні адміністрації;
 - в) обласні державні адміністрації;
 - г) немає правильної відповіді.
- 12. Типову форму бюджетних запитів визначає:**
- а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;
 - б) орган місцевого самоврядування;
 - в) головний розпорядник бюджетних коштів;
 - г) усі відповіді правильні.
- 13. Аналіз бюджетного запиту здійснює:**
- а) розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня;
 - б) територіальне управління Державної казначейської служби;
 - в) територіальне управління Державної фіскальної служби;
 - г) територіальні управління Міністерства фінансів України.
- 14. До повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування не належать:**
- а) повноваження на здійснення видатків із місцевих бюджетів;
 - б) забезпечення видатків оборони на відповідній території;
 - в) здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів;

- г) статистичний облік громадян, які постійно проживають на відповідній території.
- 15. До повноважень органів місцевого самоврядування належать:**
- а) власні (самоврядні) повноваження;
 - б) делеговані повноваження;
 - в) регульовані повноваження;
 - г) правильні відповіді а), б).
- 16. Які заходи не застосовуються до розпорядників бюджетних коштів:**
- а) зупинення операцій із бюджетними коштами;
 - б) зменшення асигнувань на суму нецільового використання;
 - в) правильні відповіді а), б);
 - г) немає правильної відповіді.
- 17. Державна казначейська служба здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів у разі:**
- а) наявності в розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань та коштів на рахунках;
 - б) виставлених розпорядникові бюджетних коштів рахунків та актів виконаних робіт;
 - в) правильні відповіді а) і б);
 - г) немає правильної відповіді.
- 18. Перевиконання дохідної частини місцевих бюджетів визнається на підставі офіційних висновків:**
- а) аудиторської компанії;
 - б) територіальних фіскальних органів;
 - в) місцевих фінансових органів;
 - г) усі відповіді правильні.
- 19. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною:**
- а) спеціального фонду бюджету;
 - б) загального фонду бюджету;
 - в) усі відповіді правильні;
 - г) немає правильної відповіді.
- 20. Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування не є:**
- а) рухоме і нерухоме майно, яке належить територіальній громаді;
 - б) доходи місцевих бюджетів;
 - в) позабюджетні фонди грошових ресурсів;
 - г) усі відповіді правильні.
- 21. Дефіцит бюджету АРК та міських бюджетів може бути покритий за рахунок:**
- а) позичок з іншого бюджету;
 - б) запозичень у фінансово-кредитних установ;
 - в) перевиконання дохідної частини бюджету;
 - г) усі відповіді правильні.

- 22. Джерелом покриття дефіциту місцевого бюджету є:**
- а) позички з іншого бюджету;
 - б) запозичення фінансово-кредитних установ;
 - в) усі відповіді правильні;
 - г) немає правильної відповіді.
- 23. Порядок використання коштів резервного фонду місцевого бюджету затверджується:**
- а) відповідною місцевою радою;
 - б) керівником фінансового управління;
 - в) сільським, селищним чи міським головою;
 - г) взагалі не затверджується.
- 24. До бюджетів місцевого самоврядування не відносять бюджетів:**
- а) територіальних громад селищ, міст;
 - б) районів, областей;
 - в) об'єднаних територіальних громад сіл;
 - г) міст обласного значення.
- 25. Яких із перелічених документів не включають до проекту рішення про місцевий бюджет:**
- а) пояснювальна записка до проекту рішення;
 - б) прогноз місцевого бюджету на наступні за плановими два бюджетні періоди;
 - в) перелік інвестиційних програм (проектів) на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;
 - г) кошториси розпорядників бюджетних коштів.
- 26. Перевірку річного звіту про виконання місцевого бюджету здійснює:**
- а) комісія з питань бюджету відповідної ради;
 - б) керівник територіального фінансового управління;
 - в) керівник територіального управління Державної казначейської служби;
 - г) керівник територіального управління Державної фінансової інспекції.
- 27. Бюджетні запити для аналізу проекту місцевого бюджету подають:**
- а) головні розпорядники бюджетних коштів;
 - б) розпорядники коштів нижчого рівня;
 - в) керівники комунальних підприємств;
 - г) немає правильної відповіді.
- 28. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалює:**
- а) відповідна місцева рада на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу;
 - б) голова сільської, селищної чи міської ради;
 - в) голова районної чи обласної адміністрації;
 - г) усі відповіді правильні.
- 29. Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на стадії:**
- а) виконання місцевого бюджету;

- б) складання проекту місцевого бюджету;
- в) підготовки звіту про виконання місцевого бюджету;
- г) на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

30. Контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет здійснюють:

- а) відповідні місцеві ради;
- б) головні розпорядники бюджетних коштів;
- в) законодавчо визначені аудиторські компанії;
- г) усі відповіді правильні.

Відповіді

1.г); 2.г); 3.в); 4.в); 5.г); 6.г); 7.г); 8.а); 9.а); 10.б); 11.г); 12.а); 13.г); 14.б); 15.г); 16.г); 17.а); 18.с); 19.а); 20.а); 21.в); 22.б); 23.а); 24.б); 25.г); 26.а); 27.а); 28.а); 29.г); 30.а).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ ВИРІШЕННЯ

1. *Складання кошторису бюджетної установи.* З метою формування кошторису бюджетної установи на бюджетний період для дитячої дошкільної установи «Сонечко», яку відвідують 177 діточок дошкільного віку, визначити величину видатків за кодом економічної класифікації 2200, якщо на плановий період планують:

- 1) придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю (код 2210):
 - тарілочки – ціна 22 грн за одиницю (40 од.);
 - каструлі – ціна 90 грн за одиницю (10 од.);
 - відра – ціна 146 грн за одиницю (4 од.);
 - річні витрати на придбання м'якого інвентарю становлять, згідно з установленими нормами, 68 грн для однієї дитини;
- 2) медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 2220) згідно з установленими нормами – 25 грн на рік для однієї дитини;
- 3) продукти харчування (код 2230) – згідно з установленими нормами 70 грн для однієї дитини, з них половина – за рахунок батьківської плати, а решту – за рахунок фінансування з бюджету;
- 4) оплата послуг (крім комунальних) (код 2240):
 - оплата послуг охорони – 280 грн щомісяця;
 - оплата транспортних послуг (поїздка дітей двічі в ляльковий театр) – 480 грн за одну поїздку;
 - проведення поточного ремонту приміщень установи на суму 3 000 грн;
 - оплата вивозу твердих побутових відходів – 340 грн щомісяця;
- 5) оплата комунальних послуг та енергоносіїв (код 2270):
 - оплата послуг теплопостачання – 9 640 грн щомісяця;
 - оплата послуг з водопостачання, водовідведення – 382 грн щомісяця;
 - оплата за електроенергію – 300 грн щомісяця;
 - оплата за природний газ (для приготування їжі) – 1 300 грн щомісяця.

Умовно враховуємо, що вартість комунальних послуг щомісяця однакова протягом року.

Кількість днів, протягом яких діти відвідують дитячу дошкільну установу, у плановому періоді становить 254 дні.

Видатки визначаємо лише за загальним фондом.

Методичні рекомендації

Згідно з наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 26 листопада 2012 року № 1220) сума значень коду 2200 дорівнює сумі значень усіх кодів, що входять:

$$(2\ 200 = 2\ 210 + 2\ 220 + 2\ 230 + 2\ 240 + 2\ 250 + 2\ 260 + 2\ 270 + 2\ 280).$$

Розв'язок. Для того, щоб визначити величину видатків для дитячої дошкільної установи за кодом економічної класифікації – 2 200, необхідно визначити суму видатків за кожним кодом, що входять у 2 200.

Спочатку визначаємо код 2210 – придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю:

- тарілки – 22 грн · 40 = 880 грн;
- каструлі – 90 грн · 10 = 900 грн;
- відра – 146 грн · 4 = 584 грн.

Разом 2 364 грн.

Видатки на придбання м'якого інвентарю становлять:

$$68\ \text{грн} \cdot 177 = 12\ 036\ (\text{грн}).$$

Разом видатки за кодом 2210 становлять:

$$2\ 364 + 12\ 036 = 14\ 400\ (\text{грн}).$$

Медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 2220):

$$25\ \text{грн} \cdot 177 = 4\ 425\ \text{грн}.$$

Отже, видатки за кодом 2220 становлять 4 425 грн.

Видатки на продукти харчування (код 2230) обчислюються як за загальним фондом (фінансування з бюджету), так і за спеціальним фондом (батьківська плата). У нашому прикладі (а ми обраховуємо видатки за кодом 2200 тільки за загальним фондом) видатки за кодом 2230 становитимуть:

$$(70 : 2) \cdot 177 \cdot 254 = 1\ 573\ 530\ (\text{грн}).$$

Видатки послуг (код 2240) визначаються, сума:

- оплата послуг охорони: 280 грн · 12 = 3 360 грн;
- оплата транспортних послуг: 480 грн · 2 = 960 грн;
- оплата поточного ремонту приміщень – 3 000 грн;
- оплата вивозу твердих побутових відходів: 340 грн · 12 = 4 080 грн.

Отже, за кодом 2240 витрати становлять: 3 360 + 960 + 3 000 + 4 080 = 11 400 (грн).

Видатки на оплату комунальних послуг (код 2270) – це сума:

- оплата послуг теплопостачання (код 2271): 9 640 · 12 = 115 680 (грн);
- оплата послуг з водопостачання та водовідведення (код 2272): 382 грн · 12 = 4 584 грн;
- оплата за електричну енергію (код 2273): 300 грн · 12 = 3 600 грн;
- оплата за природний газ (для приготування їжі) (код 2274): 1 300 грн · 12 = 15 600 грн.

Величина видатків за кодом 2270 становить:

$$115\ 680 + 4\ 584 + 3\ 600 + 15\ 600 = 139\ 464\ (\text{грн}).$$

Загальна сума видатків за кодом економічної класифікації 2200 для дитячої дошкільної установи «Сонечко» у плановому періоді становить:

$$14\ 400 + 4\ 425 + 1\ 573\ 530 + 11\ 400 + 139\ 464 = 1\ 743\ 219\ (\text{грн}).$$

Методичні рекомендації

Це завдання можна виконувати, враховуючи коефіцієнти, які відпо-
відають порядковому номеру студента.

2. Проаналізуйте виконання міського бюджету м. Львова (чи бюджету іншої адміністративно-територіальної одиниці) за 2005–2014 роки за доходами і видатками (за загальним і спеціальним фондом).
(Порядковий номер завдання відповідає порядковому номеру прізвища студента у списку. Аналіз даних провести за плановими, фактичними показниками та відсотком виконання.)
 1. Надходження до загального фонду міського бюджету.
 2. Надходження від податків та зборів.
 3. Надходження від податку на доходи фізичних осіб.
 4. Надходження від податку на прибуток підприємств.
 5. Надходження від плати за землю.
 6. Надходження від місцевих податків та зборів.
 7. Неподаткові надходження до міського бюджету.
 8. Доходи від власності та підприємницької діяльності.
 9. Інші неподаткові надходження.
 10. Надходження офіційних трансфертів.
 11. Надходження дотацій до міського бюджету.
 12. Надходження субвенцій до міського бюджету.
 13. Власні надходження бюджетних установ.
 14. Надходження до міського бюджету від єдиного податку.
 15. Виконання видаткової частини міського бюджету.
 16. Видатки бюджету на органи управління.
 17. Видатки бюджету на утримання установ освіти.
 18. Видатки бюджету на утримання установ охорони здоров'я.
 19. Видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення.
 20. Видатки бюджету на житлово-комунальне господарство.
 21. Видатки бюджету на утримання установ культури та мистецтва.
 22. Видатки бюджету на фізичну культуру і спорт.
 23. Видатки міського бюджету на будівництво.
 24. Видатки міського бюджету на виконання інших програм соціально-економічного та культурного розвитку міста.
 25. Загальна сума доходів і видатків міського бюджету.

Методичні рекомендації

Приклад виконання завдання 2 (видатки на культуру та мистецтво міського бюджету м. Львова 2009–2012 рр.). Культура – це галузь, сфера діяльності людей, де утверджуються норми моралі та гуманістичні ідеї, моральні засади в суспільному житті, виховуються глибокі і тверді переконання людей, їхня віра в людську гідність, високе призначення, де вдосконалюються погляди на істину, формуються відносини між людьми в умовах оновлення суспільного життя.

У фінансуванні культури головними розпорядниками бюджетних коштів є міністр культури України, міністри і керівники державних комітетів та відомств України й Автономної Республіки Крим (АРК), у підпорядкуванні яких перебувають підприємства, організації та заклади культури. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є керівники відповідних закладів, підприємств та організацій.

Фінансування з Державного бюджету України здійснюється Міністерством фінансів України через надання головним розпорядникам бюджетних призначень у межах, установлених поточним актом про бюджет асигнувань. З Республіканського бюджету АР Крим, обласних, міських (крім міст районного підпорядкування) та районних бюджетів фінансування здійснюється відповідно Міністерством фінансів АР Крим, місцевими фінансовими відділами через перерахування коштів із рахунків відповідних бюджетів на реєстраційні рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкритих у відповідних територіальних органах Державної казначейської служби України. Після отримання коштів із бюджету на свої рахунки головні розпорядники в установленому порядку перераховують кошти на реєстраційні рахунки підвідомчих підприємств, організацій та закладів культури.

Із бюджетів міст районного підпорядкування, сільських рад, сіл та селищ фінансування здійснюється відповідними виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Отже, в бюджетному фінансуванні видатків на культуру та мистецтво беруть участь усі ланки бюджетної системи України.

Кожне окреме підприємство, організація або заклад культури отримує асигнування лише з одного бюджету. Розподіл установ культури та мистецтва на ті, що фінансуються з державного бюджету, і ті, що отримують асигнування з місцевих бюджетів, здійснюється залежно від їх значущості та підпорядкування.

До видатків, що здійснюються з районних бюджетів міст республіканського значення АРК і міст обласного значення, належать державні культурно-освітні (бібліотеки, музеї та виставки) й державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи й ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського значення АРК та обласного значення, школи естетичного виховання дітей, інші заклади й заходи в галузі мистецтва).

За рахунок держави фінансуються державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавання, інформаційних агентств тощо, а також видатки на дослідження і розробки у сфері духовного і фізичного розвитку.

Видатки м. Львова здійснюються на утримання таких установ:

- театри;
- філармонії, музичні колективи і ансамблі та інші мистецькі заклади та заходи;

- бібліотеки;
- музеї і виставки;
- палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу;
- школи естетичного виховання дітей;
- здійснення виплат, визначених Законом України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України “Про освіту” педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів»;
- інші культурно-освітні заклади та заходи.

У 2009 році сума всіх планових видатків на утримання установ культури і мистецтва з урахуванням змін на рік становила 46 812,9 тис. грн із загального фонду та 2 555,3 тис. грн зі спеціального фонду. За загальним фондом фактично здійснено цих видатків на 44 643,9 тис. грн, за спеціальним – 2 447,4 тис. грн. Відсоток виконання за загальним фондом – 95,4%, за спеціальним – 95,8%.

У 2013 році найбільшу частину видатків із загального фонду було спрямовано на утримання шкіл естетичного виховання дітей – 21 027,5 тис. грн. Ці видатки становлять 47,1% з видатків на утримання всіх установ культури і мистецтва. Також достатня частина коштів іде на утримання бібліотек (15,38%) і театрів (15,13%). За спеціальним фондом найбільшу частку видатків становлять видатки на утримання шкіл естетичного виховання дітей (46,12%) і видатки на утримання музеїв і виставок (41,58%).

Видатки на утримання установ культури та мистецтва загального фонду становлять 3% від загальної суми видатків міського бюджету, спеціального – 0,51%.

У 2010 році сума всіх планових видатків на утримання установ культури і мистецтва з урахуванням змін на рік становила 58 807,0 тис. грн за загальним фондом та 2 778,6 тис. грн за спеціальним фондом. Із загального фонду фактично здійснено цих видатків на 52 315,2 тис. грн, зі спеціального – 2 560,8 тис. грн. Відсоток виконання за загальним фондом – 89%, за спеціальним – 92,2%.

Найбільшу частку видатків загального фонду становлять видатки споживання – 52 072,5 тис. грн (99,5%). Видатки на оплату праці і нарахування становили 33 861,9 тис. грн (64,73%), оплата комунальних послуг – 1 806,2 тис. грн (3,45%), видатки розвитку – 242,7 тис. грн (0,46%). Найбільшу частку видатків спеціального фонду становлять видатки споживання – 2 463,4 тис. грн (96,2%). Видатки на оплату праці і нарахування становили 1 714,0 тис. грн (66,93%), оплата комунальних послуг – 18,3 тис. грн (0,71%), видатки розвитку – 97,4 тис. грн (3,8%).

Видатки на утримання установ культури та мистецтва загального фонду становлять 3,39% від загальної суми видатків міського бюджету, спеціального – 0,91%.

У 2011 році сума всіх планових видатків на утримання установ культури і мистецтва з урахуванням змін на 9 місяців становила – 42 763,9 тис. грн із загального фонду та 8 149,7 тис. грн зі спеціального фонду. Із загального фонду фактично здійснено цих видатків на 37 817,9 тис. грн, зі спеціального – 3 301,8 тис. грн. Відсоток виконання за загальним фондом – 88,4%, за спеціальним – 40,5%.

Найбільшу частку видатків загального фонду становлять видатки споживання – 37 817,9 тис. грн (100%). Видатки на заробітну плату і нарахування – 25 916,4 тис. грн (68,53%). Оплата комунальних послуг – 1 556,0 тис. грн (4,11%).

Найбільшу частку видатків спеціального фонду становлять видатки споживання – 1 937,8 тис. грн (58,69%).

Видатки на утримання установ культури та мистецтва загального фонду становлять 2,92% від загальної суми видатків міського бюджету, спеціального – 1,63%.

У 2012 році сума всіх планових видатків на утримання установ культури і мистецтва з урахуванням змін на рік становила 71 815,1 тис. грн із загального фонду і 7 622,1 тис. грн зі спеціального фонду. Із загального фонду фактично здійснено цих видатків на 69 254,3 тис. грн, зі спеціального – 5021,5 тис. грн. Відсоток виконання за загальним фондом – 96,4%, за спеціальним – 65,9%.

У 2013 році найбільшу частину видатків загального фонду було спрямовано на утримання шкіл естетичного виховання дітей – 34 966,7 тис. грн. Ці видатки становлять 50,49% із видатків на утримання всіх установ культури і мистецтва. Також істотна частина коштів іде на утримання бібліотек (16,27%) та музеїв і виставок (7,86%). За спеціальним фондом найбільшу частку видатків становлять видатки на утримання шкіл естетичного виховання дітей – 45,19% і видатки на утримання музеїв і виставок – 37,68% (рис. 7.1 і 7.2).

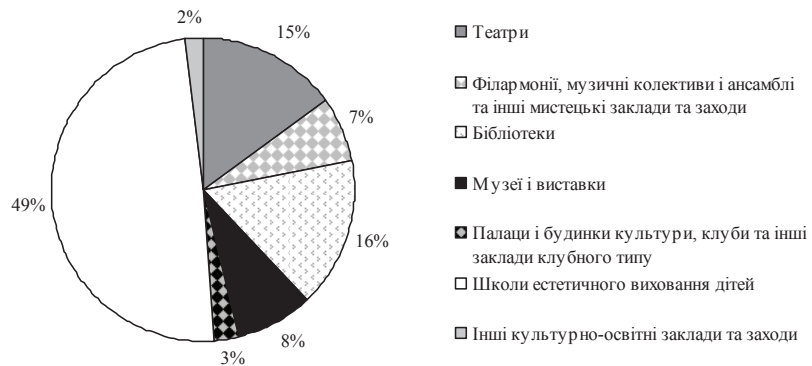


Рис. 7.1. Частка планових видатків загального фонду бюджету м. Львова на культуру та мистецтво

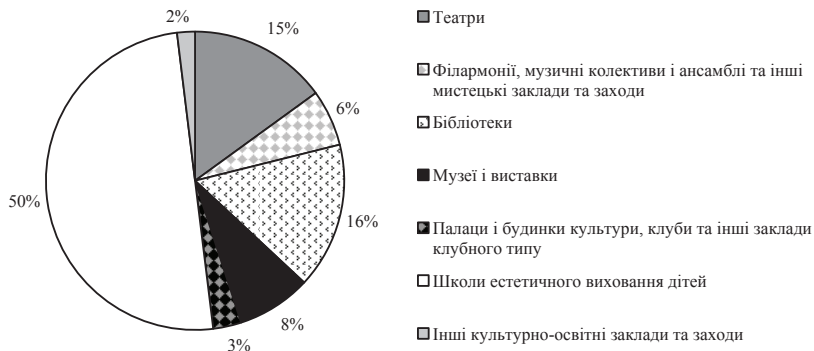


Рис. 7.2. Частка фактичних видатків загального фонду бюджету м. Львова на культуру та мистецтво

Видатки на утримання установ культури та мистецтва загального фонду становлять 3,1% від загальної суми видатків міського бюджету, спеціального – 1,79%.

У 2012 році було надано фінансову підтримку п'ятьом театрам, Львівському будинку органної та камерної музики, муніципальному хору «Гомін», Львівському муніципальному театральному, художньо-дослідницькому та освітньому центру «Слово і голос», міському палацу культури імені Г. Хоткевича в сумі 14,2 млн грн відповідно до запланованих асигнувань на рік.

Для проведення загальноміських заходів із відзначення державних та національних свят використано 1,7 млн гривень.

Використано 0,4 млн грн для погашення заборгованості за підтримку 18-ти видань у рамках конкурсу на підтримку україномовного книговидання за 2011 рік.

З табл. 7.1 можна проаналізувати динаміку змін видатків на утримання установ культури і мистецтва.

Таблиця 7.1

Видатки на утримання установ культури і мистецтва за 2009–2012 роки

Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд	
	план	виконано	план	виконано
2009	46 812,9	44 643,9	2 555,3	2 447,4
2010	58 807,0	52 315,2	2 778,6	2 560,8
2011 (9 місяців)	42 763,9	37 817,9	8 149,7	3 301,8
2012	71 815,1	69 254,3	7 622,1	5 021,5

Помітно, що з року в рік сума видатків збільшується. З одного боку, це погано, бо збільшуються витрати держави, але з другого – добре, бо це установи, які виховують людей, підвищують їхню культуру.

Абсолютні відхилення з виконання видаткової частини бюджету, а саме за видатками на утримання установ культури і мистецтва, такі (рис. 7.3 і 7.4):

2009 рік: 44 643,9 – 46 812,9 = -2169 (тис. грн)
 2010 рік: 52 315,2 – 58 807,0 = -6491,8 (тис. грн)
 2011 рік: 37 817,9 – 42 763,9 = -4946 (тис. грн)
 2012 рік: 69 254,3 – 71 815,1 = -2560,8 (тис. грн).

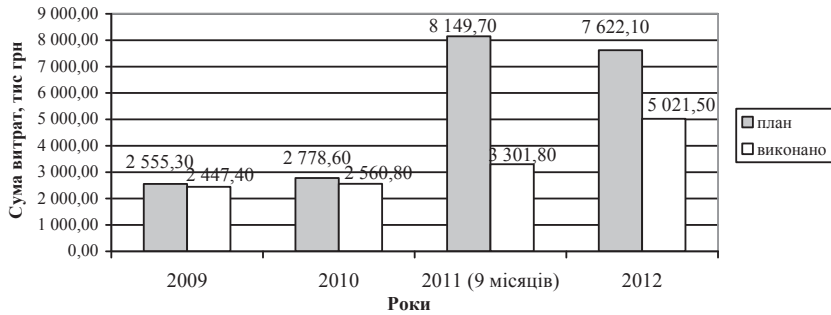


Рис. 7.3. Динаміка суми витрат загального фонду бюджету м. Львова на культуру та мистецтво

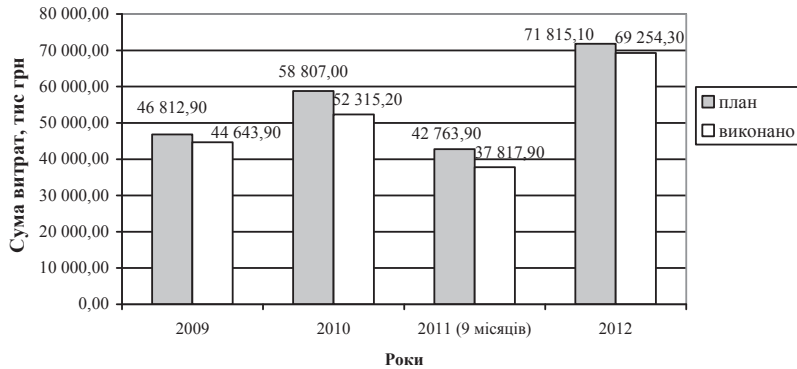


Рис. 7.4. Динаміка суми витрат спеціального фонду бюджету м. Львова на культуру та мистецтво

У 2010 році фактичні видатки зросли на 17% порівняно з 2009 роком. Темп змін становив: $52\,315,2 \cdot 100\% : 44\,643,9 = 117\%$.

У 2012 році порівняно з 2010-м видатки зросли на 32,4%. Темп змін становив: $69\,254,3 \cdot 100\% : 52\,315,2 = 132,4\%$.

3. *Рольова гра «Бюджетний процес на місцевому рівні».* Рольова гра передбачає моделювання на навчальному рівні усіх процедур, які передбачені чинним законодавством на усіх стадіях бюджетного процесу. Рольова гра імітує повноваження учасників бюджетного процесу при складанні, розгляді, затвердженні, виконанні та формуванні звітності про виконання бюджету за відповідний бюджетний період. Вона дозволяє студентам дізнатися вимоги, які поставлені перед органами місцевого самоврядування на усіх етапах бюджетного циклу.

Важливо, щоб у рольовій грі взяли участь усі студенти групи. Аналізуючи та імітуючи діяльність відповідних органів протягом певного часу, відведеного нормативно-правовими актами на кожну з процедур, студенти вивчають документи, потрібні для формування проекту рішення про місцевий бюджет, прийняття рішення про місцевий бюджет та інші.

Використання цієї рольової гри на заняттях поглибить знання студентів про повноваження учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та збільшить імовірність застосування отриманих навичок у подальшій практичній діяльності.

Методичні рекомендації

Об'єктом моделювання в рольовій грі є бюджетний процес та повноваження усіх учасників на кожному з етапів.

Рольова гра передбачає виконання таких дій.

Поділити групу на чотири команди, які представлятимуть основних суб'єктів бюджетних правовідносин на місцевому рівні:

- органи, які забезпечують формування місцевого бюджету та його виконання – виконавчі органи;
- органи, які забезпечують прийняття відповідного місцевого бюджету, – місцеві ради відповідного рівня;
- особи, які виконують представницькі повноваження, – голови районних та обласних адміністрацій і керівні особи місцевого самоврядування;
- розпорядники бюджетних коштів, які отримують кошти з місцевого бюджету.

Перше завдання:

- команди представляють основні повноваження (права і обов'язки), якими наділений відповідно до чинного законодавства, кожний учасник бюджетних правовідносин, якого представляє команда.

Друге завдання:

- кожна команда готує інший запитання (черговість надання запитань – довільна) щодо основних процедур бюджетного процесу на місцевому рівні; запитань має бути стільки, скільки учасників у команді, яка відповідатиме на запитання – кожному члену команди по одному запитанню від іншої команди.

Третє завдання:

- викладач (модератор) готує для кожної команди проблемні питання щодо бюджетного процесу на місцевому рівні.

Модератор визначає, скількома балами оцінюється те чи інше завдання. Загальна кількість балів визначається підсумком за усіма завданнями. Рольова гра розрахована на проведення протягом одного семінарського заняття.

4. Проаналізуйте необхідність внесення змін до рішення про місцевий бюджет відповідної місцевої ради та обґрунтуйте необхідність такого рішення.
Визначить роль кожного з учасників бюджетного процесу у прийнятті відповідного рішення.

Методичні рекомендації

Для виконання цього завдання доцільно використати рішення про місцевий бюджет відповідної місцевої ради (області, району, міста чи села) на відповідний бюджетний період.

Виконання цього завдання передбачає поділ групи студентів на кілька підгруп. Кожна група пропонує внести зміни до рішення про місцевий бюджет, аргументуючи доцільність тих чи інших змін. При цьому обов'язково мають бути зазначені додаткові джерела фінансування цих змін (якщо це збільшення видатків) або причини зменшення надходжень до місцевого бюджету (якщо є потреба зменшити видатки). Може бути варіант, який передбачає внесення змін не до цілого рішення про місцевий бюджет, а до окремих напрямів видатків (за функціями чи за відомчою класифікацією видатків місцевого бюджету).

5. Запропонуйте зміни до процедури складання проекту місцевого бюджету, усуваючи дублювання функцій учасниками бюджетного процесу. Виконання цього завдання вимагає досконалого володіння інформацією щодо повноважень (прав і обов'язків) усіх учасників на усіх стадіях бюджетного процесу.

Інформаційною основою для виконання цього завдання є Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, рішення місцевих органів влади та інші нормативно-правові акти, які регламентують правила поведінки учасників бюджетного процесу на місцевому рівні в бюджетному циклі.

Методичні рекомендації

Для виконання цього завдання доцільно сформулювати кілька підгруп з метою детальнішого аналізу чинної нормативно-правової бази місцевого самоврядування.

Кожна підгрупа подає свої пропозиції, аргументуючи їх запровадження. Зміни можуть стосуватись не тільки стадії складання проекту місцевого бюджету, а й інших стадій бюджетного процесу.

Одна група виконуватиме завдання експертної групи та здійснюватиме аналіз доцільності введення змін.

Виконання цього завдання поглибить теоретичні знання студентів бюджетного законодавства та повноважень учасників бюджетного процесу протягом бюджетного періоду.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування і місцеві фінанси в умовах адміністративного реформування / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 20011. – № 5. – С. 162–169.
2. Бондарук Т. Г. Особливості управління місцевими фінансами в Україні / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 6. – С. 198–202.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями в редакції станом на 05.03.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.
5. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 676 с.
6. Наказ Міністерства фінансів від 02.10.2011 № 1280 (зі змінами і доповненнями) «Про затвердження положень про територіальні органи Державної казначейської служби України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 310 «Про затвердження Положення про державну фінансову інспекцію України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастопольської державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 «Положення про Державну фіскальну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу : навч. посібник / С. І. Мельник, І. Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін. – К. : Міленіум, 2002. – 276 с. – (1 модуль Проект підтримки економічної та фіскальної реформи – SEFR).
11. Сошка Н. В. Економічні наслідки реорганізації місцевого оподаткування в Україні / Н. В. Сошка // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – № 7. – С. 142–145.
12. Указ Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13.04.2011 № 460/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

ПЕРЕЛІК
територіальних органів ДФС, які утворюються

Вінницька область

Головне управління ДФС у Вінницькій області

Вінницька митниця ДФС

Вінницька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Хмільницька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Гайсинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Іллінецька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Крижопільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Козятинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Могилів-Подільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Бершадська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Жмеринська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Немирівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Волинська область

Головне управління ДФС у Волинській області

Волинська митниця ДФС

Володимир-Волинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Луцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Нововолинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Ківерцівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Ковельська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Ратнівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Дніпропетровська область

Головне управління ДФС у Дніпропетровській області

Дніпропетровська митниця ДФС

Державна податкова інспекція в Амур-Нижньодніпровському районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Бабушкінському районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Жовтневому районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Кіровському районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Красногвардійському районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Ленінському районі м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Верхньодніпровська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Дніпродзержинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Західно-Донбаська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Нікопольська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Новомосковська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Східно-Дніпровська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Дніпропетровська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Криворізька південна об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Криворізька північна об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Криворізька центральна об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Лівобережна об'єднана державна податкова інспекція м. Дніпропетровська Головного управління ДФС

Донецька область

Головне управління ДФС у Донецькій області

Донецька митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Докучаєвську Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у м. Дружківці Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у м. Краматорську Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у м. Харцизьку Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Будьоннівському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Ворошиловському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Калінінському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Київському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Кіровському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Куйбишевському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Ленінському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Петровському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Пролетарському районі м. Донецька Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція в Амвросіївському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Волноваському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Старобешівському районі Головного управління ДФС

Артемівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Добропільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Єнакієвська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Костянтинівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Красноармійська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Макіївська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Маріупольська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Слов'янська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Торезька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Шахтарська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Ясинуватська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Жовтнева об'єднана державна податкова інспекція м. Маріуполя Головного управління ДФС
Мангуська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новоазовська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Горлівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Мар'їнська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Житомирська область

Головне управління ДФС у Житомирській області

Житомирська митниця ДФС

Бердичівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Коростенська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Малинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Володарсько-Волинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Коростишівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Лугинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Овруцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Чуднівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Андрушівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Житомирська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Новоград-Волинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Закарпатська область

Головне управління ДФС у Закарпатській області

Закарпатська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Ужгороді Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Виноградівському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція в Іршавському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Міжгірському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Рахівському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Тячівському районі Головного управління ДФС

Берегівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Мукачівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Хустська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Свалявська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Ужгородська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Запорізька область

Головне управління ДФС у Запорізькій області

Запорізька митниця ДФС

Державна податкова інспекція у Заводському районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Жовтневому районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Комунарському районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Ленінському районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція в Орджонікідзевському районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Шевченківському районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Хортицькому районі м. Запоріжжя Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Запорізькому районі Головного управління ДФС

Бердянська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Енергодарська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Мелітопольська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Токмацька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Вільнянська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Пологівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Приморська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Івано-Франківська область

Головне управління ДФС в Івано-Франківській області

Івано-Франківська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Івано-Франківську Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у м. Яремчому Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Богородчанському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Верховинському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Галицькому районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Городенківському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Косівському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Надвірнянському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Рогатинському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Рожнятівському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Снятинському районі Головного управління ДФС

Долинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Калуська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Коломийська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Тисменицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Київська область

Головне управління ДФС у Київській області

Київська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Славутичі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Києво-Святошинському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція в Обухівському районі Головного управління ДФС
Бориспільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Броварська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Миرونівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Васильківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Вишгородська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Білоцерківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Ірпінська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Переяслав-Хмельницька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Тетіївська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Кіровоградська область

Головне управління ДФС у Кіровоградській області
Кіровоградська митниця ДФС
Знам'янська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Кіровоградська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Олександрійська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Світловодська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Гайворонська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Долинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Маловісківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новоукраїнська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Луганська область

Головне управління ДФС у Луганській області
Луганська митниця ДФС
Державна податкова інспекція у м. Красному Лучі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у м. Лисичанську Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у м. Ровеньках Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у м. Свердловську Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у м. Северодонецьку Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція в Артемівському районі м. Луганська Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Жовтневому районі м. Луганська Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Лутугинському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Слов'яносербському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Станично-Луганському районі Головного управління ДФС
Алчевська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Антрацитівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Краснодонська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Первомайська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Рубіжанська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Стахановська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Ленінська об'єднана державна податкова інспекція у м. Луганську Головного управління ДФС
Сватівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Старобільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Львівська область

Головне управління ДФС у Львівській області
Львівська митниця ДФС
Державна податкова інспекція у м. Червонограді Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Галицькому районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Залізничному районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Личаківському районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Сихівському районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Франківському районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Шевченківському районі м. Львова Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Пустомитівському районі Головного управління ДФС
Миколаївська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Золочівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Буська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Городоцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Дрогобицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Жовківському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Кам'янка-Бузькому районі Головного управління ДФС
Самбірська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Стрийська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Сокальська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Миколаївська область

Головне управління ДФС у Миколаївській області
Миколаївська митниця ДФС
Державна податкова інспекція у Заводському районі м. Миколаєва Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Корабельному районі м. Миколаєва Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Ленінському районі м. Миколаєва Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Центральному районі м. Миколаєва Головного управління ДФС
Вознесенська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Очаківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Первомайська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Южноукраїнська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Баштанська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Жовтнева об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Одеська область

Головне управління ДФС в Одеській області

Одеська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Іллічівську Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у м. Южному Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Київському районі м. Одеси Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Малиновському районі м. Одеси Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Приморському районі м. Одеси Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Суворовському районі м. Одеси Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Біляївському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Болградському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Комінтернівському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція в Овідіопольському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Ренійському районі Головного управління ДФС

Білгород-Дністровська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Ізмаїльська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Котовська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Арцизька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Балтська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Березівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Любашівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Миколаївська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Роздільнянська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Саратська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Полтавська область

Головне управління ДФС у Полтавській області

Полтавська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Полтаві Головного управління ДФС

Кременчуцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Лубенська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Миргородська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Гадяцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Карлівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Лохвицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Полтавська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Хорольська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Рівненська область

Головне управління ДФС у Рівненській області

Рівненська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Рівному Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Рівненському районі Головного управління ДФС

Дубенська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Здолбунівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Кузнецовська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Гощанська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Дубровицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Костопільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Млинівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Сарненська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Сумська область

Головне управління ДФС у Сумській області

Сумська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Сумах Головного управління ДФС

Глухівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Конотопська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Охтирська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Роменська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Шосткинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Сумська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Тернопільська область

Головне управління ДФС у Тернопільській області

Тернопільська митниця ДФС

Тернопільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Бучацька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Гусятинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Кременецька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Збараська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Козівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Чортківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Харківська область

Головне управління ДФС у Харківській області

Харківська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у Дзержинському районі м. Харкова Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Київському районі м. Харкова Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Московському районі м. Харкова Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Балаклійському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Зміївському районі Головного управління ДФС

Ізюмська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Куп'янська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Лозівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Харківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Чугуївська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Вовчанська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Дергачівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Західна об'єднана державна податкова інспекція м. Харкова Головного управління ДФС
Індустріальна об'єднана державна податкова інспекція м. Харкова Головного управління ДФС
Оснoв'янська об'єднана державна податкова інспекція м. Харкова Головного управління ДФС
Красноградська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новоодолазька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Богодухівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Херсонська область

Головне управління ДФС у Херсонській області
Херсонська митниця ДФС
Державна податкова інспекція у м. Херсоні Головного управління ДФС
Каховська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Генічеська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новокаховська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Скадовська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Цюрупинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Хмельницька область

Головне управління ДФС у Хмельницькій області
Хмельницька митниця ДФС
Державна податкова інспекція у м. Хмельницькому Головного управління ДФС
Кам'янець-Подільська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Славутська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Шепетівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Городоцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Дунаєвецька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Красилівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Хмельницька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Черкаська область

Головне управління ДФС у Черкаській області
Черкаська митниця ДФС
Державна податкова інспекція у м. Черкасах Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Черкаському районі Головного управління ДФС
Золотоніська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Смілянська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Уманська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Кам'янська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Тальнівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Христинівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Звенигородська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Корсунь-Шевченківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Чернівецька область

Головне управління ДФС у Чернівецькій області

Чернівецька митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Чернівцях Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Вижницькому районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Глибочькому районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Путильському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Сторожинецькому районі Головного управління ДФС
Сокирянська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Кіцманська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новоселицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Хотинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

Чернігівська область

Головне управління ДФС у Чернігівській області

Чернігівська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у м. Чернігові Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Городнянському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Ріпкинському районі Головного управління ДФС
Ніжинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Прилуцька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Бахмацька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Варвинська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Козелецька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Корюківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Менська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Новгород-Сіверська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС
Чернігівська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління ДФС

м. Київ

Головне управління ДФС у м. Києві

Київська міська митниця ДФС

Державна податкова інспекція у Голосіївському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Дарницькому районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Деснянському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Дніпровському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція в Оболонському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Печерському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Подільському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Святошинському районі Головного управління ДФС

Державна податкова інспекція у Солом'янському районі Головного управління ДФС
Державна податкова інспекція у Шевченківському районі Головного управління ДФС

Міжрегіональне головне управління, Енергетична митниця та спеціалізовані державні податкові інспекції

Міжрегіональне головне управління ДФС – Центральний офіс з обслуговування великих платників

Енергетична митниця ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Дніпропетровську Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Донецьку Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Запоріжжі Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Луганську Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Львові Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Одесі Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників у м. Харкові Міжрегіонального головного управління ДФС

Спеціалізовані департаменти та органи

Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень ДФС

Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС

Інформаційно-довідковий департамент ДФС

■ ТЕМА 8

ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

- 8.1. Місцеве господарство та еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси»
- 8.2. Формування фінансових ресурсів підприємств міського господарства
- 8.3. Сучасні проблеми та шляхи реформування підприємств міського господарства в Україні

8.1. МІСЦЕВЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ НА ТРАКТУВАННЯ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ»

Місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування.

Місцеве господарство складається з підприємств (об'єднань), організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці (рис. 8.1).

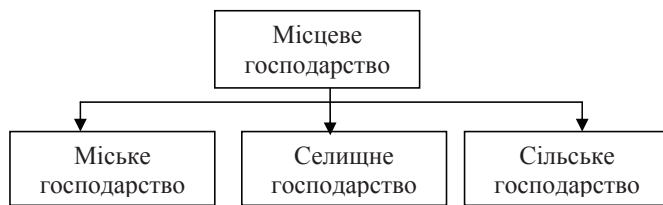


Рис. 8.1. Елементи місцевого господарства

До складу місцевого господарства можна включати за згодою власника підприємства (об'єднання), організації та установи, які не перебувають у комунальній власності і діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення.

За згодою населення і органів місцевого самоврядування до складу місцевого господарства може бути також включено об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески¹¹¹.

Функціонування та життєздатність місцевого господарства неможливі без місцевих фінансів. На перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна натрапити у працях таких корифеїв економічної науки, як Адам Сміт, Карл Штейн, Лоренц Штейн, Рудольф Гнейст, Адольф Вагнер та ін. У цих працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямом досліджень цих і багатьох інших учених XVIII–XIX століть було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідностям ефективного оподаткування¹¹².

¹¹¹ Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР від 09.04.1990 № 1471-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.

¹¹² Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

А вже безпосередньо вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалось у ХІХ столітті, наприкінці якого воно виокремилось у самостійну галузь фінансової науки. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень¹¹³.

З моменту виділення науки про місцеві фінанси в окрему галузь фінансової науки і до сьогодні погляди на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи побудови пройшли кілька етапів і розвивались від уявлення про них як про фінансове господарство територіальних одиниць, тобто господарства місцевих спілок, сукупність умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальні засоби органів місцевого самоврядування, доходи і видатки місцевого господарства і, нарешті, до системи економічних відносин. На процес еволюції трактування місцевих фінансів значний вплив мали історичні, економічні, соціальні, політичні фактори.

В результаті аналізу еволюції поглядів на сутність місцевих фінансів в Україні можна виділити наукові школи, діяльність яких стосується розв'язання проблем науки про місцеві фінанси (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси»

Автор	Основні положення щодо сутності місцевих фінансів	Критичний погляд
<i>1. Період з кінця ХІХ ст. до середини 30-х років ХХ ст.</i>		
Озеров І. Х. ¹¹⁴	Місцеві фінанси – це спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які «мають своє власне більш-менш самостійне фінансове господарство»	Для цього періоду розвитку науки про місцеві фінанси в поданому визначенні є певні суперечності: по-перше, це визначення більше відповідає сутності місцевого самоврядування; по-друге, відповідно до норм чинного на той час законодавства фінансове господарство самоврядних спілок було досить автономним та незалежним
Твердохлебов В. М. ¹¹⁵	Місцеві фінанси – це господарство місцевих спілок, яке є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів	В цьому визначенні не наведено, за рахунок чого або яких коштів відбувається планомірне задоволення потреб публічно-правових союзів

¹¹³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.

¹¹⁴ Озеров І. Х. Основи фінансової науки : курс лекцій / І. Х. Озеров. – М. : Тип. Товариство І. Д. Ситіна, 1914. – Вип. 2. – 156 с.

¹¹⁵ Твердохлебов В. Местные финансы / В. М. Твердохлебов. – Одесса, 1919. – 47 с.

Продовження табл. 8.1

Автор	Основні положення щодо сутності місцевих фінансів	Критичний погляд
Сірінов М. ¹¹⁶	Місцеві фінанси або місцеве господарство – це сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність коштів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення	Визначення цілком відповідає вимогам та ступеню розвитку науки про місцеві фінанси в даний період
Боголепов М. ¹¹⁷	Місцеві фінанси – це сукупність видатків, що покладені на місцеві органи, і сукупність коштів, якими вони володіють для їх задоволення	Це визначення також досить повно відображає сутність місцевих фінансів відповідно до розвитку науки про місцеві фінанси в даний період
<i>Період з кінця 30-х років до 50-х років ХХ ст.</i>		
Смирнов І. О., Шаврин В. П. ¹¹⁸	Місцеві фінанси СРСР представлені місцевими бюджетами, які включені разом з бюджетами державного соціального страхування до складу єдиного державного бюджету	Визначення цілком відповідає вимогам законодавчих актів того періоду. Однак абсолютно суперечить принципам самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, які склались та розвинулись історично
Чижов К. Я. ¹¹⁹	Під місцевими фінансами капіталістичних країн звичайно розуміють доходи і видатки місцевих органів влади та підвідомчих їм підприємств та організацій	У цьому визначенні є суттєві недоліки: по-перше, місцеві фінанси західних країн того періоду вже представлені як система певних відносин; по-друге, у розпорядженні органів місцевого самоврядування перебували не тільки доходи їхніх бюджетів та доходи підвідомчих їм підприємств і організацій, а й інші фінансові ресурси, тобто цільові позабюджетні фонди, місцеві запозичення та ін.
Павлова Л. П. ¹²⁰	Під місцевими фінансами капіталістичних країн розуміють економічні відносини, за посередництва яких створюються фонди грошових коштів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій	Це визначення також має певні неточності, а саме економічні відносини повинні бути представлені системою, оскільки при їх посередництві створюються фонди грошових коштів

¹¹⁶ Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М. – Л. : ГИЗ, 1926. – 216 с.¹¹⁷ Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – М. : Пролетарий, 1925. – 281 с.¹¹⁸ Смирнов И. О. Бюджет городского Совета и планирование городского хозяйства / И. О. Смирнов, В. П. Шаврин // Городской Совет : сб. статей. – М., 1935. – С. 61–83.¹¹⁹ Чижов К. Я. Местные финансы капиталистических государств / К. Я. Чижов, Л. П. Павлова. – М. : Госфиниздат, 1958. – 160 с.¹²⁰ Павлова Л. П. Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л. П. Павлова. – М. : Финансы, 1977. – 324 с.

Автор	Основні положення щодо сутності місцевих фінансів	Критичний погляд
Суторміна В. М. ¹²¹	Місцеві фінанси капіталістичних країн являють собою систему грошових відносин, пов'язаних з акумулюванням частини сукупного суспільного продукту, його розподілом і використанням відповідно до функцій, які виконує місцева влада	У цьому визначенні не враховується те, що якщо місцеві фінанси представлені системою грошових відносин, то до цих відносин повинні включатись не тільки відносини розподілу, а й відносини обміну. Тобто тут мається на увазі те, що фінанси пов'язані з реальним рухом вартості, що відбувається на стадіях відтворювального процесу, як-от розподіл і обмін. А ці стадії відтворювального процесу більш характерні для категорії фінансів
<i>Період з 1990 року і до сьогодні</i>		
Кравченко В. І. ¹²²	Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих	На нашу думку, в цьому визначенні також є недоліки. Оскільки місцеві фінанси являють собою не просто систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів, а безпосередньо є системою соціально-економічних відносин. Це пов'язано із соціально-економічним призначенням місцевих фінансів. По-перше, процес формування, розподілу і використання фінансових ресурсів притаманний системі економічних відносин, а по-друге – метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади
Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. ¹²³	Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань	У цьому визначенні є певні неточності: відповідно до сутності місцевих фінансів вони формуються не тільки з доходів місцевих бюджетів, а й з інших фондів грошових коштів, інакше кажучи, з усіх фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Однак слід зазначити, що доходи місцевих бюджетів є однією зі складових фінансових ресурсів, причому найвагомішою

¹²¹ Суторміна В. Н. Финансы капиталистических государств / В. Н. Суторміна. – К. : Вища школа. Головное изд-во, 1983. – 312 с.

¹²² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.

¹²³ Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посібник / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

Закінчення табл. 8.1

Автор	Основні положення щодо сутності місцевих фінансів	Критичний погляд
Василик О. Д. ¹²⁴	Місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій	У цьому визначенні не уточнено природи методів і сутності форм, за допомогою яких створюються і використовуються фонди фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування
Кириленко О. П. ¹²⁵	Місцеві фінанси – це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань	Визначення місцевих фінансів як системи фінансових відносин є неточним, оскільки місцеві фінанси виступають системою соціально-економічних відносин. Про це свідчать характерні особливості цієї категорії

Першим періодом, який можна виділити в розвитку науки про місцеві фінанси, є період з кінця XIX століття до середини 1930-х років. У той період починають формуватись теоретичні положення щодо визначення місцевих фінансів. У межах того часу виникає кілька наукових шкіл. Першою школою цього періоду можна вважати школу земського самоврядування та міського управління.

Її представниками вважають І. Х. Озерова¹²⁶, В. М. Твердохлебова¹²⁷ та ін. Цією школою було визначено три типи організації місцевих фінансів – англійський, який склався історично і цікавий цільовим обкладанням; французький, побудований штучно, характеризується зв'язком місцевих спілок зі сферою фінансового господарства; прусський, який характеризує останні на той час досягнення в галузі комунального обкладання. Розглянувши ці три типи місцевих фінансів, науковці виводять загальні тенденції їх побудови і на основі цього відмічають, що місцеві фінанси – це господарство місцевих спілок або спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава.

Наступною є школа періоду непу, в межах якої багато вчених досліджували теоретичні засади і практику організації місцевих фінансів. До

¹²⁴ Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС. – 2003. – 416 с.

¹²⁵ Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

¹²⁶ Озеров І. Х. Основи фінансової науки : курс лекцій / І. Х. Озеров. – М. : Тип. Товариство І. Д. Ситіна, 1914. – Вип. 2. – 156 с.

¹²⁷ Твердохлебов В. Местные финансы / В. М. Твердохлебов. – Одесса, 1919. – 47 с.

них належали, зокрема, Д. П. Боголепов¹²⁸, М. А. Сірінов¹²⁹ та ін. Представники цієї школи розглядали сутність місцевих фінансів уже з позиції їхніх функцій.

Так, у період з кінця 30-х до 50-х років ХХ століття виникає й інтенсивно розвивається соціалістична наукова школа. Передумовою виникнення цієї школи було прийняття у вересні 1930 року постанови ВЦВК і РНК СРСР, відповідно до якої встановлювалася сувора система контролю з боку держави за доходами місцевих бюджетів, вводилось пряме вилучення доходів місцевих бюджетів. У той період категорія «місцеві фінанси» втрачає свою актуальність, оскільки в країні перестає існувати місцеве самоврядування. Представники соціалістичної школи ототожнювали місцеві фінанси з місцевими бюджетами, які були частиною державного бюджету і цілковито залежали від нього.

У період із середини 50-х років ХХ століття до 1990 року в радянській фінансовій науці утверджується думка, що місцеві фінанси – це явище, яке притаманне капіталістичним країнам. У результаті цього виникає наукова школа, основоположником якої вважають К. Я. Чижова¹³⁰, яка науково досліджує процеси розвитку та функціонування місцевих фінансів у капіталістичних країнах. Щодо сутності трактування поняття «місцеві фінанси» представники цієї школи дійшли висновку, що місцеві фінанси являють собою систему певних відносин, за яких формуються фінансові ресурси, необхідні для виконання функцій, покладених на місцеві органи влади. Однак у поглядах представників соціалістичної школи були розбіжності щодо сутності системи, якою виступають місцеві фінанси. Проте слід відмітити, що наукові розробки представників соціалістичної школи і сьогодні не втратили актуальності і були покладені в основу сучасних досліджень, пов'язаних із місцевими фінансами. Ця наукова школа інтенсивно функціонувала до початку 1990-х, її представниками в той період були Г. Б. Поляк¹³¹, Н. А. Ширкевич¹³² та ін.

Наступний період, а саме з початку 1990 року і до сьогодні, характеризується новим етапом розвитку науки про місцеві фінанси в Україні. Для цього періоду характерним є відродження й інтенсивний розвиток інституту місцевого самоврядування, а відповідно і зростання уваги науковців до місцевих фінансів.

У той період виникає кілька наукових шкіл, які досліджують проблеми місцевих фінансів. Першою виникає так звана школа Науково-дослідного

¹²⁸ Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – М. : Пролетарий, 1925. – 281 с.

¹²⁹ Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М. – Л. : ГИЗ, 1926. – 216 с.

¹³⁰ Чижов К. Я. Местные финансы капиталистических государств / К. Я. Чижов, Л. П. Павлова. – М. : Госфиниздат, 1958. – 160 с.

¹³¹ Поляк Г. Б. Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Г. Б. Поляк. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити, 2010. – 703 с.

¹³² Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991 – 586 с.

фінансового інституту, засновником якої є професор В. І. Кравченко¹³³. Поняття місцевих фінансів, їхню сутність представники цієї школи розглядають із позиції виробничо-розподільчої концепції. До цієї школи належать також В. Д. Базилевич і Л. О. Баластрик¹³⁴, К. В. Павлюк¹³⁵ та ін.

Наступною науковою школою, яка функціонує в той період, є так звана Тернопільська наукова школа, яку заснувала професор О. П. Кириленко¹³⁶. Сутність місцевих фінансів ця школа розглядає також через призму виробничо-розподільчої концепції, хоча цю концепцію вони трактують дещо інакше, ніж представники школи Науково-дослідного фінансового інституту. До Тернопільської школи можна віднести О. Р. Красовського, А. В. Лучко, О. І. Тулай та ін. У своїх дослідженнях ці науковці значну увагу приділяють розв'язанню проблем місцевих бюджетів.

Можна виділити ще одну наукову школу, представниками якої є О. Д. Василик¹³⁷, В. М. Опарін¹³⁸ та ін. Ця школа трактує сутність поняття місцевих фінансів відповідно до положень виробничої концепції.

Підсумовуючи викладений стислий огляд еволюції поглядів на трактування місцевих фінансів в Україні, слід зазначити, що на сьогодні сутність місцевих фінансів усе ще залишається недостатньо дослідженою. Хоча фундамент реальних перетворень уже закладено.

Тим часом, сутність місцевих фінансів недоцільно характеризувати тільки розподільчими або тільки виробничими відносинами, тому позиція авторів, які характеризують фінанси місцевого самоврядування не лише як розподільчі відносини, а й економічні, є більш наближеною до сутності місцевих фінансів. Адже, якщо існування місцевих фінансів зумовлено наявністю інституту місцевого самоврядування, то, використовуючи процес виробництва, а в цьому разі процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, відбувається забезпечення місцевих органів влади необхідними фінансовими ресурсами. Однак при формуванні місцевих фінансових ресурсів безпосередньо відбувається процес розподілу і перерозподілу. Тому трактувати сутність місцевих фінансів необхідно з огляду на те, що вони виступають системою економічних відносин. Однак

¹³³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.

¹³⁴ Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посібник / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

¹³⁵ Павлюк К. В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 1996. – № 6. – С. 24–37.

¹³⁶ Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

¹³⁷ Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.

¹³⁸ Опарін В. М. Бюджетна система / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – 208 с.

при цьому слід зазначити, що метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади. Таким чином, сутність місцевих фінансів доцільно трактувати з огляду на їхнє соціальне призначення.

Дослідження вітчизняного досвіду щодо трактування поняття місцевих фінансів дало змогу систематизувати етапи його формування та визначити науково-практичні школи, які займались цими проблемами, а також уточнити поняття місцевих фінансів.

На першому етапі розвитку науки про місцеві фінанси виникло дві наукові школи, розробки яких стосувались економічної природи і сутності місцевих фінансів. Варто відмітити, що визначені школою земського самоврядування і міського управління типи організації місцевих фінансів не втратили своєї актуальності і до сьогодні.

Другий етап характеризується занепадом науки про місцеві фінанси. Однак дослідження у сфері місцевих фінансів тривають далі, тільки вже на основі планової економіки СРСР.

Упродовж третього періоду продовжуються дослідження в галузі місцевих бюджетів місцевих рад СРСР, а також у радянській фінансовій науці починають розвиватись і поширюватись дослідження місцевих фінансів капіталістичних країн. У цих дослідженнях проводиться аналіз функціонування місцевих фінансів за умов ринкової економіки.

Четвертий етап ознаменувався відродженням в Україні інституту місцевого самоврядування, що визначило інтенсивний розвиток науки про місцеві фінанси.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз вітчизняних підходів до трактування поняття «місцеві фінанси» дає змогу уточнити сутність цього поняття. Місцеві фінанси – це система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних і делегованих державою повноважень. Роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави прямо залежать від обсягу функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади. В Україні все ще не знайдено межі між завданнями центральної і місцевої влади, тому процес розвитку та становлення місцевих фінансів триває.

8.2. ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Міське господарство є складовою частиною народного господарства країни. Воно покликане виконувати важливу роль у забезпеченні потреб суспільства.

Міське господарство являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій та установ, що обслуговують матеріально-побутові і культурні потреби населення, яке мешкає в ньому. Воно включає до свого складу житлово-комунальне господарство міста і підприємства побутового обслуговування населення, будівельну промисловість і підприємства з виробництва місцевих будівельних матеріалів, систему установ та підприємств міської торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, освіти та ін.

Підприємства та організації, що входять до складу міського господарства, виконуючи загальне завдання – обслуговування потреб населення того міста, на території якого вони розташовані, розрізняються за ознаками організації виробничої діяльності, тобто за галузевими ознаками. Міське господарство, крім галузевої, має також соціальну (за формами власності) і відомчу (за ознаками підпорядкування) структуру.

Виробнича діяльність підприємств міського господарства має низку галузевих особливостей, що знаходять відображення у плануванні цього господарства, в організації управління та фінансів. В організації фінансів підприємства (господарства) знаходять відображення також форма власності на засоби виробництва та його відомча належність.

Розглянемо особливості організації виробничої діяльності та фінансів окремих галузей міського господарства.

Житлово-комунальне господарство є найбільшою частиною міського господарства. Воно включає до свого складу житловий фонд, комунальні підприємства та споруди зовнішнього міського благоустрою.

Загальне керівництво житлово-комунальним господарством міста, незалежно від того, в чиєму розпорядженні перебувають житловий фонд, комунальні підприємства і споруди благоустрою, виконують виконками міських рад народних депутатів. Вони видають постанови, що визначають порядок роботи та умови санітарного і технічного утримання комунальних підприємств, споруд благоустрою та житлових будинків, розробляють проекти планування та забудови міст, умови користування міськими землями.

Більшість комунальних підприємств та житлових організацій міст і селищ України підпорядковано місцевим радам народних депутатів. Податки з доходів комунальних підприємств зараховуються до місцевого бюджету. В той же час з останнього здійснюються асигнування на покриття збитків підприємств житлово-комунального господарства і фінансується будівництво нових об'єктів.

Житловий фонд України – одна із складових національного багатства країни. Його соціальна структура, тобто співвідношення за формами власності: державний (комунальний), відомчий, приватний – не є постійною. На сьогодні переважну частину (понад 3/4) становить державний житловий фонд. При цьому спостерігається тенденція зростання частки приватного житлового фонду як наслідок приватизації населенням житлового фонду місцевих рад і відомств.

Експлуатацію житлового фонду здійснюють організації (будинкоуправління, жеки, житлові об'єднання, управління тощо), які підпорядковані міським радам народних депутатів або підприємствам, організаціям та відомствам, а також приватні фірми.

Завданням житлових організацій є поліпшення експлуатації та забезпечення надійного збереження житлового фонду. Вирішення цього завдання можливе за умови реформування відносин у житловій сфері; реорганізації та роздержавлення житлово-експлуатаційних організацій; створення ринку послуг.

Будівництво нового житлового фонду, а також об'єктів культурно-побутового та комунального господарства в містах проводиться підрядним способом. Функції замовника в основному покладено на виконкоми міських рад, хоча в останній час такі об'єкти будуються силами й коштами організацій різних форм власності.

Для обслуговування житлових будівель і нежитлових приміщень до складу житлового господарства включено госпрозрахункові ремонтні й будівельні організації, транспортні й постачальницькі контори, промислові підприємства. Управління житловим фондом ведеться на засадах господарського розрахунку, який має особливості, зумовлені характером діяльності, рівнем дохідної бази житлового господарства.

Специфіка діяльності житлового господарства виявляється в характері експлуатації будинків, в орендних відносинах зі споживачами його послуг.

В умовах товарно-грошових відносин надання працюючим у користування державного житлового фонду опосередковується квартирною платою, а здача нежитлових приміщень організаціям та установам – орендною платою. Ці платежі головним чином і визначають дохідну базу житлового господарства.

Переважну більшість основних засобів житлових організацій являють собою не засоби виробництва, а об'єкти споживання, що поряд із відсутністю готової продукції зумовлює специфіку їх амортизації та відтворення. Норми амортизаційних відрахувань на відтворення призначені тільки для виявлення зносу житлових будівель.

У складі оборотних коштів значне місце посідають розрахункові статті, що зумовлено характером відносин житлових організацій з квартиронаймачами.

Житлово-експлуатаційні організації здійснюють свою діяльність згідно із господарсько-фінансовим планом, головним розділом якого є кошторис доходів і видатків на експлуатацію житлового фонду.

Вивчення економіки комунальних підприємств передбачає знання специфічних особливостей комунального господарства як такого, техніко-економічних особливостей комунальних споруд та особливостей їх виробничих процесів.

За призначенням та функціями комунальні підприємства поділяють на такі групи:

- санітарно-технічні (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарної очистки);
- транспортні (трамваї, тролейбуси, автобуси, метрополітен та ін.);
- комунальної енергетики (електричні, газові, теплові мережі та ін.);
- комунального обслуговування (готелі та ін.);
- підприємства та організації зовнішнього міського (селищного) благоустрою (підприємства шляхового господарства, озеленення, вуличного освітлення та ін.).

Комунальні підприємства, що надають послуги і реалізують продукцію за плату, працюють за схемою самофінансування. Підприємства, що надають безоплатні послуги (міських шляхів, озеленення, вуличного освітлення тощо), фінансуються з бюджету за фактично виконані роботи.

Специфічною особливістю комунального господарства є те, що більшість комунальних підприємств не створюють матеріальної продукції, а надають послуги. Але це не може бути підставою для того, щоб комунальне господарство класифікувати як невиробничу сферу, оскільки послуги надаються переважно підприємствам виробничої сфери. Спожиті цими підприємствами послуги збільшують вартість створеної на них продукції, оскільки сам процес надання послуг створює вартість. Зарахування комунальних підприємств до невиробничої сфери позбавляє можливості правильно визначити обсяг суспільного продукту і національного доходу, їх розподіл, перерозподіл та використання, встановлювати правильні народногосподарські пропорції і визначати економічну ефективність суспільного виробництва.

Правильно було б діяльність житлово-комунального господарства поділяти на діяльність, яку слід відносити до сфери матеріального виробництва, і діяльність, яку треба зараховувати до невиробничої сфери. До першої групи варто включати галузі комунального господарства, в яких праця є продуктивною незалежно від форми її втілення (в матеріальній продукції або в послугах) і результатом якої є заново створена вартість (водо-, електро-, теплозабезпечення, розсадники зеленого господарства тощо), до другої групи – галузі комунального господарства, що надають послуги безпосередньо населенню. Вони не є ланкою єдиного спільного процесу виробництва і споживаються населенням в момент їх надання (послуги перукарень, готелів, пляжів, парків та ін.).

У більшості комунальних підприємств процес виробництва збігається з процесом реалізації продукції або послуг. Інакше кажучи, продукція комунальних підприємств переважно не може накопичуватися на складі і надається безпосередньо споживачам. Це зумовлює характерні особливості в організації, структурі та використанні оборотних засобів.

Необхідність доставки продукції безпосередньо споживачам підвищує значення господарства мереж в основних засобах комунальних підприємств, потребує значних капітальних вкладень, а також великих витрат на утримання та капітальний ремонт мереж, споруд, трубопроводів.

Розвиток і благоустрій кожного міста чи села здійснюється з урахуванням чисельності населення, його побутових потреб, санітарних та інших вимог. Чим більший населений пункт, чим щільніше його заселення, тим складніші завдання водозабезпечення, очистки, організації внутрішнього міського сполучення, санітарної охорони повітря, води, землі на його території, тим більше потрібно обладнання для його благоустрою, створення нормальних умов для життя населення і роботи підприємств, установ та організацій.

Комунальним обладнанням міста є водопроводи, каналізація, мережі теплофікації, електропостачання, газопостачання, трамваї, тролейбуси та інші засоби міського транспорту, лазні, пральні, готелі, а також споруди з благоустрою міської території – вуличні замощення, тротуари, мости, набережні, іригаційні споруди, зливово каналізація, вуличне освітлення, зелені насадження вулиць, парки, сади, сквери, квітники, газони, огорожі, архітектурні споруди, пам'ятники.

Розмір та умови експлуатації обладнання міста залежать від розмірів і типу населеного пункту. Так, мережі електропостачання, газові, теплофікаційні, водопроводу та каналізації, траси міського транспорту, як правило, відображають схему розміщення проїздів міста.

Розвиток, утримання та експлуатацію перелічених видів обладнання міста здійснюють організації міського комунального господарства виконкомів місцевих рад народних депутатів.

Специфіка виробництва в комунальному господарстві зумовлює високу фондомісткість цієї галузі. Із загальної вартості основних та оборотних засобів частка перших становить майже 98 відсотків.

Структура основних засобів не однакова в різних галузях комунального господарства. При незначній питомій вазі машин та обладнання у більшості галузей комунального господарства у складі основних засобів значне місце посідають: у водопровідно-каналізаційному, газовому господарствах, на підприємствах електро- і теплопостачання – передавальні пристрої (від 50 до 70%); у трамвайно-тролейбусних господарствах – транспортні засоби (майже 40%); у готелях – будівлі (понад 90%) та ін.

Основні засоби в комунальному господарстві, крім виробничих, включають фонди зовнішнього благоустрою (тротуари, мости, набережні тощо). Для основних виробничих засобів амортизація нараховується за затвердженими нормами згідно з чинним Положенням; для основних засобів зовнішнього благоустрою амортизація не нараховується.

Відтворення основних засобів у комунальному господарстві здійснюється шляхом державних капітальних вкладень. Характерно, що основним джерелом фінансування капітальних вкладень є кошти бюджетів. За рахунок бюджетних асигнувань ведеться нове будівництво споруд зовнішнього благоустрою міст і селищ, розсадників тощо, а також їх капітальний ремонт.

Для забезпечення безперервного процесу виробництва, реалізації продукції (послуг) комунальні підприємства наділяються оборотними коштами. Їх склад та структура мають свою специфіку. У більшості комунальних підприємств відсутні такі елементи оборотних коштів, як сировина та основні матеріали, незавершене виробництво, готова продукція. У той же час завдяки чинній системі розрахунків за надані послуги, коли споживачам надаються пільгові строки оплати спожитої продукції (послуг) у комунальних підприємств (водопроводи, каналізація, тепло-, газо-, електропостачальні та інші), виникає необхідність мати значні оборотні кошти в розрахунках за надані послуги (продукцію), що відображаються за статтею «Абоненти».

З метою підвищення ефективності роботи підприємств житлово-комунального господарства необхідно особливу увагу приділяти пошуку та мобілізації резервів збільшення реалізації продукції та послуг споживачам за рахунок введення в дію нових і кращого використання діючих виробничих потужностей, економного та раціонального використання матеріалів, палива, пального, електроенергії, підвищення продуктивності праці.

Основні напрями вдосконалення господарського механізму в житлово-комунальному господарстві в період переходу до ринку такі ж, як і в інших галузях народного господарства, – розширення самостійності, самофінан-

сування, посилення матеріальної заінтересованості підприємств у кінцевих результатах праці та ін.

Побутове обслуговування являє собою багатогалузеве господарство, що складається з таких основних типів підприємств побутового обслуговування населення:

- виробничі об'єднання та спеціалізовані підприємства централізованого виробництва (фабрики індивідуального пошиття одягу, ремонту взуття, фабрики-пральні, заводи з ремонту побутової техніки та ін.);
- комбінати побутового обслуговування, що мають у своєму складі кілька цехів або майстерень, розміщених в одній будівлі, які спеціалізуються на наданні певних послуг (КПО);
- майстерні, ательє, цехи, ремонтно-будівельні контори, фотографія, пункти прокату, сільські будинки побуту та ін.

Соціальна структура підприємств побутового обслуговування населення у період переходу до ринку змінюється швидшими темпами, ніж соціальна структура житлово-комунального господарства. Тут має місце стабільна динаміка зростання питомої ваги приватних підприємств.

Підприємства побутового обслуговування населення надають послуги не тільки безпосередньо населенню, а й підприємствам та організаціям, що знаходить відображення в методах фінансового планування. На відміну від більшості промислових підприємств, діяльність яких протягом року має більш-менш ритмічний характер, робота підприємств побутового обслуговування населення зазнає сезонних коливань і залежить від попиту споживачів в окремі періоди не тільки року, а й протягом доби, тижня, місяця. Щоб забезпечити потреби споживачів у періоди максимального попиту на послуги, підприємства повинні мати додаткові резервні потужності, встановлювати певний ритм роботи.

Підприємства побутового обслуговування населення не тільки виробляють продукцію чи надають послуги, а й безпосередньо реалізують їх населенню, тобто без допомоги торговельних, збутових або інших посередницьких організацій. Отже, в цих галузях тісно переплітаються елементи промислового виробництва і роздрібної торгівлі. При цьому оплата наданих послуг або збігається з процесом виробництва та реалізації, або має авансовий характер, а в певних випадках і передуює процесу виробництва, що вносить свою специфіку в організацію оборотних коштів.

Доходи підприємств побутового обслуговування населення складаються з доходів від реалізації продукції та послуг населенню, організаціям та установам, від реалізації продукції масового виробництва, від реалізації тканин та інших основних матеріалів, що використовуються при виконанні

замовлень населення і які оплачуються замовником понад встановлені ціни і тарифи, а також від реалізації напівфабрикатів, вузлів та деталей, що відпускаються всередині системи.

Основним джерелом доходів є грошові кошти, що їх одержало підприємство за реалізовані послуги та продукцію. Їх розмір визначається рівнем цін і тарифів, обсягом наданих послуг та виробленої продукції. Обсяг реалізації продукції та послуг визначається виробничою програмою, що розробляється з урахуванням наявності та використання виробничих потужностей за кожною групою побутових послуг і окремими видами продукції, а також розвитку мережі майстерень, ательє, приймальних пунктів та інших підрозділів підприємства.

На підприємствах побутового обслуговування населення розрахунок виручки ведуть окремо від реалізації продукції та послуг для населення і від реалізації продукції, послуг, робіт, що не пов'язані з обслуговуванням населення. В обсяг реалізації побутових послуг населенню включають роботи, виконані підприємством і оплачені замовником, а з індивідуального пошиття одягу та взуття, в'язання та пошиття трикотажних виробів, виготовлення меблів за індивідуальними замовленнями, ремонту автотранспорту і квартир – вартість робіт, виконаних підприємством, оплачених замовником і зданих йому.

В обсяг реалізації робіт і послуг побутового обслуговування населення поряд із вартістю виконаних індивідуальних замовлень включається також вартість виконаних робіт і послуг на замовлення тих організацій та установ, які прирівняні до послуг населенню, а також вартість напівфабрикатів, вузлів та деталей, що поставляються у порядку кооперації іншим підприємствам служби побуту для виконання робіт із побутового обслуговування населення.

Планування обсягу виручки від реалізації продукції та послуг як населенню, так і організаціям та установам здійснюється за тією ж методикою, що й у промисловості, тобто на основі виробничої програми з урахуванням зміни залишків нереалізованих замовлень, та планових цін і тарифів.

Особливістю підприємств побутового обслуговування населення є те, що виручка за виконані роботи й надані послуги надходить, як правило, в касу готівкою за місцезнаходженням підприємства, майстерні, ательє, приймального пункту та ін.

Сума виручки від реалізації продукції та послуг тісно пов'язана з повнотою оприбуткування і надходження одержаних від замовників грошей у касу підприємства.

Особливості технологічного процесу підприємств побутового обслуговування населення зумовлюють відносно низьку порівняно з промисловістю питому вагу основних засобів у загальній сумі виробничих засобів цієї галузі.

У структурі основних промислово-виробничих засобів питома вага активної частини (машин та обладнання) становить близько 20%, частка будівель та споруд – майже 80 відсотків.

Основна частина капітальних вкладень на підприємствах побутового обслуговування населення здійснюється за рахунок коштів фонду виробничого й соціального розвитку. З цього джерела фінансуються роботи з технічного переозброєння виробництва, удосконалення технологічних процесів, організації виробництва та праці, нових видів побутових послуг, зростання продуктивності праці, зниження собівартості, поліпшення якості побутових послуг, підвищення рентабельності та ін.

У випадках, коли власних коштів для фінансування капітальних вкладень у підприємств служби побуту недостатньо, вони можуть одержати банківський кредит. Кредит на витрати, пов'язані з розширенням діючих та організацією нових підприємств, погашається за рахунок коштів фонду виробничого й соціального розвитку.

З метою забезпечення безперебійного процесу виробництва і реалізації продукції та послуг підприємства побутового обслуговування населення повинні мати відповідні оборотні кошти. До складу оборотних коштів цих підприємств входить специфічна стаття, пов'язана з наданням послуг населенню, – «Предмети прокату». Вона охоплює понад 13% запасів товарно-матеріальних цінностей.

Основними джерелами формування оборотних коштів та покриття приросту їх нормативу на підприємствах побутового обслуговування є кошти фонду виробничого й соціального розвитку і сталі пасиви.

Однією з визначальних рис забезпечення діяльності організацій та установ охорони здоров'я, освіти, фізкультури та спорту є наявність багатоканальної системи надходження фінансових ресурсів. Джерелами фінансування їхньої діяльності можуть бути як бюджетні ресурси, так і кошти підприємств, організацій, населення. Вибір того чи іншого джерела фінансування із суспільних фондів споживання, а також співвідношення між ресурсами, що розподіляються через суспільні фонди споживання, і коштами населення, що направляються на відшкодування витрат на надання матеріально-побутових та соціально-культурних послуг, визначаються залежно від характеру й особливостей потреб, що задовольняються.

Для забезпечення потреб медичного обслуговування, здобуття середньої і вищої освіти, утримання непрацездатних членів суспільства та деяких інших потреб використовуються головним чином кошти державного бюджету. Для відшкодування витрат на надання послуг дитячими дошкільними установами, а також деяких послуг соціально-культурного характеру, крім загальнодержавних коштів, широко використовуються децентралізовані

джерела суспільних фондів споживання та кошти населення. Витрати на послуги, пов'язані з відпочинком та охороною здоров'я трудящих, відшкодовуються за рахунок коштів населення і децентралізованих соціальних фондів.

Висновки. Становлення і розвиток в Україні ринкової інфраструктури суттєво змінюють економічне, інформаційне і правове середовище функціонування підприємств, зміст їхньої фінансової діяльності. Саме тому розв'язання проблеми забезпечення фінансової стабілізації житлово-комунального комплексу є головною передумовою формування економічних взаємовідносин у цій галузі. Для свого функціонування всі підприємства повинні мати кошти, тому що кожна господарська операція має своє вартісне вираження. Організація і здійснення виробничого процесу неможливі без наявності фінансових ресурсів.

8.3. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Реформування економіки України потребує формування такої організації економічних відносин, яка забезпечить включення її рівноправним членом до світового співтовариства. Тому цей процес має бути спрямований на регіоналізацію економіки. Тільки в цьому разі можна забезпечити раціональне використання місцевих ресурсів і відродити ефективне господарство міста, що створить сприятливі умови життєдіяльності населення.

Важливою складовою комунальних ресурсів міста є комунальні підприємства, ефективне функціонування яких забезпечує поповнення дохідної частини місцевого бюджету. Ці підприємства у спадок від командно-адміністративної економіки отримали цілий комплекс проблем, що набувають особливої актуальності у зв'язку зі швидким переходом економіки на ринкові відносини.

Основними проблемами комунальних підприємств, які потребують першочергового розв'язання, є, по-перше, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень, неналежна увага керівників до цієї справи, що поряд із браком інституційних перетворень призвело до руйнівного і кризового стану підприємств міського господарства.

Процес формування комунальної власності в Україні ще триває, тому потребують вирішення питань, пов'язані з управлінням цими об'єктами.

Законодавча база, що чинна сьогодні, не розв'язує проблеми чіткого розмежування державної і комунальної власності. Досі немає окремого закону, який би регламентував право комунальної власності, отже, комунальна власність залишається підвидом державної форми власності.

Крім того, не розмежовано прав і повноважень у процесі управління об'єктами, які є власністю територіальних громад, що призводить до втручання держави у формування і перерозподіл фінансових ресурсів міста.

В сучасних умовах залишається актуальним питання визначення правового статусу комунальних підприємств, оскільки в ході економічних перетворень ще не повною мірою вдалося створити правові умови для їх стабільного і поступового розвитку. Досі немає чітких критеріїв необхідності створення і діяльності цих підприємств. Низька ефективність функціонування комунальних підприємств призводить до недоодержання доходів у місцевий бюджет, а система управління, що існує сьогодні, малоефективна і потребує реформування.

Крім того, немає нормативно-правових документів, які б регламентували механізм передачі основних фондів підприємствам в управління, оренду, концесію. Нормативно не врегульовано питань господарської діяльності на територіях, що зазнають негативного впливу процесів техногенного і природного характеру, у тому числі загальнодержавного значення від підтоплення, зсувів тощо.

Бракує нормативів щодо галузей соціальної сфери. Централізований фонд дотацій, що його використовують сьогодні, на практиці тільки викликає напруженість між регіонами і, звичайно ж, не стимулює власних джерел місцевих доходів.

По-друге, більшість підприємств комунальної власності мають велику територію обслуговування. Це обмежує можливість одночасного впливу на всі ланки організації. Також до несвоечасного отримання та обробки інформації для прийняття управлінських рішень призводить недостатній рівень забезпечення комп'ютерною та оргтехнікою, відповідним програмним набором.

По-третє, недосконалість системи розрахунків за спожиті населенням та організаціями житлово-комунальні послуги призводить до значних обсягів заборгованості населення з оплати послуг, до неспроможності одних підприємств комунальної сфери розрахуватись за надані їм комунальні послуги з іншими підприємствами галузі.

У багатьох регіонах гострою проблемою для підприємств комунального господарства залишаються хронічні неплатежі споживачів за виконані

роботи. Більш ніж 40% становить заборгованість населення через неплатоспроможність. До 30% сягає заборгованість бюджетних організацій, які фінансуються з державного і місцевого бюджетів. Велика заборгованість місцевих бюджетів за роботи, виконані з благоустрою міст, у результаті обсяги робіт підприємств дорожнього, зеленого господарства і зовнішнього освітлення скоротились у 5–10 разів. Відповідно скоротилися робочі місця, різко погіршився стан і експлуатація доріг, зелених насаджень, освітлення й інших об'єктів благоустрою. Крім того, росте заборгованість бюджету на погашення різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги, надані населенню¹³⁹.

Причинами виникнення та подальшого накопичення кредиторської і дебіторської заборгованості є:

- низька платоспроможність населення;
- несвоєчасна оплата послуг споживачами;
- невідповідність рівня тарифів вартості послуг;
- відсутність бюджетних дотацій на покриття різниці між рівнем тарифу та повною вартістю послуг;
- наявність штрафних санкцій комунальним підприємствам від кредиторів, які, у свою чергу, не мають права виставляти відповідні санкції до населення;
- відсутність штрафних санкцій до громадян-неплатників.

У силу своєї занедбаності проблема заборгованості не має однозначного розв'язання: коштів, достатніх для цього, немає ні в населення, ні в бюджеті. Але потрібно визначити хоча б підходи до її розв'язання.

Серйозним чинником незадовільного фінансового стану підприємств є відсутність матеріальної відповідальності споживачів за несплату або несвоєчасну оплату послуги. Відсутня взаємна відповідальність сторін щодо якості надання послуг та оплати їх споживання.

Не працює механізм припинення надання послуги (відключення). Необхідно встановити чіткі та прозорі взаємні права і обов'язки всіх суб'єктів процесу виробництва та споживання комунальних послуг, а також можливість реального вирішення спорів у судовому порядку в разі порушення.

Крім того, великих фінансових втрат зазнають комунальні підприємства через систему фінансування пільг, які значною мірою надаються державою за рахунок підприємств міського господарства. Протягом останнього часу питання соціальної політики мають безпосередній вплив на ці підприємства: розширення пільгових категорій громадян, постійне недофінансування

¹³⁹ Корнейчук С. В. Государственное регулирование территориального развития ЖКХ / С. В. Корнейчук // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий / НАН Укр. ИЭПИ ; редкол. : В. К. Мамутов (отв. ред.) и др. – Донецк : Юго-Восток, ЛТД, 2003. – 434 с.

соціальних програм призводять до погіршення стану підприємств комунальної власності.

По-четверте, незадовільний стан багатьох об'єктів комунальної інфраструктури як побутового, так і виробничого призначення, зокрема тих, які виробляють і розподіляють тепло, воду, електроенергію, очисних споруд, транспортних магістралей тощо. Причинами є моральний і фізичний знос, неефективні форми управління. Зокрема, сьогодні в аварійному стані перебуває більша частина споруд і мереж, які фактично відпрацювали термін амортизації. Обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання теплоенергетики, водопостачання, водовідведення, міського електротранспорту, систем сміттєпереробки в 1,5–2 рази більші, ніж у будь-якій іншій галузі. На межі повної зупинки перебуває ліфтове господарство. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відбудовним роботам, витрати на які у 2–3 рази вищі.

Протяжність аварійних теплових мереж сьогодні становить 14 тис. км. Кількість котелень на підприємствах комунальної теплоенергетики зросла більше ніж у 1,5 рази, при цьому їхня сумарна потужність зросла удвічі, однак виробництво теплової енергії за той же період збільшилось лише на 6%. Тобто майже половина основних фондів підгалузі працює неефективно, а теплоносій надходить у мережі з нижчою, ніж нормативна, температурою. Термін експлуатації 21% котлів перевищує 20 років, 38% котлів малоефективні та застарілі з ККД менше ніж 82%. Недосконала і застаріла автоматика регулювання процесу горіння не дозволяє досягти максимальної повноти згоряння палива і економії газу.

Постійно погіршується стан житлового фонду. Нині майже 40 тис. будинків (4% житлового фонду України) належать до категорії старих та аварійних. Кожний третій будинок потребує капітального або поточного ремонту¹⁴⁰.

Фактичні витрати на капремонт у більшості областей становлять лише 60–80% планових показників, при цьому нормативна потреба в 1,5 рази більша за планову. Через брак бюджетних коштів капітальний ремонт житла комунальної власності порівняно з 1991 роком скоротився в кілька разів, а в низці областей практично повністю призупинений. Старіння житлового фонду – серйозна проблема для України. Не виконується Програма реконструкції будинків перших масових серій.

За останні 10 років кількість рухомого складу електротранспорту зменшилася на 3,4 тис. одиниць (30%), а понад 70% наявного парку рухомого складу міського електротранспорту відпрацювали нормативний строк експлуатації.

¹⁴⁰ Семчук Г. М. Реформа стосується всіх / Г. М. Семчук // Міське господарство України. – 2002. – № 3. – С. 2–10.

Із 3 710 мостів та шляхопроводів 73% не відповідають вимогам чинних нормативів за вантажопідйомністю або габаритами, а 140 – перебувають в аварійному стані. Занепокоєння викликає незадовільний стан некатегорійних мостів, особливо через Дніпро в містах Києві, Дніпропетровську та Запоріжжі.

У містах і селищах не сформовано сучасної системи поводження з побутовими відходами, що вкрай негативно впливає на санітарно-епідеміологічний стан довкілля. Більшість сміттєзвалищ – екологічно небезпечні об'єкти.

З найбільш актуальних проблем у матеріалах, надісланих обласними державними адміністраціями, привертають увагу такі. Стан будівель і споруд закладів освіти, охорони здоров'я, культури та інших задовільний, у бюджетах міст протягом 2000–2001 років щорічно передбачались кошти на проведення їх ремонту (хоча обсяг 0,1–4% від загальної суми витрат бюджетів для цього замалий). Стан же комунальних підприємств визнаний незадовільним. Усі міські комунальні підприємства, що надають послуги з теплопостачання, збиткові, устаткування застаріле й енергомістке, потребує значних капіталовкладень. Заміни потребують від 40 до 60% мереж водо- і теплопостачання, водовідведення¹⁴¹.

Протягом останніх років багато підприємств міського господарства практично перебувають у зоні збитковості. Така тенденція, звісно, негативно впливає і на технічний стан основних засобів цих підприємств.

По-п'яте, існує дефіцит різноманітних ресурсів. У своїй більшості підприємства міського господарства працюють сьогодні фактично за рахунок тих ресурсних можливостей, що були накопичені до початку 1990-х років. У зв'язку з паливно-енергетичною кризою виникає необхідність зниження загальних і питомих енерговитрат.

Зокрема, однією з основних структур ЖКГ є водопровідно-каналізаційне господарство, що протягом десятиліть розвивалось екстенсивно. У свідомості споживачів укорінилося помилкове уявлення, що необмежена кількість подаваної води є показником високого рівня комунально-побутової сфери. Результатом такої політики став дефіцит водяного балансу в деяких регіонах.

З усього обсягу споживаної в ЖКГ електроенергії 60% споживає водопровідно-каналізаційне господарство. Тому її економія тут має бути на першому місці. Велика енергоємність житлового фонду багато в чому зумовлена тим, що з метою здешевлення будинки будували без ухвалення їхнього оптимального теплового захисту. Енергетична криза, залежність від російських та інших іноземних постачальників нафти і газу, зростання їхньої ціни викликають необхідність у значному посиленні регуляторної ролі держави в економії енергоресурсів.

¹⁴¹ Гринчук Н. Матеріально-фінансова забезпеченість надання громадських послуг у містах України / Н. Гринчук // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1–3. – С. 133–139.

Головним об'єктом енергозбережної діяльності є існуючий житловий фонд і комунальна інфраструктура. Переустаткування цього фонду з метою його утеплення, удосконалення комунального устаткування – основні напрями скорочення витрат енергоресурсів. Аналіз показує, що 50–60% палива, призначеного для обігріву приміщень, губиться через погану теплоізоляцію: тепло виходить через стелі, стіни, погано підігнані двері, вікна¹⁴².

Ринковий принцип лібералізації цін під час переходу держави загалом до ринкової системи функціонування економіки спричинив суттєве подорожчання житлово-комунальних послуг, тарифи на які не покривали їхньої вартості.

Відчутної нагальності набула проблема неефективного використання ресурсів. Це пояснювалося тим, що застарілі технології, впроваджені ще за радянських часів, з огляду на дешевизну і практично бездефіцитність ресурсів у колишньому СРСР, були налаштовані на екстенсивний розвиток галузі. На початку 1990-х років такі технології виявилися вкрай неефективними. При цьому бюджетні кошти на їх модернізацію вже не виділялися, а тариф, як і раніше, цих витрат не покривав.

Оскільки в собівартості житлово-комунальних послуг енергетична складова досягає в окремих підприємствах понад 50%, то підвищення цін на енергоносії неминуче призвело до випереджувального, порівняно з іншими товарами, зростання вартості житлово-комунальних послуг. Та навіть за таких умов частка вартості, яку сплачувало населення, залишалася мізерною, що змушувало державу виплачувати дотації підприємствам житлово-комунального господарства. Це призвело до дефіциту фінансових ресурсів¹⁴³.

Хронічний дефіцит бюджету міста зумовлений як ослабленням податкової бази, так і неефективною витратою коштів. За гострої нестачі коштів у місцевих бюджетах органи місцевої влади не мають можливості здійснювати намічені заходи щодо розвитку галузей соціальної інфраструктури. Зазначимо, що грошей не вистачає на науку, культуру, освіту, охорону здоров'я, захист довкілля тощо.

Для підвищення технологічного рівня сервісу також потрібні основні й оборотні фінансові засоби, що сьогодні в дефіциті через відомі кризові ситуації у нашій економіці. З одного боку – величезна дебіторська заборгованість, а з другого – в умовах ринку, односторонньо контрольована стара витратна система утримання комунального господарства, різке падіння обсягу виконуваних послуг і нерегульоване споживання енергоносіїв.

¹⁴² Хижняк Л. Т. Направления реформирования ЖКХ / Л. Т. Хижняк // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий : материалы Третьей международной научно-практической конференции, г. Донецк, 24–26 апреля 2003 г. / НАН Укр. ИЭПИ. – Донецк : Юго-Восток, ЛТД, 2003. – 224 с.

¹⁴³ Семчук Г. М. Реформа стосується всіх / Г. М. Семчук // Міське господарство України. – 2002. – № 3. – С. 2–10.

Якщо на підприємствах побутового обслуговування, торгівлі і суспільного харчування є умови для самооплатності, то в житлово-комунальному господарстві і на міському транспорті їх немає. Останні дістають відсутні кошти з державного бюджету через вищі організації на регіональному рівні. Установи освіти й охорони здоров'я фінансуються з місцевого бюджету, лише дитячі дошкільні установи мають й інші джерела фінансування – кошти промислових і будівельних організацій, плату від батьків. Джерелами фінансування об'єктів фізкультури і спорту, поряд з міським бюджетом, є кошти профспілок і підприємств.

Для розв'язання проблеми дефіциту різноманітних ресурсів на підприємствах комунальної власності потрібне залучення інвестицій, але в Україні відсутні економічні стимули для залучення інвестицій до комунальної галузі. Через значну фінансову нестабільність фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно привабливу. Брак гарантій обмежує використання альтернативних механізмів фінансування довгострокових проектів за рахунок випуску облігацій, фінансового лізингу із залученням виробників обладнання, а також інвестиційних коштів приватного сектору.

Брак інвестицій у галузь та обігових коштів підприємств призвів до значного погіршення технічного стану основних засобів, підвищення аварійності об'єктів житлово-комунального господарства, збільшення питомих витрат і непродуктивних витрат матеріальних та енергетичних ресурсів, що негативно впливає на рівень і якість комунальних послуг.

У містах склалася складна ситуація з функціонуванням об'єктів соціальної сфери, переданих у комунальну власність міста з балансу підприємств. Проблема їхнього фінансування не вирішена.

Водночас у містах продовжується тенденція зниження чисельності населення: у містах районного значення – на 0,5–13,5%, обласного значення – на 0,3–6,5% за останні п'ять років. Працездатне населення становить (у відсотках до загальної чисельності обстежених міст) у малих містах 45–56%, у містах обласного значення – 45–65%. Чисельність працездатного населення коливається залежно від економічної ситуації на території міст: в окремих містах спостерігається тенденція збільшення працездатного населення на 2–4%, а в інших чисельність працездатних знизилась за останні п'ять років на 68% (м. Тячів Закарпатської області), в містах обласного підпорядкування зниження становило 1,5–2,7%. За останні п'ять років у малих містах чисельність працездатного населення віком до 28 років знизилась на 1,5–15%, до п'ятирічного віку – на 3–9%, народжуваність – на 17–30 відсотків.

У містах обласного значення безробітних реєструється 0,9–3,6% від загальної кількості осіб працездатного віку, рівень навантаження непра-

цездатних на одного працюючого у середньому дорівнює 1. Водночас рівень фіксованого безробіття на території малих міст найвищий серед інших адміністративно-територіальних одиниць – від 4 до 27%. Це зумовлено тим, що понад 60% малих міст є монофункціональними. Навантаження на одного працюючого на території міської (селищної) ради непрацездатних (пенсіонерів, дітей та інших осіб), які проживають на території ради, в середньому 8 осіб, а, наприклад, у місті Ланчин Надвірнянського району Івано-Франківської області – 62 особи.

За останні два роки спостерігається тенденція поживавлення економічної діяльності на території більшості міст обласного значення. Проте в містах із чисельністю населення менше ніж 50 тис. жителів і монофункціональною економікою відчуваються різкі коливання в рівнях доходів місцевих бюджетів. Економічний стан діючих на території міської (селищної) ради підприємств різних форм власності нестійкий, рівень їхньої рентабельності змінюється майже щороку від +8 до -20%.

Також у нових умовах господарювання для підприємств міського господарства можна виділити ще такий комплекс найважливіших проблем:

- не сформована система ресурсозбереження;
- громіздкість структур управління, роздуті штати персоналу;
- відсутній контроль якості продукції;
- асинхронність функціонування об'єктів комунальної сфери;
- не забезпечене регулювання і контроль діяльності підприємств;
- не сформовані конкурентні відносини у сфері виробництва та послуг тощо.

Таким чином, необхідно провести реформування підприємств комунальної власності, важливими напрямками якого мають стати демонополізація, приватизація, оренда, створення конкурентного середовища в системі управління та обслуговування тощо.

Побудова конкурентного ринку в комунальній сфері можлива в разі докорінної трансформації економічних відносин усередині неї з відповідними умовами, що включають: відповідну законодавчу і нормативну базу, інституційні та фінансово-кредитні фактори, макроекономічні, соціально-політичні і психологічні умови, розвинуту і доступну інформаційну базу тощо.

Крім того, слід удосконалити склад і структуру об'єктів комунальної власності. Роздержавлення та приватизація є одним із найбільш дієвих засобів удосконалення складу і структури комунальної власності. В комунальній власності мають залишатися, перш за все, підприємства, що надають гарантований мінімум послуг населенню безкоштовно, об'єкти, послуги яких надаються населенню безкоштовно або за помірну плату, що гарантує їхню доступність для усіх верств населення, інфраструктурні об'єкти,

підприємства, що надають платні послуги населенню, але можуть бути легко монополізовані. Всі решта підприємства мають і можуть бути приватизовані шляхом продажу на аукціонах та конкурсах, оскільки ці об'єкти є найбільш привабливими для приватних інвесторів.

Місцеві органи влади повинні дбати про підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств і зниження на цій основі бюджетних видатків. Як показує світовий досвід, таке підвищення ефективності роботи комунальних підприємств можливе тільки за умови залучення в комунальну власність приватного капіталу. Форми такого залучення можуть бути різноманітними, але в усіх випадках місцеві органи влади повинні контролювати діяльність підприємств з участю приватного капіталу. Залучити приватний капітал у комунальну власність можна шляхом здійснення торгів на надання тих чи інших послуг, особливо в галузях, які є природними монополістами.

Крім того, на нинішньому етапі розвитку міського господарства доцільно далі впроваджувати договори оренди і концесії. Головним підсумком такої процедури буде ефективне господарське використання комунальної власності.

Необхідно забезпечити безбиткове функціонування комунальних підприємств при прозорій економічно обґрунтованій системі визначення рівня тарифів на комунальні послуги, оптимізувати витрати матеріальних, енергетичних та інших ресурсів підприємств комунальної власності. Крім того, необхідно реструктуризувати заборгованість, ужити заходів для формування та впровадження тарифів, що забезпечували б відшкодування вартості послуг, а також забезпечити збільшення рівня збору платежів і багато іншого.

Висновки. Таким чином, ціла низка негативних соціально-економічних факторів призвели більшість підприємств комунальної власності до занепаду. Більш ніж десятилітній досвід показав, що ринкові реформи протікають досить мляво, що свідчить про суттєві недоліки в законодавчій базі самого реформування. Насамперед, необхідно розв'язати проблему забезпечення рентабельної роботи підприємств міського господарства, а це питання не тільки ціноутворення, а й ефективного управління фінансовими ресурсами підприємства, у тому числі й моделювання інфляційних втрат при сформованих тарифах, управління дебіторською заборгованістю, взаємини з державою з приводу податків і зборів, інвестиційної діяльності, різних проблем у взаємовідносинах зі споживачами і багатьох інших. Це можливо тільки в разі своєчасного виявлення та розв'язання проблем комунальних підприємств. Саме тоді держава зможе розраховувати на те, що тягар із забезпечення споживачів якісними і доступними послугами візьмуть на себе нові ринкові утворення.

Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР¹⁴⁴

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції та Законів України створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у визначених межах.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Міське самоврядування в Україні – гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

¹⁴⁴ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

- Обласний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.
- Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.
- Посадова особа місцевого самоврядування** – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.
- Поточний бюджет** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.
- Право комунальної власності** – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.
- Правомочний склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.
- Представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.
- Районний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.
- Районні та обласні ради** – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.
- Самооподаткування** – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.
- Склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.
- Територіальна громада** – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

ТЕСТИ

1. **Область, район, місто, район у місті, селище, село – це:**
 - а) територіальний устрій;
 - б) територіальна громада;
 - в) адміністративно-територіальна одиниця;
 - г) адміністративно-територіальний устрій.
2. **План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, – це:**
 - а) державний бюджет;
 - б) загальний фонд бюджету;
 - в) спеціальний фонд бюджету;
 - г) місцевий бюджет.
3. **Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази, – це:**
 - а) бюджет розвитку;
 - б) бюджет зростання;
 - в) бюджет стагнації;
 - г) бюджет занепаду.
4. **Органи, які відповідно до Конституції та законів України створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у визначених межах, – це:**
 - а) виконавчі органи міських рад;
 - б) виконавчі органи місцевих рад;
 - в) Верховна Рада України;
 - г) виконавчі органи сільських та селищних рад.
5. **Повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, – це:**
 - а) делеговані повноваження;
 - б) лінійні повноваження;
 - в) штабні повноваження;
 - г) функціональні повноваження.
6. **Кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону, – це:**
 - а) керівний склад ради;
 - б) загальні збори;

- в) загальний склад ради;
 - г) склад ради.
7. **Зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення – це:**
- а) керівний склад ради;
 - б) загальні збори;
 - в) загальний склад ради;
 - г) склад ради.
8. **Розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою, – це:**
- а) мінімальний рівень податків;
 - б) мінімальний рівень потреб на будівництво;
 - в) мінімальний рівень соціальних потреб;
 - г) мінімальний бюджет місцевого самоврядування.
9. **Гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України – це:**
- а) мінімальний рівень соціальних потреб;
 - б) мінімальний бюджет місцевого самоврядування;
 - в) мінімальний рівень податків;
 - г) мінімальний рівень потреб на будівництво.
10. **Гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України – це:**
- а) представницький орган місцевого самоврядування;
 - б) органи самоорганізації населення;
 - в) місцеве самоврядування в Україні;
 - г) міська рада.
11. **Форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування – це:**
- а) всенародне голосування;
 - б) консультативне опитування;
 - в) місцевий референдум;
 - г) місцеві вибори.
12. **План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання, – це бюджет:**
- а) обласний;
 - б) районний;

- в) міський;
 - г) місцевий.
- 13. Представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, – це:**
- а) міська рада;
 - б) місцеве самоврядування в Україні;
 - в) органи самоорганізації населення;
 - г) представницький орган місцевого самоврядування.
- 14. Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, – це:**
- а) службова особа територіальної громади;
 - б) посадова особа територіальної громади;
 - в) службова особа місцевого самоврядування;
 - г) посадова особа місцевого самоврядування.
- 15. Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків, – це бюджет:**
- а) розвитку;
 - б) тактичний;
 - в) стратегічний;
 - г) поточний.
- 16. Право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, – це право власності:**
- а) на житло;
 - б) на землю;
 - в) право інтелектуальної власності;
 - г) право комунальної власності.
- 17. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради, – це:**
- а) правомочний склад ради;
 - б) керівний склад ради;
 - в) загальний склад ради;
 - г) склад ради.
- 18. Виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, – це:**
- а) міська рада;
 - б) місцеве самоврядування в Україні;

- в) органи самоорганізації населення;
 - г) представницький орган місцевого самоврядування.
- 19. План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання, – це бюджет:**
- а) селищний;
 - б) сільський;
 - в) районний;
 - г) міський.
- 20. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, – це:**
- а) сільські ради;
 - б) міські ради;
 - в) районні та обласні ради;
 - г) місцеві ради.
- 21. Форма залучення на добровільній основі рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру – це:**
- а) самооподаткування;
 - б) самоокупність;
 - в) самонадійність;
 - г) самофінансування.
- 22. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, – це:**
- а) керівний склад ради;
 - б) загальні збори;
 - в) загальний склад ради;
 - г) склад ради.
- 23. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, – це:**
- а) територіальний устрій;
 - б) територіальна громада;
 - в) адміністративно-територіальна одиниця;
 - г) адміністративно-територіальний устрій.
- 24. Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних і делегованих державою повноважень, – це:**
- а) місцеве господарство;
 - б) міське господарство;

- в) місцеві фінанси;
 - г) міські фінанси.
- 25. В якому році ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»:**
- а) 1991 р.;
 - б) 1993 р.;
 - в) 1997 р.;
 - г) 2002 р.
- 26. Що безпосередньо забезпечує місцеве господарство:**
- а) задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування;
 - б) задоволення потреб населення;
 - в) функціонування системи місцевого самоврядування;
 - г) безпосереднє задоволення потреб держави.
- 27. Що являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій й установ, що обслуговують матеріально-побутові та культурні потреби населення, яке мешкає в ньому:**
- а) місцеве господарство;
 - б) міське господарство;
 - в) місцеві фінанси;
 - г) міські фінанси.
- 28. До складу місцевого господарства входять такі елементи:**
- а) міське господарство;
 - б) міське та селищне господарства;
 - в) міське та сільське господарства;
 - г) міське, селищне та сільське господарства.
- 29. Представники якої школи ототожнювали місцеві фінанси з місцевими бюджетами, які були частиною державного бюджету і повністю залежали від нього:**
- а) земського самоврядування та міського управління;
 - б) соціалістичної;
 - в) школи періоду непу;
 - г) радянської.
- 30. Представники якої школи визначили три типи організації місцевих фінансів – англійський, французький, прусський:**
- а) земського самоврядування та міського управління;
 - б) соціалістичної;
 - в) школи періоду непу;
 - г) радянської.

Відповіді

1.в); 2.г); 3.а); 4.б); 5.а); 6.в); 7.б); 8.г); 9.а); 10.в); 11.в); 12.а); 13.в); 14.г); 15.г); 16.г); 17.а); 18.г); 19.в); 20.в); 21.а); 22.г); 23.б); 24.в); 25.в); 26.а); 27.б); 28.г); 29.б); 30.б).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. *Визначення структури систем і підсистем міського господарства.* З наведеного далі переліку назв систем і підсистем міського господарства визначіть їхню структуру.

Назва систем і підсистем міського господарства: житлове господарство, дорожнє господарство, зелене господарство, системи транспорту, системи забезпечення господарчо-побутових процесів життєдіяльності міста, системи інформації, системи самоочищення, системи захисту міського середовища, експлуатаційні системи, міський транспорт, зовнішній транспорт, автомобільний транспорт, водний транспорт, повітряний транспорт, залізничний, трамвай, метрополітен, автобус, тролейбус, легковий автомобіль, водопостачання, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання, каналізація, водовідведення, протизсувні заходи, зовнішнє освітлення територій міста, пошта, санітарне очищення території та утилізація відходів життєдіяльності населення і виробництва, телефон, телебачення, цвинтарі, телеграф, протипожежні заходи, заходи проти підтоплення і повеней, охорона пам'яток історії та культури.

Методичні рекомендації

Заповніть відповідні розділи *табл. 8.2*¹⁴⁵.

Таблиця 8.2

Структура систем і підсистем міського господарства

№	Назва галузевої системи	Назва підсистем, що належать до галузі, та їх складові
1		
2		
...		
<i>n</i>		

2. *Визначення типової структури галузей міського господарства.* Визначіть функціональні підсистеми, з яких складається кожна галузь міського господарства, та стисло охарактеризуйте їхню роль у функціонуванні галузі.

Методичні рекомендації

Результати занесіть до *табл. 8.3*.

Таблиця 8.3

Типова структура галузей міського господарства

№	Назва функціональної галузевої підсистеми	Стисла характеристика функції підсистеми у загальному функціонуванні системи
1		
2		
...		
<i>n</i>		

¹⁴⁵ Устінова Е. І. Міське комунальне господарство : навч.-метод. посібник / [Е. І. Устінова, А. Є. Гай, О. О. Маріц та ін.]. – К. : НАУ, 2008. – 116 с.

3. *Визначення структури культурно-побутового обслуговування населення.* З наведеного далі переліку назв установ і підприємств визначить, до якого з чотирьох ступенів у системі культурно-побутового обслуговування вони належать, радіус їх обслуговування, місцезнаходження у планувальній структурі міста.

Назва установ і підприємств культурно-побутового обслуговування населення: кафе, аптека, ательє побутового обслуговування (ремонтні майстерні, приймальні пункти), дитячі ясла і садки, школи, продовольчі і першої необхідності промтоварні магазини, жек, їдальні, будинки культури, клуби, кінотеатри, бібліотеки, пологові будинки і районні лікарні, спортивні центри (спортивні зали, плавальні басейни, спортивні тренувальні майданчики), палаци культури, музеї, виставки, театри, цирки, концертні зали, великі кінотеатри, міські спортивні центри (стадіони, плавальні басейни, водні станції), міські торговельні центри, спеціалізовані лікарні та медичні центри, наукові та навчальні центри, адміністративні і господарські заклади, водні станції і пляжі, ресторани і кафе та готелі й мотелі у приміських зонах, риболовні, лижні і туристичні бази, будинки відпочинку, санаторії, заміські дитячі установи.

Методичні рекомендації

Заповніть відповідні розділи *табл. 8.4.*

Таблиця 8.4

Структура культурно-побутового обслуговування

Ступінь	Назва ступеня	Установи, що належать до відповідного ступеня	Місце розташування у планувальній структурі міста	Радіус обслуговування
I				
II				
III				
IV				

4. *Визначення структури території озеленення.* З наведеного далі переліку назв об'єктів зелених насаджень визначить, до якої категорії згідно з їх класифікацією вони належать.

Назва об'єктів зелених насаджень міста: спортивний парк, міський парк, дитячий парк, центральні та районні парки, парки культури і відпочинку, міський сад, сквер на площі, меморіальний парк, бульвар на вулиці, насадження на вулицях і площах, лісопарк, лугопарк, гідропарк, зона масового відпочинку, насадження територій шкіл, технікумів, вищих навчальних закладів, насадження територій дитячих садків і ясел, територій клубів, палаців культури, громадських будинків, територій науково-дослідних установ, територій ботанічного саду і парку, територій зоологічного саду і парку, територій лікарень

та лікувально-профілактичних закладів, території промислових підприємств, території житлових мікрорайонів, кварталів, території санаторіїв та будинків відпочинку, території заповідників, санітарно-захисних зон, водоохоронних зон, протипожежні насадження, насадження інженерно-меліоративного призначення, насадження вздовж автомобільних і залізничних доріг, насадження на кладовищах, міські розсадники і квітникові господарства.

Методичні рекомендації

Заповніть відповідні розділи *табл. 8.5.*

Таблиця 8.5

Структура зелених насаджень міста

Категорії	Назва категорії зелених насаджень	Назва об'єктів зелених насаджень, які належать до відповідної категорії
1		
2		
3		

5. *Визначення об'єктів обслуговування автомобільного транспорту.* Визначіть умовні місця розміщення автомобільних стоянок для індивідуальних автомобілів та розрахуйте площі їхніх ділянок. Вихідні дані – планувальна схема міста.

Методичні рекомендації

Вирішуючи завдання, необхідно враховувати таке:

- 1) автомобільними стоянками (місцями тимчасового зберігання індивідуальних автомобілів) мають бути забезпечені житлові райони, промислові підприємства, рекреаційні території, зона зовнішнього транспорту, центр міста, а також об'єкти значного тяжіння (стадіони, території постійно діючих виставок, ринків, лікарень, вищих навчальних закладів тощо);
- 2) місткість стоянок розраховується з умови забезпечення ними 75% усіх особистих автомобілів, з яких 25% припадає на житлові райони, 25% – промислові райони, 15% – місця короткотермінового відпочинку, 5% – центр міста;
- 3) кількість місць на автостоянках біля залізничного вокзалу, стадіону, районної лікарні та інших великих об'єктів тяжіння визначаються з розрахунку 12–15 місць на 100 тисяч мешканців;
- 4) автомобільні стоянки розміщуються на території центру міста і центрів житлових районів, житлових мікрорайонів, на передзаводських площах у промислових районах, біля входів до загально-міського парку, біля об'єктів значного тяжіння населення.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посібник / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
2. Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – М. : Пролетарий, 1925. – 281 с.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.
4. Гринчук Н. Матеріально-фінансова забезпеченість надання громадських послуг у містах України / Н. Гринчук // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1–3. – С. 133–139.
5. Корнейчук С. В. Государственное регулирование территориального развития ЖКХ / С. В. Корнейчук // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий / НАН Укр. ИЭПИ ; редкол. : Макутов В. К. (отв. ред.) и др. – Донецк : Юго-Восток, ЛТД, 2003. – 434 с.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.
7. Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
8. Озеров І. Х. Основи фінансової науки : курс лекцій / І. Х. Озеров. – М. : Тип. Товариство І. Д. Ситіна, 1914. – Вип. 2. – 156 с.
9. Опарін В. М. Бюджетна система / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – 208 с.
10. Павлова Л. П. Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л. П. Павлова. – М. : Финансы, 1977. – 324 с.
11. Павлюк К. В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 1996. – № 6. – С. 24–37.
12. Поляк Г. Б. Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Г. Б. Поляк. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити, 2010. – 703 с.
13. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР від 09.04.1990 № 1471-I [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Семчук Г. М. Реформа стосується всіх / Г. М. Семчук // Міське господарство України. – 2002. – № 3. – С. 2–10.
16. Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М. – Л. : ГИЗ, 1926. – 216 с.
17. Смирнов И. О. Бюджет городского Совета и планирование городского хозяйства / И. О. Смирнов, В. П. Шаврин // Городской Совет : сб. статей. – М., 1935. – С. 61–83.
18. Сутормина В. Н. Финансы капиталистических государств / В. Н. Сутормина. – К. : Вища школа. Головное изд-во, 1983. – 312 с.
19. Твердохлебов В. М. Местные финансы / В. М. Твердохлебов. – Одесса, 1919. – 47 с.

20. Устінова Е. І. Міське комунальне господарство : навч.-метод. посібник / [Е. І. Устінова, А. Є. Гай, О. О. Маріц та ін.]. – К. : НАУ, 2008. – 116 с.
21. Хижняк Л. Т. Направления реформирования ЖКХ / Л. Т. Хижняк // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий : материалы Третьей междунаучно-практ. конференции, г. Донецк, 24–26 апреля 2003 г. / НАН Укр. ИЭПИ. – Донецк : Юго-Восток ЛТД, 2003. – 224 с.
22. Чижов К. Я. Местные финансы капиталистических государств / К. Я. Чижов, Л. П. Павлова. – М. : Госфиниздат, 1958. – 160 с.
23. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991 – 586 с.

■ ТЕМА 9

ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

- 9.1. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень
- 9.2. Інститут комунальної власності в системі місцевих фінансів
- 9.3. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності
- 9.4. Застосування реінжинірингу під час розроблення санаційної стратегії підприємств комунального господарства

Якщо ви думаєте, що про вас усі забули, спробуйте пропустити кілька платежів за комунальні послуги.

9.1. КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Забезпечення сталого економічного розвитку будь-якої країни базується на органічному поєднанні загальнодержавного і регіонального розвитку. У реаліях XXI століття регіональний розвиток починає суттєво впливати та визначати темпи національного розвитку.

Особливо роль регіонів посилилась, коли економічні можливості регіонів почали відігравати домінуючу роль в окремих галузях економіки, зокрема у сфері туризму, розваг, рекреаційних послуг.

Загалом, сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується браком належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енерго-, паливо-, водозабезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів.

Місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету. Місцеве самоврядування й далі приречене на стагнацію і залишається формальною декларацією, що аж ніяк не відповідає європейським цінностям, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування¹⁴⁶.

За таких умов держава мусить втручатися, регулювати, збалансовувати місцеві бюджети, а кожний регіон повинен шукати свої індивідуальні шляхи поповнення місцевих бюджетів залежно від специфічних особливостей в історико-краєзнавчому плані, природоресурсному, майновому і трудовому потенціалі, економіко-географічному положенні.

Незначний перелік місцевих податків та зборів, які є складовою фінансових ресурсів місцевих органів влади, не забезпечує фінансової незалежності місцевих органів влади, що зумовлює потребу на такі фінансові ресурси, на

¹⁴⁶ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : міжнародний документ від 15.10.1985. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994036>.

які може впливати місцева влада. До них можна віднести ті, що формуються в процесі розпорядження майном, яке перебуває у комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

Однак якщо правовому режиму майна державної і приватної форм власності приділяється достатньо уваги з боку законодавця, науковців та практиків, то щодо правових питань реалізації права комунальної власності маємо зовсім іншу ситуацію. Як відомо, комунальна власність – це публічна форма власності, яка належить територіальним громадам та їхнім об'єднанням. Проте конституційний інститут комунальної власності не дістав належного й достатнього законодавчого регулювання; судового захисту; застосування у практиці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Тому, незважаючи на закріплення низкою законодавчих та нормативно-правових актів певних прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, у процесі реалізації ними права власника майна мають місце такі недоліки:

- статус регіонального самоврядування (на рівні областей і районів), окрім задекларованого «представлення спільних інтересів територіальних громад», залишився за межами конституційно-правового регулювання;
- відсутність чіткого юридичного, організаційного механізму управління комунальною власністю;
- не визначено чітких меж делегування виконавчому комітету повноважень ради (крім питань, які належать до виключної компетенції ради) з управління майном, що належить до комунальної власності;
- відсутність єдиного реєстру об'єктів комунальної власності;
- відсутність механізму залучення інвестицій.

Досліджувана форма публічної власності з'являється на українських землях наприкінці ХІХ століття у період їх входження до складу двох імперій – Австро-Угорської та Російської. Існування особливої комунальної власності територіальних громад підтверджували й акти Української Центральної Ради та інших вищих органів державної влади періоду національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр.

З перемогою радянської влади на більшій території України (1920–1921) комунальна власність, як і місцеве самоврядування, були скасовані, а сама власність передана у власність радянської держави.

У пострадянський період термін «комунальна власність» уперше з'явився в Законі України «Про власність», ухваленому Верховною Радою України 26 березня 1991 року. Відповідно до статті 31 цього закону в Україні поряд із загальнодержавною власністю з'явилась і державна комунальна власність як власність окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Фактично назва «державна комунальна власність» відображала нерозмежованість об'єктів державної і власне комунальної власності, яка збереглася певною мірою й донині¹⁴⁷.

Суб'єктами права державної комунальної власності було визначено адміністративно-територіальні одиниці, в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів. Закон не визначив вичерпного переліку об'єктів права державної комунальної власності, а тільки зазначав, що таким може бути, крім переліченого у законі, й інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території.

На виконання Закону «Про власність» Кабінет Міністрів України 5 листопада 1991 року ухвалив Постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)»¹⁴⁸.

Майно, яке перебувало на той час у загальнодержавній власності, передавалось у державну комунальну власність. Однак воно передавалось областям, а вже області (в особі виконавчих комітетів обласних рад народних депутатів), відповідно до п. 3 цієї постанови, розмежовували майно між власністю областей, міст Києва та Севастополя, міст обласного підпорядкування, районів міст Києва та Севастополя за участю виконкомів нижчестоящих рад народних депутатів. Тобто безпосередньо області визначали, яке майно віднести до їхньої власності, а яке передати на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу¹⁴⁹.

Така політика держави у галузі формування комунальної власності призвела до того, що низові адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста були поставлені у залежність від областей і фактично відповідали традиційній (номенклатурній) моделі місцевого самоврядування, що поступово складалась.

Конституція України 1996 року уточнила форми власності в державі: вона визнала комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності. Про це йдеться у статті 41 Конституції. Відтак значною мірою втратив юридичну силу Закон «Про власність». Регулювання відносин власності закріплено в Конституції України, яка визначила коло об'єктів і суб'єктів права власності (статті 13, 41, 142, 143), рівність усіх суб'єктів права власності (стаття 13), гарантії права власності й обов'язки влас-

¹⁴⁷ Про власність [Електронний ресурс] : Закон України від 07.02.1991 № 697-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-12>.

¹⁴⁸ Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю [Електронний ресурс] : Постанова від 05.11.1991 № 311 Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>.

¹⁴⁹ Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

ників (статті 13, 41) та встановила, що правовий режим власності має визначатися виключно законами України (пункт 7 частини першої статті 92)¹⁵⁰.

Отже, комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи.

Законодавчі принципи регулювання правовідносин у цій сфері закріплені, перш за все, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча органи місцевого самоврядування, як юридичні особи публічного права, користуються й усіма правами власників, що визначені ЦК України та іншими законами. Так, у законі затверджено поняття і зміст права комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (статті 1, 16, 60), повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, в тому числі шляхом приватизації (пункт 30 частини першої статті 26), повноваження виконавчих органів рад стосовно управління комунальною власністю (стаття 29) та у сфері регулювання земельних відносин (стаття 33), повноваження районних і обласних рад з управління об'єктами комунальної власності (пункти 19, 20 частини першої статті 43)¹⁵¹.

З огляду на зазначене, слід констатувати, що Конституція України закріпила статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, реалізація якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті, Конституція заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу за допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання.

Проблема управління комунальною власністю полягає в тому, щоб зрозуміти сутність суб'єктно-об'єктних відносин.

Головною характеристикою власності є не річ і не відношення людей до речей, а те, ким і як привласнюється річ, як таке привласнення зачіпає інтереси інших людей. Відповідно, власність виражає відносини між людьми з приводу привласнення речей.

С. Юрій вважає, що важливо розрізнити функціональні особливості власника як власника-власника, власника-користувача, власника-розпорядника, особливо в тих випадках, коли ці елементи відносин власності представлені різними фундаторами¹⁵².

¹⁵⁰ Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

¹⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон від 21.05.1997 № 280/97. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

¹⁵² Юрій С. Еволюція власності в умовах становлення ринкових структур / С. Юрій // Вісник економічної науки України. – 2008. – № 2 (14). – С. 3–6.

Таким чином, суб'єктно-об'єктні відносини слід розглядати в площині поділу прав власності на володіння, користування й розпорядження. Володіння виступає як вихідна форма власності, а розпорядження й користування виступають як функції реалізації цілей власника. Відносини власності щодо володіння, користування та розпорядження можуть поєднуватися в руках одного суб'єкта або бути розподілені між різними суб'єктами.

Особливість управління комунальною власністю полягає в тому, що комунальна власність є власністю відповідних громад, сіл, селищ, міст, а органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону повинні здійснювати правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності.

Основними принципами володіння та користування майном територіальними громадами законодавець визначив доцільність, економність, ефективність, а також непослаблення, в результаті майнових операцій, економічних основ місцевого самоврядування.

У комунальній власності територіальних громад перебуває досить значна кількість майна. Джерела його походження є різними: створення за рахунок коштів громад, купівля, безоплатна передача з державної форми власності, дарування від фізичних або юридичних осіб тощо.

Від свого майна територіальні громади отримують доходи, наприклад, коли здають його в оренду чи продають. Водночас, вони як власники повинні нести витрати з утримання свого майна за рахунок коштів власних бюджетів.

Сучасні реалії України свідчать, що, попри володіння надзвичайно потужним трудовим потенціалом, природним, рекреаційним, туристичним потенціалом, що є основою місцевого економічного розвитку, його використання є неефективним.

Відомо, що бюджетний процес в Україні жорстко централізований, тому говорити про достатню кількість повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері не доводиться. Більшість територіальних громад фінансово жорстко залежать від держави, а їхні бюджети за рахунок власних доходів не покривають навіть необхідного мінімуму власних потреб громад. Недостатність власних бюджетних коштів не дає змоги громадам не тільки вкладати гроші в інфраструктуру, соціальний розвиток відповідних територій, а й часто – на належному рівні утримувати комунальне майно.

Особливо гостро стоїть ця проблема у тому разі, коли йдеться про майно, що забезпечує життєдіяльність всієї громади чи більшості її мешканців – водогони, газопроводи, об'єкти енергозабезпечення тощо. Для обслуговування такого майна потрібні не тільки кошти, а й залучення спеціалізованих організацій, що мають відповідних спеціалістів, техніку. Можна йти

шляхом створення відповідних комунальних підприємств, але це доцільно для великих та середніх міст, однак не підходить для сільських, селищних чи малих міських територіальних громад – фінансово та організаційно для них створення таких підприємств є економічно не вигідним.

Проте, з огляду на принципи бюджетоутворення, ідеального стану в реальному житті досягнути вдається вкрай рідко. Тому перед органами місцевого самоврядування часто постають питання про відчуження належного їм майна.

За роки приватизації (1992–2012) роздержавлено більше ніж 128 тисяч об'єктів. Починаючи з 1992 року, в Україні приватизовано 28 943 об'єкти державної форми власності та 99 828 об'єктів комунальної власності¹⁵³.

Проте відчуження такого вагомого масиву об'єктів комунальної власності не забезпечило органам місцевого самоврядування достатнього фінансового потенціалу, необхідного для реалізації повноважень.

Аби з'ясувати причини такої ситуації, слід констатувати, що рішення про відчуження об'єктів комунальної власності є результатом взаємодії таких складових: учасників суспільного вибору, правил і процедур, за якими відбувається ухвалення найважливіших рішень, об'єктів, з яких здійснюється вибір.

Для здійснення ефективного суспільного вибору в питаннях реалізації права власності в органів місцевого самоврядування в зазначений період була достатня кількість альтернатив і можливість їх порівнювати. Проте пріоритети, умови та механізми відчуження майна не визначалися програмами соціально-економічного розвитку територій. У результаті за економічними критеріями реалізовані рішення щодо відчуження об'єктів комунальної власності не були оптимальними з погляду ефективності управління ними.

Про це свідчить, зокрема, і продовження процесів відчуження комунального майна, які і сьогодні здійснюються поза схемами приватизації. Законодавець передбачив, що за відсутності спеціальних законодавчих актів, які б регулювали питання відчуження комунального майна, органам місцевого самоврядування слід використовувати за принципом аналогії законодавчі акти, що регулюють питання відчуження державного майна (не змішуючи при цьому правових інститутів приватизації та відчуження).

Закон України «Про приватизацію державного майна» регламентує приватизацію як державного майна, так і об'єктів права комунальної власності, але відчуження об'єктів державної власності, як і комунальної, може

¹⁵³ Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації у 2012 році [Електронний ресурс] / Фонд Державного майна. – К., 2013. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/spfu.admin.com.ua/Lists/SPFUREportsMFILInstance/Attachments/65/zvit_19032013_1.pdf.

здійснюватися за іншими процедурами та в інший спосіб, ніж приватизація. Так, відповідно до пункту 18 статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Кабінет Міністрів України Постановою від 06.06.2007 № 803 затвердив Порядок відчуження об'єктів державної власності, яким визначено процедури та способи відчуження об'єктів державної власності¹⁵⁴.

З огляду на те, що місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету, а місцеве житлово-комунальне господарство перебуває у катастрофічному стані, що сприяє негативним соціальним настроям у суспільстві, органи місцевого самоврядування й далі ухвалюють рішення про відчуження комунального майна без впровадження системи планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі. Здебільшого рішення про відчуження майна та використання коштів від його продажу ухвалюють без прийняття бюджетних програм, які передбачають обґрунтованість тих управлінських рішень та визначення ефективності використання бюджетних коштів за встановленими показниками. Це свідчить про превалювання фіскальних чинників під час відчуження та управління комунальним сектором економіки.

Сучасна система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні скоріше стимулює споживацькі настрої у витрачанні коштів, а не активну мобілізацію коштів із можливих джерел. Вона спрямована на підтримку не самодостатніх (тих, що володіють власною фінансовою базою), а дотаційних територіальних громад та регіонів, оскільки діє правило: чим менше коштів надходить до місцевих бюджетів за рахунок власних джерел, тим більше вилучень слід чекати в наступному бюджетному році. І навпаки, чим менше таких надходжень, тим більше коштів надходить до місцевих бюджетів з державного бюджету. Органи місцевого самоврядування не мають стимулів для більш ефективного розвитку інфраструктури, оскільки вигідніше залишатися реципієнтом, ніж переходити у розряд донорів¹⁵⁵.

Отже, цілком очевидним на сучасному етапі розвитку України та її регіонів є той факт, що система розробки концепцій, прогнозування, планування і розробка програм соціально-економічного розвитку мають стати структурно-визначальною складовою загальної системи державного регулювання, дієвим інструментом реалізації економічної політики держави. У них має бути представлений розгалужений та узгоджений комплекс

¹⁵⁴ Порядок відчуження об'єктів державної власності [Електронний ресурс] : КМУ : Постанова від 06.06.2007 № 803. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BE>.

¹⁵⁵ Василюшин М. М. Міжбюджетні відносини як важлива ланка соціально-економічного розвитку регіонів / М. М. Василюшин // Економіка АПК. – 2002. – № 9. – С. 109–114.

перспективних заходів і стратегічних завдань, який уможливило переведення економіки України на траєкторію економічного зростання.

Таким чином, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування слід формувати на принципово нових підходах і методах, що визначають політику органу місцевого самоврядування щодо управління об'єктами права комунальної власності, враховуючи особливості кожного регіону.

Для накопичування необхідної інформації щодо наявності та стану використання комунального майна нагальною потребою є створення єдиного реєстру об'єктів комунальної власності. Його створення дасть можливість раціонально перерозподіляти основні фонди між підприємствами та установами у межах комунальної власності, відслідковувати процеси відчуження, пропонувати суб'єктам інших форм власності передачу комунального майна на умовах оренди, оперативніше вирішувати питання матеріально-технічного забезпечення комунальних структур. Усе це сприятиме більш раціональному і ефективному використанню наявних ресурсів і потенціалу комунального сектору господарського комплексу відповідної території.

Заходи з виконання повноважень суб'єкта комунальної власності мають бути підпорядковані стратегічному плану розвитку території, узгоджуватися з програмами соціально-економічного та культурного розвитку, здійснюватися з розрахунку результатів на довгострокову перспективу на основі належного економічного аналізу.

Система управління комунальною власністю будь-якої території має будуватись таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання. З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку території як єдиного соціально-економічного організму, сприяти створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції організацій і підприємств комунальної власності.

З другого – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширення процесів приватизації та монополізації.

Для вирішення зазначеного завдання механізм управління комунальною власністю має відповідати таким принципам:

- узгодження державних, територіальних інтересів з інтересами мешканців території;
- економічна заінтересованість в ефективній діяльності об'єктів комунальної власності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з поглядом вибору форм та методів управління;

- забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу території;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;
- виключення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектору економіки території.

При цьому до питань обігу належного їм майна органи місцевого самоврядування повинні ставитися надзвичайно відповідально й у разі відчуження майна, як правило, використовувати такі принципи:

- недопущення безоплатного відчуження майна (дарування) суб'єктам недержавної форми власності;
- застосування, як правило, конкурентного способу відчуження майна;
- обов'язкове проведення оцінки такого майна.

Такі принципи дають змогу, за інших рівних умов, забезпечити найбільш оптимальні умови майнових операцій для територіальної громади як власника.

Доцільно, щоб у територіальної громади був відповідний локальний акт, який би регулював питання обігу комунального майна. Однак, навіть якщо його немає, дотримання вищенаведених принципів під час операцій із відчуження майна дасть змогу найбільш доцільно, розумно та ефективно розпорядитися власністю територіальної громади.

Найбільш економічно доцільною (після володіння майном самостійно для власних потреб), безсумнівно, є передача його у тимчасове оплатне користування третім особам. При передачі майна у цей спосіб необхідно провести оцінку майна та забезпечити, як правило, конкурентність під час ухвалення відповідного рішення радою чи виконавчим комітетом.

З урахуванням специфіки майна та з огляду на потенційні доходи від його використання, затрати на його утримання та з інших економічних міркувань, у кожному конкретному разі зокрема, орган місцевого самоврядування може передати у строкове користування таким майном і на безоплатній основі з обов'язком користувача підтримувати таке майно у належному стані за власний рахунок.

У цьому разі економічною вигодою територіальної громади буде те, що майно не втрачатиме своєї економічної вартості, а сама громада залишатиметься його власником.

Таке спрямування політики сприяє збереженню активів громади і їх ефективному використанню на комерційних засадах приватними інвесторами. Більше того, влада отримує можливість за допомогою договірних відносин оплатного користування нерухомості впливати на вектор економічного розвитку відповідного господарства й діяльність суб'єктів господарювання зокрема. Тому цілком логічним видається висновок про те, що найкраще для органів місцевого самоврядування поступово збільшувати належну їм майнову масу з тим, щоб ставати економічно потужнішими та мати змогу за рахунок такого майна підвищувати рівень життя своїх жителів.

Висновки. Хоча Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зробили суттєвий крок в урегулюванні питань управління комунальною власністю, та попри те уже кілька років на порядку денному гостро стоїть питання про прийняття першого закону «Про комунальну власність та управління об'єктами комунальної власності», який з позицій уже нового покоління законодавства, заснованого на пріоритеті прав і свобод громадян, має врегулювати основні питання функціонування цієї форми власності.

9.2. ІНСТИТУТ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Місцеві фінанси являють собою фінансову базу діяльності місцевих органів виконавчої влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Основне призначення місцевих фінансів полягає в забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування. Місцеві фінанси забезпечують регіональні потреби у фінансових ресурсах і доходах та їх внутрішньотериторіальний перерозподіл.

Реальність місцевого самоврядування визначається насамперед матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування є особлива, самостійна форма власності, суб'єктом права якої є територіальна громада. У зарубіжних країнах її названо муніципальною формою власності.

Становлення інституту фінансів комунальної власності в Україні розпочалося із запровадженням у 1990 році комунальної форми власності. У зв'язку з тим, що суб'єктами права комунальної власності в Україні було визначено усі місцеві ради відповідних адміністративно-територіальних одиниць, утворилося кілька видів комунальної власності: комунальна власність областей, районів, міст, районів у містах, сіл і селищ.

Конституція України (стаття 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад¹⁵⁶.

Комунальна власність так само, як державна, приватна та інші форми власності, є самостійною і рівноправною формою власності.

Комунальна власність являє собою колективну форму власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів та майна цієї власності, відповідне ставлення до них як до своїх. Територіальна громада є колективним власником коштів, об'єктів, і майна комунальної власності.

Суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських та районних у містах рад. У зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності.

На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновидності комунальної власності, в зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування. Економічною основою зарубіжних регіональних органів влади, котрі також мають певні самоврядні права, є кошти і майно, що перебувають у власності населення регіонів.

Об'єктами права комунальної власності є майно і доходи відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальних громад (рис. 9.1). У комунальній власності також перебуває майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими

¹⁵⁶ Конституція України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

суб'єктами права власності. Визначено: держава та її адміністративно-територіальні одиниці не відповідають за зобов'язаннями одне одного у процесі реалізації права державної власності.



Рис. 9.1. Об'єкти комунальної власності

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів, визначаються територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Так, відповідно до закону, територіальна громада – власник комунального майна може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним і юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати,

купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо.

Відповідно до статті 13 Конституції України право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом¹⁵⁷.

Формування інституту комунальної власності в Україні ще не завершено, і воно має свої особливості.

По-перше, на відміну від практики більшості розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. В інших країнах майно муніципальної (комунальної) 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.

По-друге, в інших країнах, включаючи і Російську Федерацію, на відміну від України до 1996 року, майно комунальної (муніципальної) власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

По-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновидності комунальної власності, в інших країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

З метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні органи місцевого самоврядування використовують об'єкти комунальної власності відповідно до рішень місцевих рад.

Висновки. Інститут комунальної власності відіграє дуже вагомий роль у системі місцевих фінансів загалом, а також у формуванні доходів і видатків

¹⁵⁷ Конституція України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

місцевих бюджетів зокрема. Тому потрібно забезпечити розв'язання проблем його функціонування, що допоможе виконувати нагальні для громад соціально-економічні завдання за мінімальних витрат і з максимальним ефектом та дасть змогу забезпечити узгоджене виконання наданих повноважень і функцій органів місцевого самоврядування.

9.3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування становить комунальна власність. Комунальна власність – це конкретне майно, фінансові та інші ресурси, що належать територіальній громаді. Об'єктами комунальної власності є майно органів місцевого самоврядування, комунальні підприємства та організації, майнові частки в статутних фондах господарських товариств, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури, місцевий бюджет, позабюджетні фонди, цінні папери. На практиці у комунальній власності перебувають заклади соціальної сфери, майно органів місцевого самоврядування, підприємства житлово-комунального господарства та місцевий бюджет.

У структурі комунальної власності, що склалася в Україні, переважають об'єкти, які є потенційними фінансовими центрами-реципієнтами: освіта – 36,3%; державне управління – 23,3%; охорона здоров'я та соціальна допомога – 9,5%; колективні, громадські та особисті послуги – 8,5%¹⁵⁸.

Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності має деякі особливості. Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер і прямо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей. Мета їхньої діяльності – якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних послуг. Ці підприємства, які є складовою місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин. Так, підприємства частково утримуються з місцевих бюджетів. Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності опосередковує собою

¹⁵⁸ Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 475 с.

систему грошових відносин, які виникають у зв'язку з формуванням та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери.

Під фінансовими ресурсами підприємств комунальної форми власності, на думку О. П. Кириленко¹⁵⁹, слід розуміти сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні і залучені кошти. До власних коштів належать статутний фонд, амортизаційні відрахування, валовий дохід і прибутки. До залучених – бюджетні асигнування, кредити банків.

Первинне формування цих ресурсів проводиться в період створення підприємства шляхом формування статутного фонду, що складається з основних засобів і оборотних коштів. Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить, у період до його реєстрації як суб'єкта господарювання. Мінімальна величина статутного капіталу такого підприємства встановлюється відповідною місцевою владою.

Підприємства комунального господарства за специфікою їхньої діяльності, як правило, є на локальних (місцевих) ринках природними монополістами. В економічній теорії під природною монополією розуміється така ситуація на ринку, коли задоволення попиту на ньому найефективніше за відсутності конкуренції.

Той факт, що більшість підприємств комунальної форми власності відповідає всім умовам природної монополії, визначає необхідність контролю за цінами на продукцію (роботи, послуги), що надаються ними. У нашій країні це здійснюється шляхом прямого регулювання цін і тарифів відповідними органами місцевої влади.

Згідно з Господарським кодексом України державне регулювання цін здійснюється шляхом установлення фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок і винагород постачальникам, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін¹⁶⁰.

Тобто структура ціни продукції (роботи, послуги) комунального підприємства має дві складові: собівартість, що виражає в грошовій формі ви-

¹⁵⁹ Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

¹⁶⁰ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

трати на виробництво і реалізацію послуги, та обсяг прибутку, що регулюється за допомогою показників рентабельності, які встановлює держава.

Відповідно до чинного законодавства у разі встановлення фіксованих цін, застосування яких унеможливило одержання прибутку підприємствами комунальної форми власності, органи місцевого самоврядування зобов'язані надати цим підприємствам дотації.

Надходження від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) є основним джерелом відшкодування коштів на виробництво і реалізацію продукції, утворення доходів та формування фінансових ресурсів. Від його величини залежить не тільки внутрішньовиробниче відшкодування витрат і формування прибутку, а й своєчасність та повнота податкових платежів, погашення банківських кредитів тощо, що в кінцевому підсумку позначається на фінансовому результаті діяльності підприємства.

Абсолютну ефективність діяльності будь-якого суб'єкта господарювання характеризує прибуток. В умовах ринкової економіки прибуток є важливим фактором стимулювання виробничої та комерційної діяльності підприємства й утворює фінансову основу для її розширення, задоволення матеріальних і соціальних потреб трудового колективу.

Таким чином, прибуток підприємства комунальної форми власності є грошовим вираженням частини грошових надходжень, утворюваних підприємством. Він створюється в результаті як основної діяльності (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, перевезення пасажирів тощо), так і інших видів господарської діяльності (виконання різних робіт і надання господарських послуг), проте значну частку в його обсязі становить прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

Прибуток є частиною надходжень від реалізації. Аналогічно будь-якому суб'єкту господарювання виробничої сфери прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності безпосередньо залежить від двох основних показників: обсягу реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) та її собівартості.

Для підприємств комунальної форми власності виробнича собівартість робіт (послуг) – це виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво (надання).

Перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) устанавлює само підприємство залежно від специфіки його діяльності.

Прибуток, отриманий підприємствами комунальної форми власності, розподіляється за загальними правилами розподілу прибутку, які діють у країні. 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 підприємств, як правило, спрямовується на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Оскільки майно підприємств комунальної форми 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.

Для здійснення господарської діяльності комунальні підприємства мають у своєму розпорядженні власні оборотні кошти, які поділяються на нормовані і ненормовані.

На відміну від промислових підприємств, де власні оборотні кошти становлять значну частку в складі виробничих запасів, у підприємств комунальної форми власності частка оборотних коштів у загальному капіталі підприємства неістотна. У складі нормованих оборотних коштів немає статей «Сировина, матеріали й купівельні напівфабрикати», «Готова продукція», «Незавершене виробництво». Одна з характерних статей оборотних коштів комунальних підприємств – «Абоненти», яка формується за рахунок коштів, що надходять за надані послуги та реалізовану продукцію. До джерел формування оборотних коштів належать власні кошти підприємства (прибуток підвідомчих підприємств, прибуток від комерційної діяльності), стійкі пасиви, асигнування з бюджету, короткотермінові позики банків¹⁶¹.

Ще однією характерною особливістю функціонування комунальних підприємств є те, що в окремих випадках такі підприємства не можуть бути оголошені банкрутами. Так, відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» положення цього нормативного акта не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування ухвалено рішення щодо цього¹⁶².

Серед підприємств комунального сектору особливе місце належить водопровідно-каналізаційним підприємствам (ВКП). Порівняно з іншими галузями економіки, ВКП мають відмінності у складі та структурі, розрахунку нормативів і показників використання, в порядку і джерелах фінансування

¹⁶¹ Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

¹⁶² Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом [Електронний ресурс] : Закон від 14.05.1992 № 2343-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.

¹⁶³ Нехайчук Д. В. Про методики визначення собівартості послуг та економічно обґрунтованого тарифу на послуги водогосподарських підприємств / Д. В. Нехайчук // Держава та регіони : науково-виробничий журнал. – 2007. – № 4. – С. 178–183.

основних засобів і оборотних активів, зумовлені специфікою технологічних процесів і фінансово-господарської діяльності¹⁶³.

У структурі основних засобів у ВКП переважають передавальні споруди.

У процесі фінансового планування та аналізу на підприємствах ВКП використовується типовий набір показників, що характеризують ефективність використання основних засобів (фондовіддача, фондомісткість, рентабельність основних засобів і сума прибутку на одну гривню основних засобів). Однак оскільки продукція більшості підприємств є однорідною, то показник фондовіддачі обчислюється не тільки у вартісному, а й у натуральному виразі (наприклад, визначається об'єм поданої через водопровід води, об'єм відведених стічних рідин на одну гривню основних виробничих засобів).

Традиційно відтворення основних засобів і відновлення виробничих якостей водопровідно-каналізаційних підприємств здійснюється шляхом ремонту та капіталовкладень. При цьому особливістю функціонування суб'єктів господарювання водопровідно-каналізаційного господарства є застосування системи планово-запобіжних (комплексу заходів превентивного характеру, спрямованих на підтримування основних засобів у справному техніко-експлуатаційному стані) та аварійних ремонтів обладнання, машин, агрегатів, мереж і споруд, що потребує значних фінансових ресурсів на їх проведення. Видатки на поточний ремонт відносять на собівартість послуг, а затрати на капітальний ремонт, як правило, частково включаються до собівартості, а частина їх компенсується за рахунок амортизаційних відрахувань, наявних прибутків та бюджетних асигнувань.

Фінансування капітальних вкладень у прибуткових підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства проводиться за рахунок амортизації, частини прибутку, довгострокових кредитів, коштів місцевих бюджетів; у неприбуткових – за рахунок бюджетних коштів.

За аналогією із суб'єктами господарювання у промисловості та сільському господарстві оборотні кошти водопровідно-каналізаційних підприємств поділяються на оборотні виробничі кошти і кошти обігу. Водночас склад і структура оборотних коштів водопровідно-каналізаційних підприємств у межах названих груп мають істотні відмінності порівняно з іншими галузями економіки, які пояснюються своєрідністю виробничо-господарської діяльності і процесу продажу продукції (послуг) таких підприємств.

Особливістю виробничо-господарської діяльності більшості таких підприємств є те, що вона має експлуатаційний характер, а вироблена ними продукція набуває форми послуг. Як наслідок, сировина і основні матеріали при наданні послуг такими підприємствами не використовуються, тобто немає потреби у створенні відповідних виробничих запасів.

Однак значна частка виробничо-господарської діяльності вказаних підприємств також має експлуатаційний характер. Наприклад, підприємства водопровідного господарства здійснюють забір води з природних джерел і тому не накопичують її запасів для безперебійного постачання. У процесі виробничої обробки природна вода доводиться до кондицій питної і через трубопровідну мережу доставляється споживачам. Описаний етап виробничої діяльності за всіма ознаками має експлуатаційний характер, оскільки зводиться до утримання у справному технічному стані водопровідної системи.

Створюючи особливий вид продукції – послуги, процеси виробництва і споживання яких збігаються у часі, підприємства водогосподарського комплексу не потребують резервування оборотних коштів у запаси готової продукції. Завдяки цьому в основній діяльності більшості підприємств також немає незавершеного виробництва, тому не потрібно вкладати оборотні кошти у формування його запасів.

У результаті вказаних особливостей загальна потреба (сукупний норматив) в оборотних коштах для водопровідно-каналізаційних підприємств порівняно з промисловими підприємствами є невеликою – 3–5% вартості основних виробничих засобів (у промисловості аналогічний показник нерідко перевищує 20%).

Як правило, водопровідно-каналізаційні підприємства реалізують власну продукцію (послуги) самостійно, без допомоги посередників. До того ж більшість комунальних послуг оплачується вже після їх споживання. Усе це зумовлює наявність у складі оборотних виробничих коштів специфічної статті – непрострочена заборгованість абонентів (споживачів продукції), а також значну частку в коштах обігу такої статті, як кошти в розрахунках (дебіторська заборгованість).

Отже, можна зазначити, що у складі оборотних виробничих коштів більшості водопровідно-каналізаційних підприємств немає таких статей, як сировина й основні матеріали, незавершене виробництво, однак є специфічна стаття «Абоненти», а у складі коштів обігу немає готової продукції.

Типовий перелік нормованих оборотних активів для більшості підприємств водогосподарського комплексу буде такий: допоміжні матеріали; запасні частини для ремонту; паливо і пальне, пально-мастильні матеріали; тара; господарський інвентар та інші малоцінні та швидкозношувані предмети; витрати майбутніх періодів; абоненти (непрострочена заборгованість споживачів послуг).

До ненормованих оборотних коштів належатимуть: грошові кошти на рахунках у банках і в касі підприємства; кошти в незакінчених розрахунках (за винятком абонентської заборгованості).

Визначення індивідуальних нормативів оборотних коштів для кожного виду запасів матеріальних ресурсів (допоміжних матеріалів, запасних частин, палива і пального, тари, малоцінних і швидкозношуваних предметів), а також за витратами майбутніх періодів здійснюється за тими самими методиками, що й у промисловості. Відмінність полягає лише в тому, що в основу розрахунку потреби в оборотних коштах (а саме для визначення одноденної потреби ресурсів) береться не квартальний, а річний обсяг виробництва продукції (надання послуг).

За джерелами утворення оборотні кошти ВКП традиційно можна поділити на три групи:

- власні – створюються за рахунок бюджетних асигнувань та отриманого прибутку;
- прирівняні до власних – фінансуються за рахунок стійких пасивів;
- позичені – формуються з коштів, залучених на фінансовому ринку.

Важливим джерелом фінансування покриття (поповнення нестачі або приросту нормативу) оборотних коштів підприємств водопровідно-каналізаційного господарства є стійкі пасиви. Внаслідок особливостей установленого порядку розрахунків і нагромадження фінансових ресурсів, поряд із нормальною (непростроченою) заборгованістю за оплатою праці персоналу і платежами до бюджету та цільових фондів, на вказаних підприємствах постійно виникає сума стійких пасивів, яка складається з доходів майбутніх звітних періодів (аванси, передплати і переплати споживачів комунальних послуг), частини амортизаційних відрахувань на запаси матеріалів для капітального ремонту, тимчасово вільних залишків резервних та інших спеціальних фондів.

Висновки. У комунальній сфері нагромадилося багато складних проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, без чого неможливі подальший розвиток країни. Комунальний сектор економіки потребує докорінного реформування з метою забезпечення його розвитку, формування ринкових механізмів господарювання, зміцнення матеріально-технічної та фінансової бази, забезпечення прибутковості комунальних підприємств.

Таким чином, основними напрямками реформування ВКП мають бути: формування ринку послуг, створення конкурентного середовища; істотне підвищення якості послуг, розширення їх переліку; проведення економічно обґрунтованої цінової політики; підвищення ефективності управління об'єктами ВКП; формування соціального партнерства підприємств з органами місцевого самоврядування, активізація роботи відповідних дорадчих і консультативних служб.

9.4. ЗАСТОСУВАННЯ РЕІНЖІНІРИНГУ ПІД ЧАС РОЗРОБЛЕННЯ САНАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Сучасний етап розвитку соціально орієнтованої економіки України визначає необхідність першочергового вирішення завдань, пов'язаних із підвищенням рівня та якості життя населення. Завдяки своїй соціальній значущості комунальне господарство посідає чільне місце в економіці України, а проблемам, пов'язаним із кризою цієї галузі, в останні роки економічна наука приділяє істотну увагу. Дослідження причинно-наслідкового ланцюга кризових явищ на підприємствах комунальної власності дозволяє характеризувати сьогоднішній стан цієї галузі як аварійний, а якість комунальних послуг – як таку, що не задовольняє вимог споживачів. За різкого скорочення бюджетного фінансування ці підприємства виявляють свою економічну неспроможність та неадекватність ринковим умовам господарювання.

Концепція реінжинірингу досить нова і певною мірою є інноваційним напрямом, який застосовується з метою підвищення ефективності менеджменту на підприємствах.

Сучасна концепція реінжинірингу розглядає організацію як процес, дії якого спрямовані на встановлення і забезпечення доцільних зв'язків між елементами системи, з яких вона складається. М. Хаммер і Дж. Чампі у своїй теорії визначають реінжиніринг процесу управління як фундаментальне переусвідомлення і радикальну реконструкцію з метою поліпшення критично важливих у сучасних умовах критеріїв продуктивності¹⁶⁴.

Одним із шляхів подолання фінансової кризи є радикальне перепроекткування бізнесу. При цьому доцільно використовувати шляхи переосмислення бізнес-процесів, принципи та методи реінжинірингу.

Реінжиніринг комунального господарства – це інноваційна технологія, метою якої є підвищення показників ефективності функціонування підприємства шляхом заміни старої бізнес-моделі та зміни структури бізнес-процесів. У контексті функціонування комунального господарства технологія реінжинірингу спрямована на перехід від переважно вертикальної координації дій до переважно горизонтальної, яка реалізується через сана-

¹⁶⁴ Хаммер М. Реинжиниринг корпорации : Манифест революции в бизнесе / М. Хаммер, Дж. Чампи. – СПб. : Изд-во СПб. университета, 1997. – 332 с.

цію, тобто систему заходів, спрямованих на досягнення або відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності підприємства-боржника в довгостроковому періоді. Фінансове оздоровлення підприємств комунального господарства потребує аналізу та подолання причин виникнення кризи, серед яких основне місце займає виявлення причин постійного зменшення якісних показників наданих послуг та невиправдано високих цін на ці послуги.

Для виявлення чинників, що зумовлюють виникнення фінансової кризи підприємств комунального господарства, проведено стратегічну діагностику чинників зовнішнього і внутрішнього середовища. Аналіз її результатів показує, що на підприємствах комунального господарства причини фінансової кризи переважно криються у зовнішньому середовищі, і тільки третину причин зумовлено чинниками внутрішнього середовища підприємства. Тому санаційна стратегія, враховуючи специфічний характер діяльності підприємств комунального господарства, має свої особливості: інструментарій реінжинірингу сильно скорочується через непомірний зовнішньополітичний вплив, а сам процес реінжинірингу спрямований на внутрішні процеси діяльності цих підприємств, тобто основні зміни спрямовані на реорганізацію функціональних сфер діяльності підприємства комунального господарства.

Якщо почати з моніторингу фінансової сфери діяльності, зокрема використовуючи інструменти фінансового менеджменту, можна ґрунтовно дослідити фінансовий стан підприємства, що сприяє своєчасному виявленню кризи. При цьому слід зважити на те, що основні санаційні зміни, спрямовані на підвищення ліквідності та прибутковості, перебувають у сферах організації виробництва та стратегічного менеджменту. Цим зумовлено необхідність розроблення санаційної стратегії підприємства, яка враховує та компенсує негативні екзогенні й ендогенні зміни.

Санаційна стратегія (рис. 9.2) спрямована на розв'язання фінансових проблем підприємств комунального господарства і, як наслідок, сприяє подоланню кризи. На першому етапі проводиться стратегічна діагностика зовнішнього і внутрішнього середовища підприємства комунального господарства. Перш ніж діагностувати стан основних бізнес-процесів підприємства, слід провести оцінку й аналіз стратегічних зон господарювання та менеджменту організації певного підприємства комунального господарства. Результати діагностики діючих бізнес-процесів підприємства комунального господарства є підґрунтям для застосування реінжинірингу з метою вдосконалення та підвищення ефективності їх функціонування. Реінжиніринг одночасно виступає методичним інструментом для розроблення санаційної стратегії.

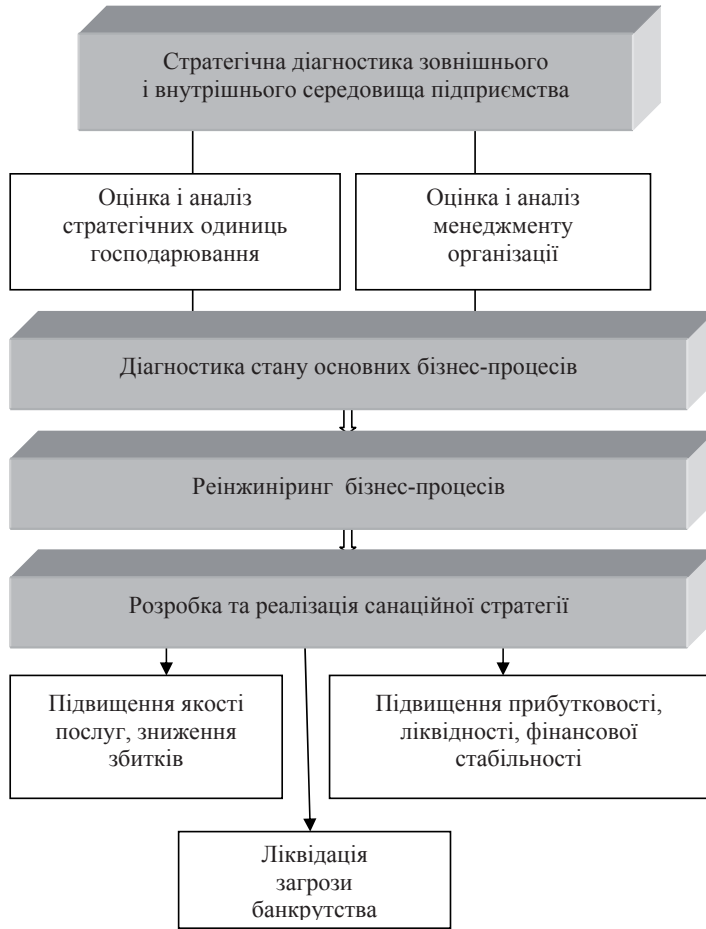


Рис. 9.2. Схема розроблення санаційної стратегії на засадах реінжинірингу бізнес-процесів

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що пріоритетність санаційної стратегії є напрямом досягнення фінансових цілей підприємства комунального господарства. Якщо негативні зміни в оточенні підприємства комунального господарства є настільки серйозними, що призводять до кризи, то саме санаційна стратегія на засадах реінжинірингу передбачає фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів з метою досягнення суттєвого поліпшення якості функціонування цього підприємства.

Виходячи з діагностики ситуації, близько у 10 водоканалів переважає лінійно-функціональний тип організаційної структури. Організована вона суворо ієрархічно і характеризується поділом зон відповідальності і єдиновладдям, діяльність структурних підрозділів спеціалізована і визначається

основною функціональною ознакою (виробництво, кадри, фінанси, поставання тощо, тобто однорідних видів діяльності) (рис. 9.3).

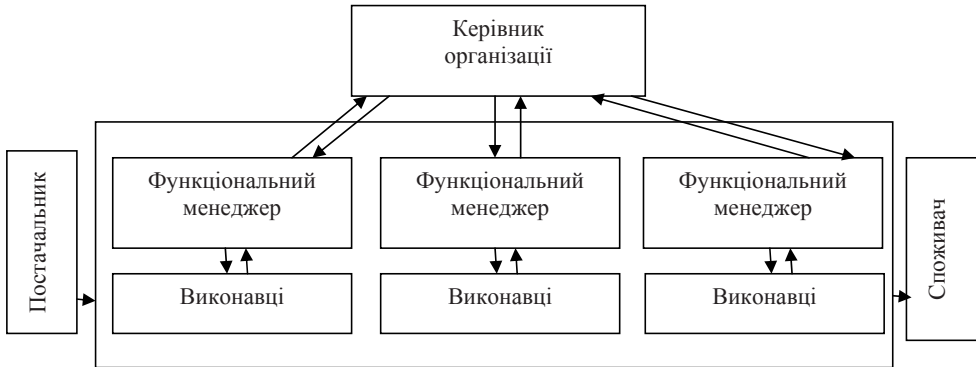


Рис. 9.3. Спрощена схема лінійно-функціонального процесу управління організацією

Нові ж організаційні структури для водоканалів мають урахувувати нові вимоги до розвитку систем управління. Ця структура має бути побудована на принципах управління з меншою кількістю рівнів ієрархії, а також замінити цехову систему управління на корпусну. Це дозволить зменшити кількість управлінського персоналу і відповідно знизити рівень умовно-постійних витрат (рис. 9.4).

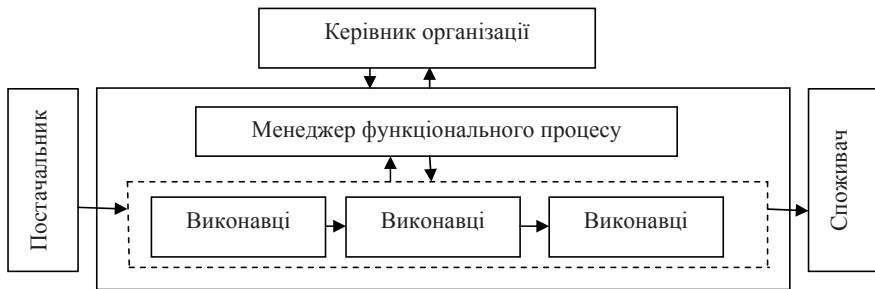


Рис. 9.4. Спрощена схема інтегрованого процесу управління організацією

Для реалізації запропонованих змін необхідно передати частину функцій (наприклад: обслуговування інженерних мереж, укладання сервісних контрактів на обслуговування кількох будинків або району) іншим організаціям або фірмам.

Висновки. Використання санаційної стратегії сприяє подоланню проблем фінансової кризи, а також спрямоване на профілактику банкрутства підприємства комунального господарства.

Одним із найбільш ефективних шляхів реалізації санаційної стратегії підприємств комунального господарства є реінжиніринг бізнес-процесів. Розглянутий методичний підхід до формування санаційної стратегії може бути використаний широким колом підприємств комунального господарства.

Таким чином, подальшими перспективами має стати розроблення методичного інструментарію впровадження санаційної стратегії на засадах реінжинірингу.

Про комунальну власність в Україні (проект закону)¹⁶⁵

Адміністративно-територіальна одиниця (АТО) – цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних, соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Для потреб цього закону до АТО належать Автономна Республіка Крим, області, райони, територіальні громади.

Громадські послуги – послуги, що їх надають органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи та організації.

Комунальна власність – рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, майнові права, результати виконаних робіт, надані послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші речі, цінні папери, матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальній громаді.

Комунальна установа або заклад – некомерційна організація, що фінансується з місцевого бюджету і якій надана комунальна власність на основі права оперативного управління.

Комунальне майно – річ, сукупність речей, а також майнові права і обов'язки, які належать до комунальної власності територіальної громади та використовуються для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Комунальне підприємство – комерційне підприємство, що утворене суб'єктом права комунальної власності, у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, користуватися, розпоряджатися своїм майном на власний розсуд і в своїх інтересах. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Правовий режим власності комунального підприємства – право підприємства користуватися та розпоряджатися комунальною власністю на основі господарського відання з урахуванням цілей, визначених власником, і встановлених ним обмежень.

Правовий режим власності комунальної установи або закладу – право користування та розпорядження комунальним майном на основі оперативного управління для здійснення некомерційної господарської діяльності.

¹⁶⁵ Про комунальну власність в Україні [Електронний ресурс] : Проект Закону. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html.

- Спільна власність територіальних громад** – комунальна власність двох або більше територіальних громад, що належить їм на праві спільної сумісної чи на праві спільної часткової власності.
- Спільна сумісна комунальна власність** – комунальна власність кількох територіальних громад без визначення часток кожної з них, що задовольняє їхні спільні потреби і перебуває в управлінні районних та обласних рад.
- Спільна часткова комунальна власність** – комунальна власність двох або більше територіальних громад, які об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій із визначенням часток кожної з них у праві власності.
- Територіальна громада** – територіальна спільнота, що складається з жителів, які мають спільні інтереси, зумовлені постійним проживанням у населених пунктах (селах, селищах, містах) у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (АТО) базового рівня – сільської, селищної, міської громади, безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, володіють, користуються і розпоряджаються спільною комунальною власністю та сплачують комунальні податки і збори.
- Управління об'єктами права комунальної власності** – діяльність із виконання повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними органів, спрямована на ефективну реалізацію права комунальної власності територіальних громад, яка здійснюється в межах та у порядку, визначених законодавством України і актами органів місцевого самоврядування.

ТЕСТИ

1. Опалювана площа (об'єм) будинку – це:

- а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;
- б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;
- в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;
- г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

2. Кількісний показник послуг – це:

- а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;
- б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;
- в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;
- г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

3. Опалювана площа (об'єм) квартири (будинку садибного типу) – це:

- а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;
- б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;
- в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;
- г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

4. Централізоване водовідведення – це:

- а) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у холодній і гарячій воді, яку надає виконавець із використанням внутрішньо-будинкових систем холодного і гарячого водопостачання;
- б) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у відведенні стічних вод, яку надає виконавець із використанням внутрішньо-будинкових централізованих систем водовідведення;
- в) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у забезпеченні нормативної температури повітря у приміщеннях квартири;
- г) послуга, спрямована на задоволення потреб держави у холодній і гарячій воді.

5. **Порядок надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної і гарячої води та водовідведення – це:**
 - а) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у холодній і гарячій воді, яку надає виконавець із використанням внутрішньо-будинкових систем холодного і гарячого водопостачання;
 - б) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у відведенні стічних вод, яку надає виконавець із використанням внутрішньо-будинкових централізованих систем водовідведення;
 - в) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у забезпеченні нормативної температури повітря у приміщеннях квартири;
 - г) послуга, спрямована на задоволення потреб держави у відведенні стічних вод.
6. **В який термін сплачують за послуги користування водою:**
 - а) не пізніше ніж 20 числа кожного місяця;
 - б) до 25 числа кожного місяця;
 - в) до 30 числа кожного місяця;
 - г) до 15 числа кожного місяця.
7. **Відключення споживачів від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води здійснюється:**
 - а) за власним бажанням;
 - б) згідно з умовами, прописаними законодавчими нормативами;
 - в) з рішенням державних органів;
 - г) коли технічна можливість такого відключення передбачена затвердженою органом місцевого самоврядування схемою теплопостачання відповідно до Закону України «Про теплопостачання».
8. **Згідно з правами і обов'язками споживача послуг із централізованого опалення, постачання холодної і гарячої води та водовідведення споживач має право:**
 - а) на зменшення розміру оплати;
 - б) відмову від надання послуг;
 - в) установлення квартирних засобів обліку та взяття їх на абонентський облік;
 - г) зменшення розміру оплати, відмову від надання послуг.
9. **Електромережа – це:**
 - а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
 - б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
 - в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;

- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

10. Електропроводка – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

11. Електроустановка – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

12. Межа розподілу – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

13. Об'єкт споживача – це:

- а) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником;
- б) учасник оптового ринку електричної енергії України, що купує електричну енергію на цьому ринку з метою продажу її споживачам;

- в) житловий будинок, гараж, майстерня або інша електрифікована споруда, що належить споживачеві на правах власності або користування;
- г) рухоме і нерухоме майно.

14. Тарифом називається:

- а) визначена відповідно до нормативно-правових актів НКРЕ (Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України) ціна (сукупність цін відповідно до часу доби) одиниці електричної енергії;
- б) документ, що видається споживачеві енергопостачальником і містить перелік технічних вимог, які необхідно виконати для приєднання електроустановок нового споживача до електромережі, реконструкції діючих електроустановок споживача або зміни категорії надійності електропостачання споживача;
- в) договір на виконання послуг;
- г) виконання операції з комутації для забезпечення постачання електричної енергії споживачеві.

15. Технічні умови – це:

- а) визначена відповідно до нормативно-правових актів НКРЕ (Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України) ціна (сукупність цін відповідно до часу доби) одиниці електричної енергії;
- б) документ, що видається споживачеві енергопостачальником і містить перелік технічних вимог, які необхідно виконати для приєднання електроустановок нового споживача до електромережі, реконструкції діючих електроустановок споживача або зміни категорії надійності електропостачання споживача;
- в) договір на виконання послуг;
- г) виконання операції з комутації для забезпечення постачання електричної енергії споживачеві.

16. Експертиза приладу обліку, який належить споживачеві або за збереження якого він відповідає, здійснюється у присутності:

- а) споживача та свідків;
- б) споживача;
- в) органів внутрішніх справ;
- г) відповідальних осіб.

17. У разі пошкодження, втрати або неправильної роботи приладу обліку з вини споживача відшкодовує вартість перевірки, ремонту або встановлення нового приладу обліку:

- а) споживач;
- б) організація, яка відповідає за збереження приладу обліку;
- в) енергопостачальник;
- г) завод, який виготовляє лічильники.

18. Енергопостачальник має право:

- а) змінити з власної ініціативи лічильник;
- б) контролювати правильність знімання показників приладів обліку;

- в) знімати самостійно показники;
 - г) надавати скаргу до відповідних органів за невиконання споживачем умов надання послуг.
- 19. У разі коли кілька членів однієї сім'ї, які проживають разом, мають право на пільги з оплати спожитої електричної енергії, пільга надається:**
- а) усім членам родини в сумі;
 - б) лише одному члену родини;
 - в) це положення визначає соціальна організація;
 - г) жодному.
- 20. Станом на яку дату газові підприємства проводять перерахунок оплати вартості використаного природного газу та суми нарахованих пільг окремо щодо кожного споживача залежно:**
- а) на 7 січня;
 - б) 31 грудня;
 - в) 1 січня;
 - г) 15 січня.
- 21. Перерахунок оплати вартості використаного природного газу проводиться:**
- а) 1 липня;
 - б) 4 липня;
 - в) 1 січня;
 - г) 31 грудня.
- 22. Перерахунок розмірів наданих субсидій за перше півріччя поточного року проводиться:**
- а) до 1 березня;
 - б) 1 квітня;
 - в) 1 липня;
 - г) 1 серпня.
- 23. Перерахунок розмірів наданих субсидій за попередній рік проводиться:**
- а) до 1 березня;
 - б) 1 квітня;
 - в) 1 липня;
 - г) 1 лютого.
- 24. Плата за надані протягом розрахункового періоду послуги з газопостачання вноситься не пізніше:**
- а) ніж 10 числа кожного місяця;
 - б) 15 числа кожного місяця;
 - в) 20 числа кожного місяця;
 - г) на перше число кожного місяця.
- 25. Скільки відсотків житлового фонду України перебуває у комунальній власності:**
- а) 11%;
 - б) 15%;

- в) 35%;
г) 6,5%.
- 26. Скільки відсотків житлового фонду України перебуває у приватній власності:**
а) 11%;
б) 15%;
в) 35%;
г) 80%.
- 27. До категорії аварійних житлових будинків віднесено частку:**
а) 0,1%;
б) 1,5%;
в) 35%;
г) 8,0%.
- 28. До категорії ветхих житлових будинків віднесено частку:**
а) 0,4%;
б) 1,5%;
в) 35%;
г) 8,0%.
- 29. Скільки ліфтів перебуває в експлуатації житлового фонду:**
а) близько 100 тис.;
б) близько 96 тис.;
в) близько 94 тис.;
г) близько 90 тис.
- 30. Середній тариф на поводження з побутовими відходами у країні становить:**
а) близько 35 грн/м³;
б) близько 25 грн/м³;
в) близько 15 грн/м³;
г) близько 5 грн/м³.

Відповіді

1.б); 2.а); 3.г); 4.б); 5.а); 6.а); 7.г); 8.г); 9.а); 10.б); 11.?); 12.г); 13.в); 14.а); 15.б); 16.б); 17.а); 18.б); 19.б); 20.в); 21.а); 22.г); 23.г); 24.а); 25.а); 26.г); 27.а); 28.а); 29.б); 30.а).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. *Організація виробництва на підприємствах водопостачання.* Визначить розрахункові витрати води, коли відомо, що питоме господарсько-питне споживання становить 200 л /люд. на добу, площа міста – 1 200 га, щільність населення – 250 люд./га, максимальний коефіцієнт нерівномірності водоспоживання дорівнює 1,3.

Методичні рекомендації

Витрати води на господарсько-питні потреби населення визначається так. Спочатку за вихідними даними знайдіть кількість мешканців у населеному пункті, яку розрахуйте за формулою¹⁶⁶:

$$N = p \cdot F \text{ (люд.)}, \quad (9.1)$$

де p – щільність населення, люд./га;

F – площа міста, га.

Середньодобові витрати води населенням визначіть за формулою:

$$Q_C = \frac{q_m \cdot N}{1\,000} \text{ (м}^3\text{/доб.)}, \quad (9.2)$$

де q_m – норма водоспоживання на одного мешканця, м³/доб. (коливається в межах 125–130 л/доб.)

Витрати води найбільшого водоспоживання розрахуйте за формулою:

$$Q_{C_{\max}} = K_C \cdot Q_C \text{ (м}^3\text{/доб.)}, \quad (9.3)$$

де K_C – максимальний коефіцієнт нерівномірності водоспоживання.

2. *Організація виробництва на підприємствах водовідведення.* Визначіть витрати води на полив, коли відомо, що площа, яку поливають у місті, становить 10 га, а питомі витрати води на 1 м² території, що поливається, – 3 л. Полив виконують один раз за дві доби.

Методичні рекомендації

Розрахункові добові витрати води на кожний вид поливу визначайте за формулою:

$$Q_{C_{\max}} = \frac{qn \cdot F}{1\,000} \text{ (м}^3\text{/доб.)}, \quad (9.4)$$

де qn – норма витрат води на полив, л/м²;

F – площа, що поливається, га.

3. *Організація виробництва на підприємствах тепло- та енергопостачання.* Максимальна потужність підприємства становить 19 000 кВт; кількість електроенергії, що споживається, – 60 000 000 кВт.год. / рік; потужність споживача – 80% від максимальної потужності підприємства, тобто коефіцієнт використання потужності становить 0,8. Ставка основної річної плати – 160 грн / (кВт. год.); ставка додаткової плати – 0,7 грн / (кВт. год).

Визначіть ціну електроенергії (1 кВт · год.) промислового підприємства за двоставковим тарифом.

¹⁶⁶ Устінова Е. І. Миське комунальне господарство : навч.-метод. посібник / Е. І. Устінова, А. Є. Гай, О. О. Маріц [та ін.]. – К. : НАУ, 2008. – 116 с.

Методичні рекомендації

Ціна 1 кВт · год. електроенергії розраховується за формулою:

$$\Pi_e = \frac{\Pi_e}{E_{\text{сп}}}, \quad (9.5)$$

де Π_e – річна плата за споживану електроенергію;

$E_{\text{сп}}$ – кількість електроенергії, що споживається.

Річна плата за споживану електроенергію визначається за формулою:

$$\Pi_c = a \cdot K_{\text{max}} P_{\text{max}} + b \cdot E_{\text{сп}}, \quad (9.6)$$

де a – ставка основної річної плати;

K_{max} – коефіцієнт використання потужності;

P_{max} – максимальна потужність підприємства;

b – ставка додаткової плати;

$E_{\text{сп}}$ – кількість електроенергії, що споживається.

4. *Організація санітарного очищення міст.* Визначіть добову норму нагромадження ТПВ за обсягом і масою в мікрорайоні з однаковим рівнем благоустрою, коли відомо, що обсяг нагромадження відходів за аналізований період становив 120 м³ (маса – 24,5 т), число мешканців у мікрорайоні – 5 000 чол., тривалість періоду, протягом якого проводилися виміри, – 10 діб.

Методичні рекомендації

Добову норму нагромадження ТПВ на одну людину за об'ємом, л/люд. і масою, кг/люд. за сезон визначають з виразів:

$$V_{\text{доб.}} = \frac{V_{\text{від.}}}{N \cdot t}; \quad (9.7)$$

$$M_{\text{доб.}} = \frac{M_{\text{від.}}}{N \cdot t}, \quad (9.8)$$

де $V_{\text{доб.}}$ – добове нагромадження відходів за об'ємом, л/люд.;

$M_{\text{доб.}}$ – добове нагромадження відходів за масою, кг/люд.;

$V_{\text{від.}}$ – об'єм відходів, що видаляються, за період, л;

$M_{\text{від.}}$ – маса відходів, що видаляються, за період, кг;

N – кількість мешканців, чол.;

t – тривалість періоду, протягом якого виконуються виміри (не менш ніж сім діб без перерви).

Добову норму нагромадження в середньому за обсягом $V_{\text{доб.}}$, л/люд. і масою $M_{\text{доб.}}$, кг/люд. розраховують так:

$$V_{\text{доб.}} = \frac{V_{\text{CC}}^3 + V_{\text{CC}}^B + V_{\text{CC}}^J + V_{\text{CC}}^O}{4} \text{ (л/люд.)}; \quad (9.9)$$

$$M_{\text{доб.}} = \frac{M_{\text{CC}}^3 + M_{\text{CC}}^B + M_{\text{CC}}^J + M_{\text{CC}}^O}{4} \text{ (кг/люд.)}; \quad (9.10)$$

де $V_{CC}^3, V_{CC}^2, V_{CC}^I, V_{CC}^{III}$ – середньосезонні добові норми нагромадження ТПВ відповідно взимку, навесні, влітку і восени за об’ємом, л/люд.;
 $V_{CC}^3, V_{CC}^2, V_{CC}^I, V_{CC}^{III}$ – середньосезонні добові норми нагромадження ТПВ відповідно взимку, навесні, влітку і восени за масою, кг/люд.

Коефіцієнти добової нерівномірності нагромадження відходів за обсягом і масою розраховують за формулами:

$$K_V \frac{V_{\max}}{V_C}; \quad (9.11)$$

$$K_M \frac{M_{\max}}{M_C}, \quad (9.12)$$

де V_{\max} – найбільше добове нагромадження відходів за об’ємом, л/люд.;
 M_{\max} – найбільше добове нагромадження відходів за масою, кг/люд.

5. *Організація системи видалення відходів.* Розрахуйте облікове число контейнерів для житлового району міста при контейнерній системі видалення ТПВ і при системі незмінюваних контейнерів. Річне нагромадження ТПВ – 21 000 м³. Періодичність видалення відходів – через день. Місткість контейнера – 0,75 м.

Методичні рекомендації

Параметрами системи видалення відходів є необхідна кількість контейнерів, можливе число рейсів сміттєвоза, його продуктивність, необхідна кількість сміттєвозів. Розрахунок необхідної кількості контейнерів залежить від прийнятої системи видалення відходів. При системі змінюваних контейнерів необхідна кількість контейнерів визначається з виразу:

$$K_C = \frac{Q_{\text{річн.}} \cdot t \cdot K_1 \cdot K_2 \cdot K_3}{365 \cdot V} \quad (\text{шт.}), \quad (9.13)$$

де $Q_{\text{річн.}}$ – річне нагромадження ТПВ на ділянці, м³;
 t – періодичність видалення відходів, дів;

K_1 – коефіцієнт нерівномірності нагромадження відходів (1,25);

K_2 – коефіцієнт, що враховує ремонт контейнерів (1,05);

$K_3 = 1 + \frac{B_1}{B_2}$ (B_1 – число контейнерів, установлюваних на платформі сміттєвоза; B_2 – число контейнерів, що обслуговуються, розташованих у місцях збору). Значення K_3 залежить від числа рейсів сміттєвоза і періодичності видалення відходів;

V – місткість контейнера, м.

Число контейнерів на ділянці у разі їхньої незмінюваності визначають за формулою:

$$K_{\text{н.в}} = \frac{Q_{\text{річн.}} \cdot t \cdot K_1 \cdot K_2}{365 \cdot V} \quad (\text{шт.}). \quad (9.14)$$

Можливе число рейсів сміттевоза визначають з виразу:

$$P = \frac{[T - (T_{п.в} + T_0)] \cdot n_{зм}}{T_{навант.} + T_{розвант.} + 2 \cdot T_{проб.}} \text{ (рейс)}, \quad (9.15)$$

де T – тривалість зміни, год.;

$T_{п.з.}$ – тривалість підготовчо-завершальних операцій, год.;

T_0 – час нульових пробігів (від гаража до місця роботи і назад), год.;

$n_{зм}$ – кількість змін роботи в добу, змін;

$T_{навант.}$ – тривалість навантаження, год.;

$T_{розвант.}$ – тривалість розвантаження, год.;

$T_{проб.}$ – час пробігу від місця навантаження до місця розвантаження, год.

Тривалість часу пробігу залежить від відстані транспортування відходів (L) і встановлених нормативів витрат часу на рух сміттевозів по дорогах з різним покриттям.

Добову продуктивність сміттевоза розраховують за формулою:

$$Q_{\text{доб.}} = P \cdot E \text{ (м}^3\text{/доб.)}, \quad (9.16)$$

де P – можливе число рейсів сміттевоза за добу, рейсів;

E – кількість відходів, перевезених за один рейс, м³.

Кількість відходів, перевезених за один рейс, залежить від кількості одночасно перевезених контейнерів, їхньої місткості сміттевоза, а також від ступеня ущільнення відходів:

$$E = V \cdot K_{\text{ущ.}}, \quad (9.17)$$

де V – сумарний об'єм контейнерів, одночасно перевезених на площадці сміттевоза чи місткість кузова сміттевоза, м³;

$K_{\text{ущ.}}$ – коефіцієнт ущільнення відходів.

Число сміттевозів, необхідне для вивезення побутових відходів, визначають за формулою:

$$M = \frac{Q_{\text{річ.}}}{365 \cdot Q_{\text{доб.}} \cdot K_{\text{викор.}}} \text{ (маш.)}, \quad (9.18)$$

де $Q_{\text{річ.}}$ – річний обсяг побутових відходів, що вивозяться, за прийнятою системою, м³;

$Q_{\text{доб.}}$ – добова продуктивність сміттевоза чи спеціальної машини, м³;

$K_{\text{викор.}}$ – коефіцієнт використання парку машин.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Василюшин М. М. Міжбюджетні відносини як важлива ланка соціально-економічного розвитку регіонів / М. М. Василюшин // Економіка АПК. – 2002. – № 9. – С. 109–114.
2. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Рада Європи ; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації у 2012 році [Електронний ресурс] / Фонд Державного майна. – К., 2013. – Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/spfu.admin.com.ua/Lists/SPFUREportsMFILInstance/Attachments/65/zvit_19032013_1.pdf.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 475 с.
7. Методика визначення обсягу та вартості електричної енергії, не облікованої внаслідок порушення споживачами правил користування електричною енергією [Електронний ресурс] : НКРЕ ; Постанова, Методика від 04.05.2006 № 562. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0782-06>.
8. Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
9. Нехайчук Д. В. Про методики визначення собівартості послуг та економічно обґрунтованого тарифу на послуги водогосподарських підприємств / Д. В. Нехайчук // Держава та регіони : науково-виробничий журнал. – 2007. – № 4. – С. 178–183.
10. Порядок відчуження об'єктів державної власності [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Акт, Форма типового документа від 06.06.2007 № 803. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BF>.
11. Правила користування електричною енергією для населення [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Правила, Форма типового документа від 26.07.1999 № 1357. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1357-99-%D0%BF>.
12. Правила надання населенню послуг з газопостачання [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Правила від 09.12.1999 № 2246. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2246-99-%D0%BF>.
13. Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова,

- Правила, Договір від 21.07.2005 № 630. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.
14. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 14.05.1992 № 2343-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.
 15. Про власність [Електронний ресурс] : Верховна Рада УРСР ; Закон від 07.02.1991 № 697-XII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-12>.
 16. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
 17. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 29.11.2001 № 2866-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
 18. Про порядок проведення розрахунків за надання населенню послуг з газопостачання в умовах використання лічильників природного газу (будинкових або на групу будинків) [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Положення від 16.05.2002 № 620. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/620-2002-%D0%BF>.
 19. Про проведення експертизи лічильників газу, установлених у споживачів і призначених для обліку природного газу в побуті [Електронний ресурс] : Мінпаливенерго України ; Наказ, Положення, Форма типового документа від 27.12.2005 № 619. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0053-06>.
 20. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова від 05.11.1991 № 311. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>.
 21. Про теплопостачання [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 02.06.2005 № 2633-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>.
 22. Устінова Е. І. Міське комунальне господарство : навч.-метод. посібник / Е. І. Устінова, А. Є. Гай, О. О. Маріц [та ін.]. – К. : НАУ, 2008. – 116 с.
 23. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации : манифест революции в бизнесе / М. Хаммер, Дж. Чампи. – СПб. : Изд-во СПб. университета, 1997. – 332 с.
 24. Юрій С. Еволюція власності в умовах становлення ринкових структур / С. Юрій // Вісник економічної науки України. – 2008. – № 2 (14). – С. 3–6.

■ ТЕМА 10

ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

- 10.1. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання
- 10.2. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг
- 10.3. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України
- 10.4. Організаційно-фінансові аспекти відновлення міського житлового фонду регіону

Добробут держави забезпечують не ті гроші,
які вона щорічно надає чиновникам,
а ті, що вона щорічно залишає в кишенях громадян.

І. Етвеш

10.1. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

На шляху становлення та перебудови незалежної Української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв'язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з цих проблем є державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває в центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що зумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Узагалі, державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Раціональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання й не підміну його, а свідоме виконання регулятивного потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами¹⁶⁷. Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на таких основних засобах впливу на ринок, як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, установаження єдиної тарифної системи та ін.

¹⁶⁷ Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки : навч. посібник / А. М. Стельмащук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – це одна з важливих і пріоритетних галузей національного господарського комплексу, яка забезпечує життєдіяльність населених пунктів та суттєво впливає на розвиток різноманітних взаємовідносин у державі. Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво й ремонт. Головною умовою та сенсом розвитку соціально спрямованої економіки є формування гідних умов життя людини. ЖКГ значною мірою формує середовище життєдіяльності людини – комфортність міста, району, мікрорайону, житла; одночасно виступає найважливішим елементом як соціального, так і економічного середовища.

У науковій літературі поняття «житловий фонд» визначають як сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається з державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів і приватного житлового фонду¹⁶⁸. Житлово-комунальне господарство визначають як комплекс підгалузей, які забезпечують функціонування інженерної інфраструктури різних будівель населених пунктів, що створює зручності і комфортність проживання та перебування в них громадян шляхом надання їм широкого спектра житлово-комунальних послуг.

Сучасні науковці акцентують увагу на тому, що ЖКГ – це самостійна сфера економіки, основною метою функціонування якої є задоволення потреб населення і підприємств у послугах, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності, зокрема в обслуговуванні житлового фонду, до якого належать будинки і помешкання, що використовуються як житло¹⁶⁹.

Інші вітчизняні дослідники розглядають дефініцію житлово-комунального господарства як багатогалузеву комплексну сферу господарювання, до якої належать підприємства та організації, які утримують житловий фонд у належному стані (виробники житлових послуг) і підприємства, які спеціалізуються на наданні послуг тепло-, енерго-, газо, водопостачання і водовідведення (виробники комунальних послуг), які діють в умовах різних факторів зовнішнього середовища, що у складному взаємозв'язку формує житлово-комунальні структури міста, які необхідно оцінити і забезпечити економічну ефективність їх функціонування¹⁷⁰. ЖКГ – це об'єкт, з одного боку, просторової економіки (регіональна структурованість і масштабність), а з другого – галузевої специфіки (багатофункціональний комплекс – житло,

¹⁶⁸ Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі : аналіз, проектування, управління : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.

¹⁶⁹ Ефименко И. А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / И. А. Ефименко // Бизнесинформ. – 2009. – № 11 (2). – С. 35–36.

¹⁷⁰ Торкатюк В. І. Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города [Электронный ресурс] / В. І. Торкатюк, Ю. Ю. Усенко. – Режим доступа : http://eprints.kname.edu.ua/8120/1/37-43_Торкалюк_ВИ.pdf.

транспорт, водопостачання, дороги), який забезпечує обслуговування населення й територіальних об'єктів.

Сучасний учений О. Димченко вважає, що одні складові ЖКГ можна віднести до промислових галузей (водопостачання, енергетика), інші до сфери послуг (озеленення, побутове обслуговування); а треті, наприклад, транспорт і газопостачання – важко віднести до якої-небудь категорії однозначно. Частина функцій ЖКГ сильно монополізована, а частина цілком допускає перехід на ринкові (конкурентні) відносини. Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями: очищення води – фізико-хімічні процеси; енерго-теплопостачання включає технології виробництва тепла, теплообміну, транспортування; житловий сектор – ремонтно-будівельні й сантехнічні роботи (технології) тощо. Розходження технологій породжує об'єктивну відособленість виробничих процесів, формує самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлює відмінності в економічних механізмах, особливо що стосується впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби на інвестиції. Більшість підгалузей працює за кредитним механізмом оплати послуг, тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їх надання¹⁷¹.

Тобто ЖКГ являє собою складну ієрархічну систему, яка об'єднує чимало окремих підсистем житлового господарства, санітарно-технічну (водоводи, каналізація, підприємства з очищення міст), енергетичну (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі), транспортну (тролейбуси, трамваї), об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні тощо), інфраструктуру обслуговування житла, збір і переробку сміття тощо, що функціонують як на макрорівні, так і на рівні окремих регіонів.

Виходячи з цього, ЖКГ можна представити як наочну модель різноманітних його властивостей (рис. 10.1).

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 року, спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження з управління цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, у свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру здійснення економічних реформ, відбуватиметься

¹⁷¹ Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі : аналіз, проектування, управління : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.

перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.



Рис. 10.1. Складові частини ЖКГ як об'єкта досліджень

Житлово-комунальне господарство має низку специфічних особливостей, що характеризують його як складну, багатоелементну, динамічну організаційно-економічну систему. Підприємствам та об'єднанням ЖКГ притаманна внутрішня економічна й організаційна єдність.

За своїм змістом і структурою житлово-комунальне господарство – складний та багатогранний об'єкт управління, який зумовлює специфічні особливості побудови організаційної системи управління і державного регулювання для забезпечення надійності функціонування підприємств галузі, підвищення ефективності роботи комплексу. Особливістю функціонування ЖКГ є те, що воно представлене «чистими» природними монополіями і підгалузями, які розвиваються за законами конкурентного господарства. До останніх належить експлуатація житла, санітарне очищення територій тощо.

Ще однією характерною особливістю ЖКГ є те, що комплекс переважно надає послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури.

Третя особливість ЖКГ пов'язана із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення, однак слід зазначити, що визначення ЖКГ як специфічно міського господарства є неточним, у менш розвинутій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах.

Незважаючи на те, що більшість населених пунктів у сільській місцевості майже не мають спеціального технічного обладнання, а підприємства ЖКГ сільських поселень навіть організаційно не виділяються з різного роду комбінатів, розвиток ЖКГ на селі вимагає не меншої уваги, ніж у містах. Усе це свідчить про необхідність інтеграції сільської комунальної служби в єдиний житлово-комунальний комплекс.

Інша характеристика ЖКГ пов'язана з комплексністю галузі, яка характеризується великою кількістю підгалузей, що входять до її складу: житлове господарство, водопостачання та водовідведення, комунальна енергетика, теплопостачання, міський електротранспорт, зовнішній міський благоустрій, дорожнє господарство, санітарне очищення міст (вуличне прибирання, будинкова очистка з утилізацією твердих побутових і харчових відходів), зелене господарство (озеленення міст, квітництво), готельне господарство, ритуальне обслуговування, ремонтно-будівельне виробництво, монтаж, капітальний ремонт та експлуатація ліфтового господарства, власна промисловість і капітальне будівництво, проектні, конструкторсько-технологічні та науково-дослідні роботи, технічна інвентаризація основних засобів.

Хоча проблеми функціонування житлово-комунального комплексу постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комунального господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом. Це склалося насамперед унаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства перебувають у власності територіальних громад і безпосередньо належать до сфери управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається хибна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних засобів, збільшуються питомі втрати

і непродуктивні витрати матеріальних і енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів¹⁷². Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним із вагомих аргументів у передвиборних змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затяжного виборчого циклу 2004–2012 років, суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі.

Згідно зі статтею 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який називається системою місцевого самоврядування¹⁷³. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення¹⁷⁴.

Житлово-комунальне господарство є галуззю, яка забезпечує функціонування житлового фонду, активів житлово-експлуатаційних підприємств і компаній, які здійснюють управління ними. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна

¹⁷² Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.

¹⁷³ Конституція України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

¹⁷⁴ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

група як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна група села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні групи чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, організують і ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їхньою діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальна група функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних групах є сільські, селищні й міські ради, які складаються з депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їхньої практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень ухвалюють рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території¹⁷⁵.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними і делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради тощо. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації їхніх виконавчо-розпорядчих функцій.

¹⁷⁵ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення:

- про визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи перевірку приладів обліку;
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартплати;
- визначення переліку робіт з утримання житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води і тепла на внутрішньобудинкових мережах з урахуванням фізичного і морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції замовника перед підприємствами, заданими на всіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг.

В умовах ринкової економіки житлово-комунальні послуги є товаром, який реалізується на ринкових засадах. До них належать: послуги з холодного водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання, тепlopостачання для опалення приміщень, вивозу твердих побутових відходів, вивозу та знешкодження рідких побутових відходів, технічного утримання житлових будинків та прибудинкової території, технічного обслуговування складного інженерного обладнання будинків: ліфтів, електроплит, системи димовидалення, пожежогасіння. Тому для забезпечення належного рівня та якості житлово-комунальних послуг населенню, що проживає в комунальному житловому фонді, органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації:

- визначають відповідний виконавчий орган місцевої ради, який буде здійснювати функції замовника у відносинах зі спеціалізованими підприємствами, задіяними в житлово-комунальному обслуговуванні населення, що затверджується відповідним рішенням. Керівник структурного виконавчого органу з питань житлово-комунального господарства призначається головою органу місцевого

самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства;

- відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁷⁶ та постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.1998 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» затверджують (погоджують) тарифи на житлово-комунальні послуги з урахуванням окремих складових (витрат на обслуговування і ремонт зовнішніх і внутрішньобудинкових мереж і обладнання, включення до тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги, витрат на перевірку та ремонт приладів обліку).

Надання послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення регулюється «Правилами надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення», затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630¹⁷⁷. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг і режим надання комунальних послуг. Місцева влада за наявності більш ніж одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організовує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об'єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України від 07.09.1998 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій»¹⁷⁸.

Підприємство, організація, які виявили бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснюють діяльність із виробництва, постачання та надання житлово-комунальних послуг, повинні мати:

- дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнаглядохоронпраці, а в області – на послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, крім того, згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» і ліцензію на ці послуги, яку видає обласна держадміністрація за поданням управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації;

¹⁷⁶ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

¹⁷⁷ Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Правила, Договір від 21.07.2005 № 630. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.

¹⁷⁸ Про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій [Електронний ресурс] : Держбуд України ; Наказ, Положення від 07.09.1998 № 194. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0825-98>.

- офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі житлово-комунального господарства;
- для керівників – диплом про закінчення навчального закладу III–IV рівнів акредитації або I–II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менш як три роки;
- для працівників, робота яких потребує підвищених знань з охорони праці й техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірвальні прилади й автоматика, роботи з пристроями, що перебувають під тиском понад 1 атм., тощо) – відповідне посвідчення виробничо-навчального підприємства або іншого спеціалізованого навчального закладу.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами. Нестабільність роботи житлово-комунальних підприємств пояснюється в основному неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів. І це при тому, що житлово-комунальне господарство потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки загалом в Україні галузь ЖКГ посідає третє місце за споживанням енергоносіїв та перше – за споживанням газу для виробництва теплоенергії. Рівень тарифів, що їх установлює місцева влада, суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загальнообов'язкових державних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування. Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх непосильними для мільйонів наших співвітчизників. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії становить більш ніж 50%, а теплової енергії – 60–70%, що в кілька разів більше, ніж у світовій практиці¹⁷⁹. Але ж ми знаємо, що основні зловживання стаються саме в галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій і тинізації економіки цієї сфери перекладаються на плечі наших звичайних мешканців – споживачів житлово-комунальних послуг.

Отже, на сьогодні житлово-комунальне господарство залишається однією з найслабших ланок як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних засобів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

¹⁷⁹ Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», – 2011. – Вип. 2 (40). – С. 132–140.

Загалом ЖКГ як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. Досі укладається понад мільйон договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим особливу увагу слід приділяти модернізації системи фінансування житлово-комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектору регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і іноземних інвестицій.

Висновки. Одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Інструментом розв'язання нагальних і гострих проблем мають стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління.

На сьогодні в реальній практиці організації підприємств ЖКГ і програмах їхнього розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення 2006 року Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його 2010 року в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу і практичної допомоги органам місцевого самоврядування в реформуванні системи житлово-комунального господарства.

10.2. ПЛАНУВАННЯ І КАЛЬКУЛЮВАННЯ СОБІВАРТОСТІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Одним з основних показників діяльності підприємства житлово-комунального господарства є собівартість продукції (робіт, послуг).

Собівартість продукції (робіт, послуг) – це грошове обчислення затрат підприємства на виробництво і реалізацію продукції. Собівартість продукції характеризує ефективність усього процесу виробництва на підприємстві, оскільки у ній відображаються:

- рівень організації виробничого процесу;

- технічний рівень;
- продуктивність праці та ін.

Собівартість продукції як показник використовується для контролю за використанням ресурсів виробництва, визначення економічної ефективності організаційно-технічних заходів, установлення цін (тарифів) на роботи (послуги), визначення потреби в оборотних коштах, планування прибутку з метою виконання програм розвитку житлово-комунального господарства.

Аналіз собівартості послуг має дуже важливе значення для самого підприємства. Він дозволяє з'ясувати тенденції зміни цього показника, виконання плану за його рівнем, визначити вплив чинників та встановити резерви для зменшення цього показника. За умов самофінансування зниження собівартості є основним джерелом зростання прибутку підприємства.

Розрізняють виробничу, операційну та повну собівартість (рис. 10.2).

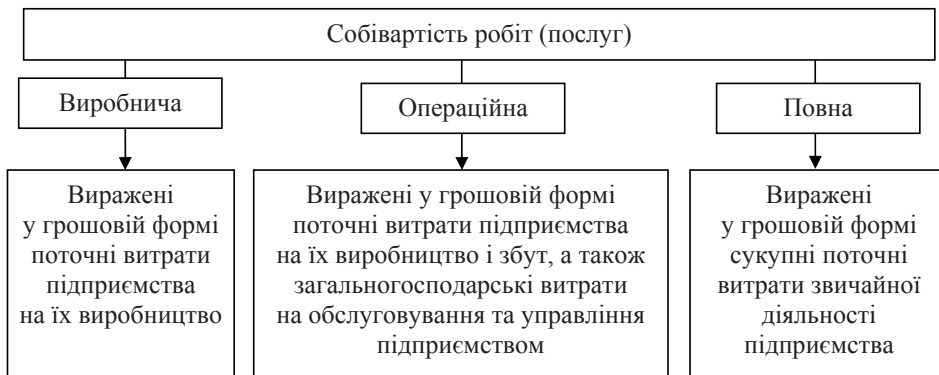


Рис. 10.2. Види собівартості робіт (послуг)

Розрахунок собівартості одиниці окремих видів продукції, робіт чи послуг та всієї товарної продукції називається калькуляцією.

Калькулювання собівартості – це визначення розміру витрат у грошовому обчисленні на виробництво одиниці певного виду готової продукції за окремими видами витрат.

Планування, облік і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг відбувається на підставі Наказу Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 47 «Про затвердження Методичних рекомендацій з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства» від 06.03.2002¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Методичні рекомендації з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] : Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Наказ від 06.03.2002 № 47. – Режим доступу : http://www.uzakon.com/documents/date_7d/pg_ihwaoa/index.htm.

Методичні рекомендації враховують особливості діяльності підгалузей житлово-комунального господарства, як-от житлове господарство, водопровідно-каналізаційне господарство, теплове господарство, міський електро-транспорт, та призначені для здійснення планування, ведення обліку і калькулювання операційної собівартості послуг на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства незалежно від відомчої підпорядкованості, форм власності і господарювання.

При здійсненні планування, обліку та калькулювання собівартості має бути забезпечене повне зіставлення планових і звітних даних щодо складу витрат, об'єктів і одиниць калькулювання, методів розподілу витрат між об'єктами калькулювання та плановими (звітними) періодами.

З метою зіставлення планових і звітних даних про витрати під час здійснення планування, обліку і калькулювання виробничої (операційної) собівартості робіт (послуг) визначаються групи витрат, які класифікуються за різними ознаками¹⁸¹.

За місцем виникнення витрати на виробництво робіт (послуг) групуються за окремими структурними підрозділами житлово-комунальних підприємств і організацій.

Залежно від характеру та призначення виконуваних процесів виробництво поділяється на основне, допоміжне й обслуговуюче (невиробниче) господарство і регламентується в наказі про облікову політику підприємства.

До *основного виробництва* відносять відокремлені структурні підрозділи підприємств, які безпосередньо беруть участь у виконанні житлово-комунальних робіт і виробництві, що належать до основного виду операційної діяльності.

Допоміжне виробництво має на меті обслуговувати підрозділи основного виробництва: виконувати роботи з технічного обслуговування, ремонту основних засобів, забезпечувати інструментом, запасними частинами для ремонту устаткування, різними видами енергії, транспортними й іншими послугами. До нього належать ремонтні цехи, будівельні дільниці, механічні майстерні, енергетичні, експериментальні та інші підрозділи.

До *невиробничого господарства* належать: культурно-побутові заклади, житлово-комунальне господарство, підсобні сільськогосподарські підприємства, науково-дослідні, оздоровчі, спортивні та інші структурні підрозділи, які не беруть участі у здійсненні й забезпеченні надання комунальних послуг.

¹⁸¹ Методичні рекомендації з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] : Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Наказ від 06.03.2002 № 47. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_7d/pg_ihwaoa/index.htm.

За видами витрати класифікуються за економічними елементами та за статтями витрат.

Під елементами витрат розуміють витрати, однорідні за своїм економічним змістом, а під статтями – витрати, що охоплюють один або кілька елементів.

За способами віднесення на виробничу собівартість – прямі і непрямі витрати.

Прямі – це витрати, які можуть бути безпосередньо включені до виробничої собівартості окремих видів робіт (послуг).

До непрямих витрат належать витрати, безпосередньо не пов'язані з виконанням житлово-комунальних робіт (послуг), а саме загальновиробничі витрати, які містять витрати на управління та обслуговування виробничого процесу.

За ступенем впливу обсягів виконаних робіт і реалізованих послуг на рівень витрат витрати поділяються на змінні і постійні.

Змінні витрати – це витрати, абсолютна величина яких змінюється (збільшується або зменшується) разом із зміною обсягів робіт (послуг), у тому числі витрати на сировину, матеріали, пально-мастильні матеріали, електроенергію, запасні частини і комплектувальні тощо.

Постійні витрати – це витрати, абсолютна величина яких із збільшенням або зменшенням обсягів робіт (послуг) істотно не змінюється, зокрема витрати, пов'язані з обслуговуванням і управлінням виробничих підрозділів, та витрати на забезпечення загальногосподарських потреб.

За складом витрати поділяються на одноелементні, тобто економічно однорідні, і комплексні, які складаються з кількох елементів.

За звітними періодами витрати поділяються на поточні, витрати минулих і майбутніх періодів.

За доцільністю витрати поділяються на продуктивні, непродуктивні та надзвичайні.

Непродуктивні витрати – це витрати, що виникли в результаті недостатньої організації виробництва й управління, відхилень від технологічних норм, псування матеріальних цінностей.

До витрат від надзвичайних подій (втрати від стихійного лиха, від техногенних катастроф та аварій, інші) належать як втрати за наслідками цих подій, так і витрати на здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією таких наслідків (відшкодування, сплата стороннім організаціям, заробітна плата працівників, зайнятих на відновлювальних роботах, вартість використаних сировини та матеріалів тощо).

Групування витрат за економічними елементами сприяє організації контролю за рівнем витрат загалом на підприємстві, визначенню загального

обсягу використаних підприємством матеріальних, трудових і грошових коштів. Витрати операційної діяльності групуються відповідно до п. 21 П(С)БО 16 «Витрати» за такими економічними елементами¹⁸²:

- матеріальні витрати;
- витрати на оплату праці;
- відрахування на соціальні заходи;
- амортизація основних засобів і нематеріальних активів;
- інші операційні витрати.

До складу елементу «Матеріальні витрати» входять витрати згідно з п. 22 П(С)БО 16 «Витрати». Вартість матеріальних ресурсів залежно від способу їх придбання (отримання) визначається підприємством відповідно до п.п. 9–15, а їх оцінка при використанні у виробництво (вибуття) – п.п. 16–23 П(С)БО 9 «Запаси»¹⁸³.

Транспортно-заготівельні витрати, пов'язані з доставкою і транспортуванням запасів, у тому числі вантажно-розвантажувальні роботи, включаються до відповідних елементів витрат і обліковуються відповідно до п. 9 абзацу 5 П(С)БО 9 «Запаси».

До складу елементу «Витрати на оплату праці» належать витрати, що зазначені в п. 23 П(С)БО 16 «Витрати» згідно з чинними на підприємстві системами оплати праці.

До елементу витрат «Відрахування на соціальні заходи» належать витрати, зазначені в п. 24 П(С)БО 16 «Витрати».

До складу елементу «Амортизація основних засобів і нематеріальних активів» належать суми амортизаційних відрахувань, нарахованих згідно з порядком, нормами та умовами, встановленими відповідно до чинного законодавства та облікової політики підприємства. Розрахунок амортизації основних засобів і нематеріальних активів та віднесення їх на собівартість робіт (послуг) здійснюються згідно з П(С)БО 7 «Основні засоби»¹⁸⁴ і П(С)БО 8 «Нематеріальні активи»¹⁸⁵.

Витрати на куповані ресурси, комплектувальні вироби, напівфабрикати належать безпосередньо до собівартості робіт (послуг).

¹⁸² Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» [Електронний ресурс] : Мінфін України ; Наказ, Положення від 31.12.1999 № 318. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-00>.

¹⁸³ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 9 «Запаси» [Електронний ресурс] : Мінфін України ; Наказ, Положення від 20.10.1999 № 246. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0751-99>.

¹⁸⁴ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби» [Електронний ресурс] : Мінфін України; Наказ, Положення від 27.04.2000 № 92. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0288-00>.

¹⁸⁵ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи» [Електронний ресурс] : Мінфін України ; Наказ, Положення від 18.10.1999 № 242. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0750-99>.

Розрахунок витрат на куповані ресурси (вода і тепло, придбане у сторонніх організацій для підприємств і організацій водопровідного і теплового господарств) здійснюється на підставі планових обсягів реалізації послуг, наявних потужностей власного виробництва, показників контрольно-вимірjuвальних приладів, цін і тарифів на зазначені види матеріальних ресурсів та умов укладених договорів на їх постачання. Витрати на технологічну обробку купованих ресурсів ураховуються у відповідних статтях калькуляції.

До статті «Роботи і послуги виробничого характеру сторонніх підприємств і організацій» включається вартість робіт (послуг) виробничого характеру, які виконують сторонні підприємства й організації або структурні підрозділи підприємства, що не належать до основного виду діяльності. До робіт і послуг виробничого характеру належать: у житловому господарстві – експлуатація ліфтів, прибирання, вивіз та знешкодження сміття; у водопровідному й тепловому господарствах – користування водо-, тепломережами сторонніх підприємств.

Планування витрат на роботи (послуги) виробничого характеру сторонніх підприємств і організацій здійснюється на підставі запланованих обсягів їх проведення (надання), цін і тарифів на них, а також умов укладених договорів на їх проведення. На підприємствах, де обсяг витрат на роботи і послуги виробничого характеру сторонніх підприємств незначний, цієї статті можна не використовувати, витрати на них враховуються залежно від характеру робіт за статтями «Сировина та матеріали», «Паливо», «Енергія» тощо.

Витрати інших матеріальних ресурсів. До цієї статті витрат належать матеріальні витрати, що не знайшли відображення у попередніх статтях витрат. Сума витрат на матеріальні ресурси зменшується на вартість зворотних відходів.

До статті «Відрахування на соціальні заходи» включаються єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інші обов'язкові й додаткові збори і відрахування на соціальні заходи. Розрахунок планових витрат здійснюється відповідно до норм чинного законодавства.

До статті «Витрати на оплату праці» відносять: основну заробітну плату виробничих працівників; додаткову заробітну плату виробничих працівників; інші заохочувальні та компенсаційні виплати.

Витрати на страхування, операційну оренду основних засобів та інших необоротних матеріальних активів визначаються відповідно до укладених і передбачуваних договорів або фактичного і прогнозного рівня таких витрат.

Витрати на вдосконалення технології і організації виробництва, упродовження заходів із ресурсозбереження визначаються відповідно до планів підприємства.

Витрати на дезінфекцію і дератизацію.

Витрати на пожежну і сторожову охорону об'єктів виробничого призначення та утримання санітарних зон визначаються відповідно до укладених і передбачуваних договорів або фактичного та прогнозного рівня таких витрат.

Витрати на охорону навколишнього середовища обчислюються виходячи з її фактичного рівня і планових змін.

Витрати на обслуговування виробничого процесу.

Витрати на податки і цільові платежі загальногосподарського характеру включають екологічний податок, плату за землю, на якій розташовані виробничі приміщення і допоміжні цехи, інші обов'язкові платежі. Їх розрахунок відбувається згідно з чинним законодавством.

Витрати на підготовку і перепідготовку кадрів, техніку безпеки (вартість спецодягу, спецвзуття, мийних засобів, забезпечення санітарно-технічних вимог і правил техніки безпеки, заходів щодо техніки безпеки й охорони праці некапітального характеру тощо) розраховуються, виходячи з планової чисельності працівників, на яких поширюються норми колективного договору з охорони праці й техніки безпеки, відповідно до вимог чинного законодавства з охорони праці, техніки безпеки.

Адміністративні витрати. До статті «Адміністративні витрати» належать загальногосподарські витрати, спрямовані на обслуговування й управління підприємством, які охоплюють:

Витрати на утримання апарату управління підприємством та іншого загальногосподарського персоналу (оплата праці персоналу, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; інші грошові і матеріальні виплати згідно з Положенням про оплату праці, колективним договором; відрахування на соціальні заходи).

Витрати на оплату праці персоналу апарату управління плануються, виходячи з розрахунків чисельності, умов оплати праці, визначених колективним договором, з дотриманням норм і гарантій, передбачених чинним законодавством України, генеральною та галузевими (регіональними) угодами, які застосовуються на підприємстві при оплаті праці, а також і передбачуваних у плановому періоді змін. Відрахування на соціальні заходи плануються відповідно до норм чинного законодавства.

Висновки. Собівартість має важливе значення для будь-якого підприємства, оскільки саме від її рівня залежить сума прибутку. Собівартість, тобто експлуатаційні витрати на виробництво й реалізацію становлять основу ціни, займаючи в ній 90% і більше, тому зниження собівартості навіть на 1% істотно відбивається на фінансових результатах. Питання зниження собівартості є дуже суттєвими в господарській діяльності будь-якого підприємства, тому управління собівартістю – одна з найважливіших проблем.

10.3. «ДОРОЖНЯ КАРТА» РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

На шляху становлення та перебудови незалежної Української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв'язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з цих проблем є реформування та державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення реформування, ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що зумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Узагалі, державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Раціональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання та не підміну його, а свідоме виконання регулятивного потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами¹⁸⁶.

Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на основних засобах впливу на ринок, таких як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, установлення єдиної тарифної системи та ін.

На сьогодні в реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їхнього розвитку не враховуються належним чином досягнення

¹⁸⁶ Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Вип. 2 (40). – С. 132–140.

вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення 2006 року Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його 2010-го в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу і практичної допомоги органам місцевого самоврядування у реформуванні системи житлово-комунального господарства.

Основні засоби всіх галузей ЖКХ на сьогодні практично вичерпали повністю свій віковий і технічний ресурс. Винятком можуть бути житлові будинки, що збудовані в 1990-х і після 2000 року. Зношеність (моральна та фізична) об'єктів (споруд, мереж тощо) водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, газових мереж досягла назагал більше ніж 60%, в окремих випадках – 90–100 відсотків.

У таких умовах необхідність докорінного реформування галузі із залученням регулятивних механізмів держави є вкрай актуальною. Єдиною суттєвою перешкодою, що гальмує процес реформування ЖКГ, є перманентна політична криза, що заважає забезпеченню поступового сталого просування в цьому напрямі.

Законом України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» передбачено основні напрями реформування ЖКГ¹⁸⁷, що тісно пов'язані з цілою низкою нормативних документів, законів та програм розвитку в інших сферах національного господарства. Визначено основні ключові терміни розвитку та реформування – «віхи» – 2015, 2020, 2030 рр.

Путівником реформування житлово-комунального господарства пропонується так звана «дорожня карта» (рис. 10.3).

Термін «дорожня карта» (*Road map*) уперше з'явився у документах Європейської комісії у 2000 році, а в лексиконі країн СНД дещо пізніше: спочатку на дипломатичному рівні, а потім увійшов у різноманітні галузеві та економічні сфери.

«Дорожня карта» – це умовна назва сукупності об'єктивно необхідних дій та кроків, послідовності подолання перешкод і рубежів, що ведуть до досягнення поставленої мети¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон, Програма від 24.06.2004 № 1869-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1869-15>.

¹⁸⁸ Яворский М. И. «Дорожная карта» энергосбережения и повышения энергетической эффективности / М. И. Яворский, В. В. Литвак, О. В. Огородникова // Энергосбережение. – М., – 2010. – № 7. – С. 32–35.

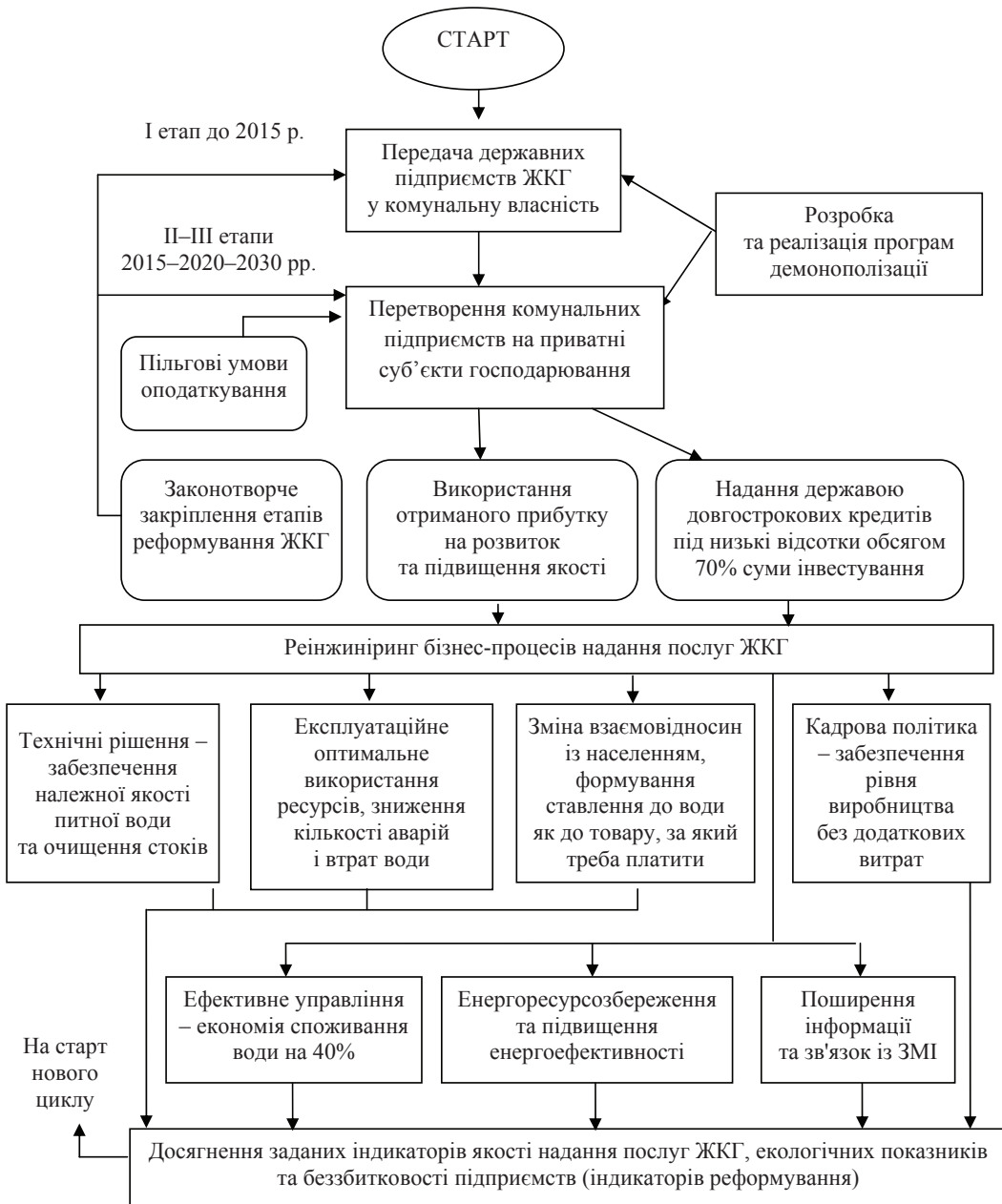


Рис. 10.3. «Дорожня карта» реформування ЖКГ (на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства)

«Фініш» «дорожньої карти» – це «досягнення заданих індикаторів якості наданих послуг ЖКГ, екологічних показників та безбитковості підприємств» (див. рис. 10.3).

Таким чином, основними напрямками реформування ЖКГ є:

- організація ефективного управління у сфері виробництва та надання послуг ЖКГ;
- поглиблення демонополізації ЖКГ та створення конкурентного середовища на ринку послуг;
- технічне переоснащення ЖКГ, наближення до вимог ЄС показників використання матеріальних та енергетичних ресурсів, якості послуг;
- забезпечення безбитковості функціонування підприємств ЖКГ.

Треба зазначити, що «фініш» «дорожньої карти» (2030) не є остаточним. У процесі руху по цьому шляху, цілком природно, необхідно буде коригувати подальші дії. Досягнення мети реформування у нашому випадку – це лише проміжний етап у дальшому розвитку галузі, тому передбачається можливий «старт» чергового етапу розвитку ЖКГ.

«Дорожня карта» сформована на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ), але може бути використана для будь-якої підгалузі ЖКГ з урахуванням її специфіки.

Украї важливим напрямом реформування є демонополізація підприємств галузі. За 21 рік у цьому напрямі відбулися певні зміни (ритуальні послуги, озеленення, житлове господарство, санітарне очищення тощо). Але повноцінного створення конкурентного середовища не відбулось, природні монополії (ВКГ, тепло-, газо-, водопостачання, ліфтове господарство, міське електротранс тощо) залишилися майже в умовах колишнього СРСР.

Це можна пояснити низкою факторів:

- відсутність або нерозвинутість законотворчого напрямку демонополізації цих підгалузей;
- опір керівництва підприємств цих підгалузей;
- практична відсутність (за деякими винятками) інвесторів і т. ін.;
- специфічні особливості підгалузей-монополістів диктують свої «правила гри» у процесі демонополізації.

Розглянемо можливі сценарії демонополізації водопровідно-каналізаційного господарства великого міста. Вихідні дані:

- місто з населенням до 1 млн жителів;
- водозабори поверхневі – 2 одиниці, водозабір артезіанський – 1;
- система подачі та розподілу води (СПРВ) представлена двома майданчиками резервуарів чистої води (РЧВ), 10-ма водопровідними насосними станціями (ВНС) III підняття та 50-ма підвищувальними насосними станціями (ПНС) для будинків підвищеної поверховості (більше ніж дев'ять поверхів), водомережами загальною протяжністю 800 км;
- допоміжне виробництво (транспорт і спецмеханізми);

- система водовідведення – 12 каналізаційних насосних станцій (КНС), каналізаційна мережа – 700 км, станція біологічної очистки (СБО).

З цеху ремонту обладнання складу системи водопостачання та водовідведення виділяються основні технологічні складові:

- підняття та обробка води (ВНС I, II підняття, споруди кондиціонування води);
- СПРВ (крім ПНС);
- артезіанський водозабір (свердловини, РЧВ, ВНС II підняття);
- ПНС;
- система водовідведення (КНС та каналізаційні мережі);
- СБО;
- допоміжне виробництво.

Розглянемо сценарії демонополізації в рамках наведеного складу підприємства.

Сценарій I – створення приватно-комунальних підприємств за технологічним принципом.

Такий підхід реалізується на засадах самоокупності та товарно-грошових відносин між суб'єктами господарювання. Він також передбачає повний облік подачі/споживання води між ланцюгами технологічного процесу, використанням методів менеджменту (лізинг, аутсорсинг тощо) на договірній основі згідно з чинним законодавством. Цей сценарій передбачає певну законотворчу перспективу з метою забезпечення регуляторної функції держави та органів місцевого самоврядування. Можливо, варто запровадити механізм розробки та набуття чинності підзаконних нормативних документів (наказів, постанов, методик, інструкцій тощо), які б забезпечували деталізацію та поглиблення законів України стосовно ЖКГ.

Сценарій II – приватизація окремих ділянок (зон) водопостачання та водовідведення.

Такий сценарій передбачає відокремлення від системи деяких зон, на базі яких створюються приватно-комунальні підприємства. Під зонами в цьому контексті розуміється територіальна декомпозиція СПРВ (по адміністративних районах, зонах водопостачання, басейнах каналізування, по джерелах водопостачання тощо). У такому разі конкурентне середовище створюється за рахунок якості питної води, послуг з її доведення до споживача, відведення стічних вод, екологічних показників забруднення природного середовища.

У сценарії I монополізм практично зникає, але при цьому потрібен суворий державний контроль за якістю питної води на всіх стадіях, за додержанням «Правил технічної експлуатації» та «Правил надання послуг», екологічних норм. *Сценарій II* також забезпечує повну ліквідацію монополії.

На сьогодні у великих містах вже існує конкуренція в системі питного водопостачання за рахунок великої кількості фірм – постачальників питної води високої якості (цистерни, бутильована вода, локальні фільтрувальні станції та ін.).

Аналогічно можлива демонополізація інших підгалузей-монополістів з урахуванням їхньої виробничо-господарської структури.

Безумовно, такі дії з реформування (включаючи демонополізацію) неможливі без фінансово-економічного, тарифного, енерготехнологічного аудиту, ухвалення відповідних законів та рішень місцевих органів, що базуються на наукових і технологічних обґрунтуваннях та реінжинірингу бізнес-процесів ЖКГ, бізнес-плануванні тощо.

Як було відмічено вище, «фініш» дорожньої карти» має зафіксувати досягнення заданих індикаторних показників реформування за принципом «А чого ж ми досягли?». Безумовно, для кожної підгалузі ЖКГ необхідно розробити свої індикаторні показники, які б відповідали визначеним та законодавчо закріпленим напрямам реформування, про які йшлося вище.

Висновки. Одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Інструментом вирішення нагальних і гострих проблем мають стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління. На сьогоднішній момент у реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їхнього розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки.

10.5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ВІДНОВЛЕННЯ МІСЬКОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ РЕГІОНУ

Щоб розвиток бізнесу для відновлення міського житлового фонду став можливим, треба досягнути двох цілей: розмежувати відповідальність і чітко визначити, за які види робіт мешканці платять місту, і що ми зобов'язані

робити за ці гроші. Сьогодні будь-які роботи всередині приватизованої квартири здійснюються за окрему плату, а в тариф включено обслуговування місць загального користування. Усе, що мешканці платять за утримання будинку, йде виключно на поточні роботи, а капітальний ремонт необхідно дотувати з міського бюджету, а тому реформа житлово-комунального господарства має базуватися на створенні конкуренції на ринку робіт і послуг із відновлення міського житлового фонду.

Відносини житлових підприємств регіону та населення до останнього часу залишаються недосконалими в організаційно-фінансовому аспекті – населення змушене платити квартплату, а житлово-експлуатаційні підприємства можуть виконувати роботи, а можуть їх імітувати. Головна вада цих відносин криється в тому, що житлово-експлуатаційні підприємства самі собі замовляють роботи, самі їх оплачують і самі контролюють якість. За часів СРСР таке становище компенсувалося символічною оплатою послуг житлово-комунального господарства. Сьогодні ми розуміємо, що прожити на старі тарифи неможливо, а збільшуючи їх, необхідно піднімати якість послуг, формуючи нові механізми організаційно-фінансового забезпечення відновлення житлового фонду регіону. Тому місцева влада повинна забезпечити нову організаційно-фінансову систему контролю за наданням послуг у системі житлово-комунального господарства.

Населення зможе контролювати роботу житлово-експлуатаційних організацій тоді, коли у відносинах між єдиним замовником (КП «Жилкомсервіс») і міською владою, як контрольним органом, з'явиться ще одна ланка – людина або організація, що представляє інтереси конкретного будинку. Така людина повинна знати всю історію будинку: у якому році і що замінювали з елементів будинку, коли закінчуються строки експлуатації труб, коли необхідно ремонтувати покрівлю тощо. Сьогодні це найкраще знає майстер житлово-експлуатаційної дільниці, а мешканців з необхідними знаннями майже немає. А тому конче потрібно запровадити в регіоні інститут «управбудів», які стежили б за будинками від імені мешканців, контролювали якість послуг. Проте якщо мешканці будуть скаржитись на якість робіт, а спеціальна контрольна комісія встановить неякісні послуги, то людина, що підписала акт, підлягає фінансовим санкціям.

Сьогодні окремі регіональні бізнес-структури вже мають бажання взяти на обслуговування житловий фонд – починаючи з вулиці і закінчуючи цілим мікрорайоном, проте вони повинні довести свою інвестиційну та організаційну спроможність купити нову техніку, інвентар тощо. Разом з тим на базі теперішніх житлово-експлуатаційних підприємств можуть бути створені структури, що візьмуть на себе функції управбуду, наймуть робітників для виконання платних робіт у приватизованих квартирах.

Щоб житлово-експлуатаційні підприємства змогли конкурувати на ринку послуг із відновлення житлового фонду з приватними структурами, які туди обов'язково прийдуть, необхідно створити їм стартові умови, наприклад, надати переважне право на використання приміщення. Слід відзначити ще одну перевагу наявних житлово-експлуатаційних підприємств – те, що вони першими з'являться на цьому ринку.

Перспективним напрямом у формуванні організаційно-фінансових механізмів відновлення житлового фонду є створення сайту будинку, на якому мешканці зможуть обмінюватись інформацією, надавати комунальні поради, спільно приймати рішення відносно благоустрою – адже працюючим людям важко зустрітись в умовлений час.

Окремим питанням у відновленні регіонального житлового фонду є розвиток такого сегменту ринку нерухомості, як реконструкція будівель жилого фонду і зонування простору відреконструйованих приміщень під ізольовані квартири з подальшою реалізацією квартир на ринку нерухомості. Здебільшого під реконструкцію придбаваються гуртожитки, які належать відомствам, об'єкти Фонду державного майна, приміщення на території заводів, колишні приміщення побутового призначення тощо. У спорудах, які реконструюються під жилі квартири, як правило, повністю замінюються застарілі комунальні мережі – водопровідні, каналізаційні, електричні, простір кімнат-квартир зонується за допомогою гіпсокартону, підводяться відводи води й каналізації в кожену квартиру, обладнується санвузол.

До «плюсів» такої нерухомості можна віднести «демократичну» ціну. Вартість квартир у відреконструйованому будинку зазвичай нижча від цін на аналогічне житло в будинках старої споруди із застарілими, а частіше і просто аварійними комунікаційними мережами. У реконструйованому будинку водопровідні й каналізаційні мережі замінюються повністю, на вході встановлюються очисні фільтри (фільтри також рекомендуються встановлювати й безпосередньо у квартирах, на вході води), що робить більш безпечним наше водоспоживання. Фірми, які займаються реконструкцією, надають покупцям квартир у таких будинках власну безвідсоткову розстрочку, як правило, до двох років. Тобто покупцю квартири у реконструйованому будинку достатньо мати від 50% вартості квартири для того, щоб стати власником житла і сплачувати залишок вартості вже безпосередньо фірмі, яка робила реконструкцію, без відсотків і переplat. Схема придбання в розстрочку зручна для молодих сімей, які мають стабільний прибуток і стартовий капітал для сплати першого внеску і які мають потребу в першому власному житлі.

«Мінусами» такого житла є планування. Як правило, приміщення у відреконструйованому будинку планувались за іншим цільовим призначенням – кабінети, палати (якщо була реконструйована будівля, що планувалась під лікарняний комплекс), приміщення побутового призначення

(колишні хімчистки, пральні і т. д.), гуртожитки. Фірми, що проводять реконструкцію, найчастіше орієнтуються не на перепланування простору приміщень у повноцінні типові однокімнатні ізольовані квартири (площею 30–32 м²), а у квартири, що плануванням нагадують «готельки» – тобто без чітко зонованої кухні (зазвичай – кухня в коридорі, так звана «міні-кухня», санвузол сумісний (у пропозиціях є квартири з ванною та душовою кабінкою). Часто у відреконструйованих будинках також відсутній підвід газу, для приготування їжі використовують електричні плити. До того ж планування поверхів у такому будинку зазвичай являють собою коридор, уздовж якого розташовано квартири, а не тамбури на 2–3 квартири, як у панельних будинках чи «під'їзне» розташування в «хрущовках». Усе це зумовлює досить низьку ліквідність такого житла.

Держава в останні кілька років багато пропагує політику будівництва соціального житла. У той же час, не дочекавшись державних програм і підтримки, приватний бізнес самостійно повинен вирішувати питання виведення на ринок нерухомості доступного житла, надаючи власні програми придбання, не на словах, а на ділі вирішуючи житлове питання мешканців міста.

Суб'єктів, що беруть участь в організаційно-фінансовому забезпеченні відновлення житлового фонду, можна поділити на три групи – це держава, приватний бізнес і фізичні особи. Кожен із них може брати участь у проектах, пов'язаних із розвитком нерухомості (будівництвом, реконструкцією, експлуатацією) як інвестор, кредитор або керівник – усе залежить від того, які функції виконує ця організація. Інвестор цікавиться перш за все можливістю власних вигідних капіталовкладень, завдання кредитора полягає в забезпеченні зворотності й платності кредитних ресурсів, що надаються позичальникові для здійснення проекту, компанія, що управляє активами, – власне, реалізує проект – чи то нове будівництво, чи відновлення або експлуатація вже наявного об'єкта із забезпеченням прибутковості проекту для інвесторів і кредиторів.

Важливо, проте, застерегти відносно державних і комунальних організацій, головний інтерес яких має полягати не в забезпеченні прибутковості своїх інвестицій (що, втім, може сприятливо позначатися на наповненні бюджету), а в досягненні позитивних результатів для економічного і соціального добробуту, у розвитку регіону, підвищенні інвестиційної привабливості міста, зростанні виробництва, створенні нових робочих місць. Поліпшення інвестиційної привабливості регіону відповідає інтересам кожного з перелічених суб'єктів. Питання лише в тому, чи може дозволити собі приватний підприємець керуватися здебільшого інтересами міста, а не своїми власними. Як правило, ні, але якщо цей приватний підприємець відчуває не лише пряму залежність своїх прибутків від рівня добробуту міста, а й може реально впливати на нього (є великою компанією, що має в розпорядженні достатні

фінансові можливості), він може взяти на себе частину функцій міських структур. Звичайно, це так звані «містоутворювальні» підприємства, частка яких у валовому продукті, що виробляється на території міста, може сягати до 50%, а іноді й більше. У такому разі говорять про проекти міського розвитку, побудовані на основі суспільно-приватного партнерства.

Таким чином, фінансування проектів, пов'язаних із розвитком нерухомості, може здійснювати компанія, яка безпосередньо реалізує проект, за рахунок власних інвестицій, залучених інвестицій або кредитних ресурсів. Дуже часто, і ця тенденція нині набуває розвитку, жодне з цих джерел не є єдиним. Компанії можуть запрошувати до участі в проектах кількох співінвесторів, беруть додатково кредити в банках для фінансування як окремих етапів, наприклад, завершення будівництва, так і проектів загалом. Усе вирішує абсолютна й відносна прибутковість і терміни окупності проекту, обсяги необхідних коштів. Використання механізмів фінансового левериджу, управління активами і проектними ризиками дозволяє досягати максимальної віддачі для кожного з учасників проекту і визначає раціональний обсяг участі кожного у фінансуванні.

Виходячи з вищесказаного і керуючись основами здійснення результативного підходу до управління механізмом організаційно-фінансового забезпечення відновлення житлового фонду міського комплексу, пропонується алгоритм реалізації процесу забезпечення економічної результативності організаційно-фінансового забезпечення відновлення житлового фонду міського комплексу в умовах регіонів України (рис. 10.4).

Використання такого алгоритму при управлінні житлово-комунальним господарством міського комплексу регіонів України забезпечує: основну систему управління, яка полягає у визначенні результатів, оперативному управлінні і контролі за ним; урахування при управлінні особливостей стану середовища житлово-комунального господарства; прогнозування можливості виникнення проблем шляхом постійного моніторингу стану середовища житлово-комунального господарства міського комплексу в умовах регіонів України; здійснення постійного поточного контролю; оцінку кінцевих результатів з урахуванням обраних критеріїв.

Практична реалізація цього алгоритму вимагає розроблення методичних рекомендацій зі здійснення таких етапів:

- комплексний аналіз економічної результативності механізму відновлення житлового фонду;
- визначення шансів і загроз із боку зовнішнього і внутрішнього середовища;
- оцінка адаптованості напрямів діяльності механізму відновлення житлового фонду міських комплексів України до умов середовища;
- виявлення причин відхилень від поставлених цілей.

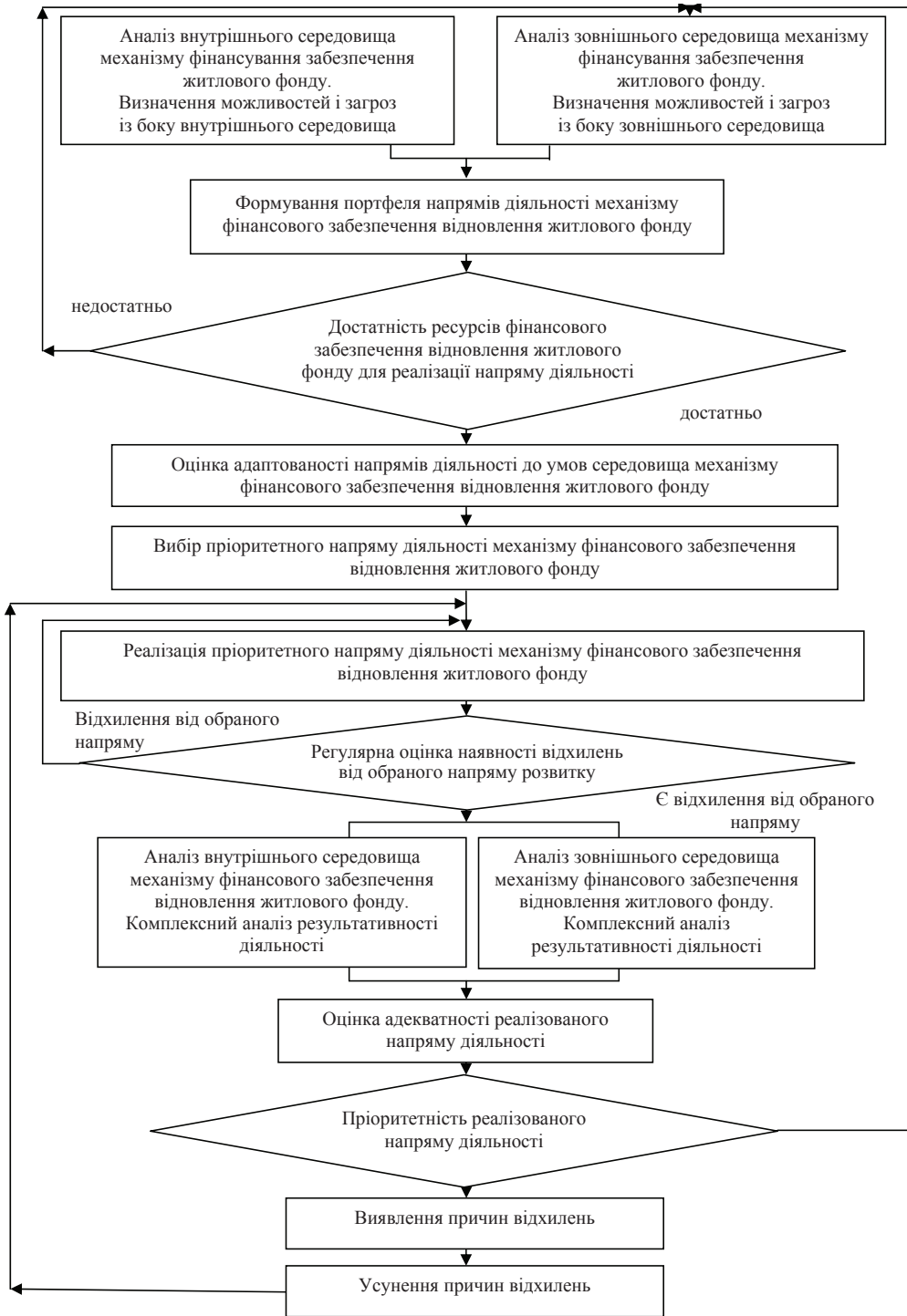


Рис. 10.4. Схема управління процесом відновлення міського житлового фонду в умовах регіонів України

Висновки. У результаті проведених досліджень розкрито взаємозв'язок критеріїв результативності діяльності механізмів організаційно-фінансового забезпечення відновлення житлового фонду на регіональному рівні і визначено послідовність звертання до них у процесі управління розвитком житлово-комунального сектору економіки регіону. Отже, можна стверджувати, що вдосконалення механізму організаційно-фінансового забезпечення відновлення міського житлового фонду має здійснюватись на основі більш повного врахування регіональних особливостей середовищ діяльності житлових підприємств – сюди можна віднести наявність і технічний стан житлового фонду, технічну і матеріальну базу житлових підприємств, демографічну і соціальну структуру населення тощо.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Про житлово-комунальні послуги (Верховна Рада України; Закон від 24.06.2004 № 1875-IV)¹⁸⁹

- Аварія** – пошкодження інженерних мереж, обладнання або конструктивних елементів споруд, що виникло з техногенних або природних причин, які перешкоджають їх подальшій експлуатації відповідно до технічних умов.
- Балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд** – власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і відповідає за його експлуатацію згідно із законом.
- Виконавець** – суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору.
- Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд** – фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку.
- Внутрішньобудинкові системи** – мережі, арматура на них, прилади та обладнання, засоби обліку та регулювання споживання житлово-комунальних послуг, які розміщені в межах будинку, споруди.
- Житлово-комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.
- Засіб обліку** – прилад, технічний пристрій для обліку кількісних та/або якісних показників житлово-комунальної послуги, який має нормовані метрологічні характеристики.
- Кількісний показник житлово-комунальних послуг** – одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.

¹⁸⁹ Про житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 24.06.2004 № 1875-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.

- Комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.
- Непереборна сила** – дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливує надання відповідної послуги відповідно до умов договору.
- Норми споживання** – кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.
- Споживач** – фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу.
- Точка розподілу** – місце передачі послуги від однієї особи до іншої, облаштоване засобами обліку та регулювання.
- Управитель** – особа, яка за договором з власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору.
- Утримання будинків і прибудинкових територій** – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та/або ремонту жилих і нежилих приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.
- Якість житлово-комунальної послуги** – сукупність нормованих характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача відповідно до законодавства.

ТЕСТИ

- 1. Житлово-експлуатаційна контора – це:**
 - а) організація, яка надає послуги з оренди приміщень;
 - б) юридичні особи комунальної форми власності (комунальні унітарні підприємства), що утворюються компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входять до сфери їх управління;
 - в) юридичні особи, які надають послуги з експлуатації приміщень;
 - г) правильні відповіді а) та б).
- 2. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у власності:**
 - а) комунальний;
 - б) державний;
 - в) приватний;
 - г) не підлягає привласненню.
- 3. За яким нормативним актом вказано правомочності розпорядження:**
 - а) Цивільний кодекс України;
 - б) Постанова КМУ;
 - в) Господарський кодекс України;
 - г) Кримінальний кодекс України.
- 4. Хто здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства:**
 - а) власник майна;
 - б) держава;
 - в) житлово-комунальна контора;
 - г) правильні відповіді б) та в.
- 5. Мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлює:**
 - а) відповідна місцева рада;
 - б) Кабінет Міністрів України;
 - в) Верховна Рада України;
 - г) це положення прописано в Господарському кодексі України.
- 6. Джерелами формування майна комунального підприємства є:**
 - а) доходи, отримані від нарахування плати за житлово-комунальні послуги, послуги з утримання будинків та прибудинкових територій;
 - б) дотації та субсидії;
 - в) позики від ломбардів;
 - г) кошти, надані благодійним фондом.
- 7. Ліквідацію комунального підприємства здійснює:**
 - а) ліквідатор, призначений Верховною Радою України;
 - б) ліквідатор, призначений Кабінетом Міністрів України;

- в) ліквідаційна комісія, створена власником або іншим органом, визначеним законом;
 - г) відповідна місцева рада.
- 8. У разі банкрутства комунального підприємства, його ліквідація проводиться:**
- а) згідно з ліквідаційною комісією, створеною власником або іншим органом, визначеним законом;
 - б) Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»;
 - в) рішенням Кабінету Міністрів України;
 - г) рішенням Верховної Ради України.
- 9. Виявлені кредитори та інші юридичні особи, які перебувають у договірних відносинах із комунальним підприємством, яке ліквідується, повідомляються про його ліквідацію:**
- а) у письмовій формі;
 - б) оголошенням в «Урядовому кур'єрі»;
 - в) в електронній формі;
 - г) усно.
- 10. Майно підприємства, що залишилось після задоволення вимог кредиторів:**
- а) передається державі;
 - б) використовується за вказівкою власника;
 - в) передається на аукціон;
 - г) використовується місцевими органами.
- 11. Мета Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства полягає:**
- а) у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства;
 - б) у розробленні методів поліпшення комунальних послуг;
 - в) дотриманні правового порядку при веденні комунального господарства;
 - г) реформуванні житлового господарства.
- 12. Для досягнення мети реформування галузі необхідно вирішити питання:**
- а) реалізації інноваційних технологій;
 - б) оптимізації виробничої та територіальної інфраструктури житлово-комунального господарства відповідно до потреб населення;
 - в) дотримання законодавчої бази;
 - г) зіставлення фінансових можливостей і потреб клієнтів.
- 13. Житловий будинок – це:**
- а) будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного в ній проживання;
 - б) приміщення, призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування мешканців будинку;

- в) результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил;
- г) правильні відповіді а) та б).

14. Балансоутримувач будинку – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) тип будівельної опори для підтримання приміщення;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

15. Виконавець послуг – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) тип будівельної опори для підтримання приміщення;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

16. Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (власник) – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) тип будівельної опори для підтримання приміщення;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

17. Внутрішньобудинкові системи – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;

- б) тип будівельної опори, для підтримання приміщення;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) мережі, арматура на них, прилади та обладнання, засоби обліку та регулювання споживання житлово-комунальних послуг, які розміщені в межах будинку, споруди, системи протипожежного захисту.

18. Житлово-будівельний кооператив – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їхніх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

19. Комунальними послугами слід вважати:

- а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;
- б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;
- в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливорює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;
- г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

20. Непереборна сила – це:

- а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;
- б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

- в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможлиблює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;
- г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

21. Норми споживання – це:

- а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;
- б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;
- в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможлиблює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;
- г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

22. Кількісний показник житлово-комунальних послуг – це:

- а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;
- б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;
- в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможлиблює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;
- г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

23. Є такі види планових перевірок жилих будинків:

- а) загальні;
- б) профілактичні;
- в) загальні і профілактичні;
- г) замовлені.

24. Періодичність профілактичного обслуговування газоходів становить:

- а) 7–9 місяців;

- б) два місяці;
 - в) 3–6 місяців;
 - г) один рік.
- 25. Періодичність профілактичного обслуговування деревинних конструкцій та сталевих виробів становить:**
- а) 7–9 місяців;
 - б) два місяці;
 - в) 6–12 місяців;
 - г) один рік.
- 26. Періодичність профілактичного обслуговування залізобетонних конструкцій становить:**
- а) 7–9 місяців;
 - б) 2 місяці;
 - в) 6–12 місяців;
 - г) один рік.
- 27. Періодичність профілактичного обслуговування кам'яних конструкцій становить:**
- а) 7–9 місяців;
 - б) два місяці;
 - в) 6–12 місяців;
 - г) один рік.
- 28. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення) зовнішнього водостоку становлять:**
- а) п'ять діб;
 - б) одну добу;
 - в) дві доби;
 - г) тиждень.
- 29. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення) внутрішнього водостоку становлять:**
- а) п'ять діб;
 - б) одну добу;
 - в) дві доби;
 - г) тиждень.
- 30. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення) протікання стиків панелей становлять:**
- а) п'ять діб;
 - б) одну добу;
 - в) дві доби;
 - г) тиждень.

Відповіді

1.б); 2.а); 3.в); 4.а); 5.а); 6.а); 7.в); 8.б); 9.а); 10.б); 11.а); 12.б); 13.а); 14.а); 15.в); 16.г); 17.г); 18.б); 19.а); 20.в); 21.г); 22.б); 23.в); 24.в); 25.в); 26.г); 27.г); 28.а); 29.в); 30.г).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ

1. *Приватизація державного житлового фонду.* Громадянин Г. Г. Гончаров із сім'єю з чотирьох осіб перебував на обліку для поліпшення житлових умов під першим номером, а родина П. П. Подолянця з п'яти осіб також перебувала на обліку, але під третім номером. При розподілі житлової площі ордер на трикімнатну квартиру було видано П. П. Подолянцю як такому, що більше потребує поліпшення житлових умов.

Г. Г. Гончаров подав позов про визнання виданого П. П. Подолянцю ордера недійсним і виселення, вважаючи, що ордер видано з порушенням статті 43 Житлового кодексу України¹⁹⁰ про черговість надання громадянам квартир.

Заперечуючи проти позову, П. П. Подолянець зазначав, що Г. Г. Гончаров проживає в однокімнатній квартирі, а він із сім'єю зовсім не має житла, мешкає у непристосованому приміщенні, через що діти часто хворіють, тому за цих обставин квартиру надано йому обґрунтовано.

Дайте обґрунтовані відповіді на питання:

- Який порядок забезпечення громадян житлом державного житлового фонду?
 - Чи зміниться ситуація, коли з'ясується, що П. П. Подолянець є учасником бойових дій?
 - Яке рішення повинен ухвалити суд?
2. *Особливості правового регулювання користування службовим житловим приміщенням та гуртожитками.* Завод «Ленінська кузня» звернувся з позовом до суду про виселення громадянина М. М. Мікули як такого, що самовільно вселився в займане житло.

Громадянин М. М. Мікула заперечував проти позову і звернувся із зустрічним позовом про визнання права користування службовим приміщенням. На підтвердження своїх вимог М. М. Мікула зазначив, що працює слюсарем-сантехніком з 1991 року і належить до категорії працівників, яким може бути надано службове житло. На підставі листа начальника житлово-комунального господарства від 28.09.1996 його було вселено у спірну квартиру з розрахунком, що в подальшому йому видадуть ордер і пропишуть. У 1998 році цю квартиру було включено до складу службових.

Дайте обґрунтовані відповіді на питання:

- Чи набув житлових прав громадянин М. М. Мікула на житло спеціального призначення?
 - Чи може бути задоволений позов заводу?
 - Яке рішення має ухвалити суд?
3. *Правове регулювання забезпечення громадян житловими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування ними.*

У січні 1995 року громадянка В. В. Вишняк, подала позов до колишнього

¹⁹⁰ Житловий Кодекс Української РСР [Електронний ресурс] : Верховна Рада УРСР ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 30.06.1983 № 5464-Х. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.

чоловіка І. І. Гнідаша про поділ паю, визнання права власності на квартиру і вселення. Позивачка зазначала, що під час шлюбу з відповідачем у січні 1995 року їм на сім'ю у складі чотирьох осіб було надано чотирикімнатну кооперативну квартиру. Членом кооперативу є відповідач. Хоча шлюб між ними було розірвано 1996 року, вони до 1998-го жили з відповідачем однією сім'єю. Пай за квартиру повністю було сплачено 1997 року. Посилаючись на те, що відповідач перешкоджає користуватися зазначеною квартирою, позивачка просила визнати за нею право на половину паю і квартири, виділити їй з урахуванням інтересів дітей кімнати площею 9,10 і 9,11 м² та вселити її з дітьми у квартиру¹⁹¹.

Дайте обгрунтовані відповіді на питання:

- Чи можливо поділити зазначене житло і яким чином?
- Як змінилася б ситуація, якби у В. В. Вишняк були інші неповнолітні діти від іншого шлюбу?
- Чи має право В. В. Вишняк вимагати поділу паю?
- Яке рішення має ухвалити суд?

4. *Припинення права на приміщення.* Житлово-експлуатаційна контора подала позов до громадянина Г. Г. Гирича про виселення. Позивач зазначив, що наймач житлового приміщення виїхав для проживання в Одесу, де служить син. Відповідно до Житлового кодексу України, вони підлягають виселенню, але в добровільному порядку звільнити помешкання відмовляються.

Дайте обгрунтовані відповіді на питання:

- Чи має право ЖЕК подати такий позов і як необхідно розв'язати спір?
- Хто буде відповідачем цієї справи?
- Який порядок виселення тимчасових мешканців?

5. *Право на спадкування.* Житлово-експлуатаційна контора м. Обухова подала до суду позов до громадянки І. І. Іванової про виселення, посилаючись на те, що після смерті наймача однокімнатної квартири до неї самоправно вселилася відповідачка.

І. І. Іванова у позовній заяві зазначила, що вона вселилась у квартиру за згодою бабусі. Але жек просив постановити рішення про її виселення на підставі статті 109 Житлового кодексу України¹⁹². При цьому жек вказував, що за життя наймача І. І. Іванова у квартирі не проживала, а вселилася в неї після смерті наймача, що можуть підтвердити свідки.

Дайте обгрунтовані відповіді на питання:

- В якому порядку розглядаються спори про виселення осіб, які самовільно зайняли житло?
- Чи має право на проживання у квартирі І. І. Іванова і якщо так, то яким чином вона може підтвердити це право?

Складіть проект позовної заяви.

¹⁹¹ Міхатуліна О. М. Методичні матеріали щодо забезпечення самостійної роботи студентів з дисципліни «Житлове право» (для бакалаврів) / О. М. Міхатуліна. – К. : МАУП, 2008. – 35 с.

¹⁹² Житловий кодекс Української РСР [Електронний ресурс] : Верховна Рада УРСР ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 30.06.1983 № 5464-Х. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Агаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
2. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.
4. Ефименко И. А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / И. А. Ефименко // Бизнесинформ. – 2009. – № 11 (2). – С. 35–36.
5. Житловий кодекс Української РСР [Електронний ресурс] : Верховна Рада УРСР ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 30.06.1983 № 5464-X. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
6. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
7. Конституція України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Методичні рекомендації з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] : Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Методичні рекомендації, Наказ від 06.03.2002 № 47. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_7d/pg_ih-waoa/index.htm.
9. Міхатуліна О. М. Методичні матеріали щодо забезпечення самостійної роботи студентів з дисципліни «Житлове право» (для бакалаврів) / О. М. Міхатуліна. – К. : МАУП, 2008. – 35 с.
10. Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Вип. 2 (40). – С. 132–140.
11. Основи захисту прав споживачів у сфері житлово-комунального господарства : спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Спільнота Споживачів та Громадські Об'єднання». – Режим доступу : <http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/bac/consumerprotectionatpublicutilitiesbroshure.pdf>.
12. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» [Електронний ресурс] : Мінфін України ; Наказ, Положення від 31.12.1999 № 318. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-00>.
13. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 9 «Запаси» [Електронний ресурс] : Мінфін України ; Наказ, Положення від 20.10.1999 № 246. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0751-99>.
14. Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] : Президент України

- ; Указ, Положення від 31.05.2011 № 633/2011. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>.
15. Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України ; Постанова, Правила, Договір від 21.07.2005 № 630. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.
 16. Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій [Електронний ресурс] : Держжитлокомунгосп України ; Наказ, Правила, Форма типового документа від 17.05.2005 № 76. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.
 17. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 14.05.1992 № 2343-XII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.
 18. Про житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 24.06.2004 № 1875-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.
 19. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон, Програма від 24.06.2004 № 1869-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1869-15>.
 20. Про метрологію та метрологічну діяльність [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 11.02.1998 № 113/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/113/98-%D0%B2%D1%80>.
 21. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
 22. Про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій [Електронний ресурс] : Держбуд України ; Наказ, Положення від 07.09.1998 № 194. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0825-98>.
 23. Стельмашук А. М. Державне регулювання економіки : навч. посібник / А. М. Стельмашук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.
 24. Торкатюк В. І. Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города [Электронный ресурс] / В. І. Торкатюк, Ю. Ю. Усенко. – Режим доступа : http://eprints.kname.edu.ua/8120/1/37-43_Торкалюк_ВИ.pdf.
 25. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
 26. Яворский М. И. «Дорожная карта» энергосбережения и повышения энергетической эффективности / М. И. Яворский, В. В. Литвак, О. В. Огородникова // Энергосбережение (М.). – 2010. – № 7. – С. 32–35.

■ ТЕМА 11

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами
2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів
3. Організація фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування
4. Місцеві фінансові органи, їхні функції та повноваження

Якщо в команді немає людини, яка приймає рішення,
то рішення ніколи не будуть прийняті.
П. Друкер, економіст, публіцист

11.1. ПРИНЦИПИ, СУБ'ЄКТИ, ОБ'ЄКТИ ТА ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

В сучасних умовах фінансово-економічної нестабільності основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів мають бути спрямовані на ефективне складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним та ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування. Місцеві фінанси є однією з важливих складових фінансової системи держави, оскільки вони забезпечують фінансування значної частини витрат на соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення.

Центральне місце в нормативно-правовому полі нашої держави, що регламентує порядок функціонування місцевих фінансів, належить Конституції України. Цим законодавчим актом встановлено засади функціонування бюджетної системи, окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів. Також Конституція гарантує права територіальних громад безпосередньо та через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні, окрім Конституції України, регулюється законодавчими актами та нормативно-правовими документами, загальний перелік яких визначено статтею 4 Бюджетного кодексу України¹⁹³. До них належать: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України, щорічні закони про Державний бюджет України; інші закони.

¹⁹³ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.

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

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

Таким чином, головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень; найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг; формування стимулювального механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів.

Управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема їхні фінансові підрозділи. В Україні є два основні види місцевих фінансових органів – фінансові органи місцевого самоврядування і місцеві фінансові органи виконавчої влади.

До фінансових органів місцевого самоврядування належать фінансові відділи виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування. Фінансові відділи в системі місцевого самоврядування функціонують у містах, які мають статус так званого обласного підпорядкування, та в районах цих міст.

Центральна влада законодавчо регламентує повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення позабюджетних, валютних і цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, установами місцевих податків і зборів.

Управління у сфері місцевих фінансів здійснюється відповідно до принципів місцевого самоврядування в Україні:

- народовладдя,
- законність,
- гласність,
- колегіальність,
- поєднання місцевих і державних інтересів,
- виборність,
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність.

Суб'єктами управління місцевими фінансами є територіальна громада і органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, сільські, селищні, міські голови, райони та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (рис. 11.1).

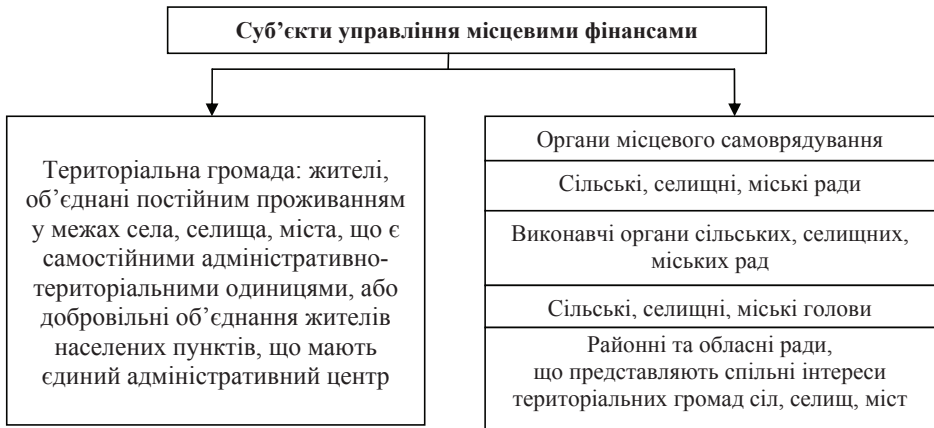


Рис. 11.1. Суб'єкти управління місцевими фінансами

Об'єктом місцевих фінансів є: фінансові ресурси у фондовій та нефондовій формі (рис. 11.2). Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, ресурси, що залучаються місцевими органами влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик.

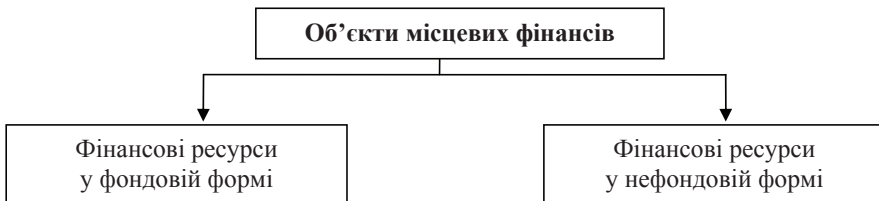


Рис. 11.2. Об'єкти місцевих фінансів

Управління місцевими фінансами – це формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств.

Управління фінансами ґрунтується на знанні економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу: між державою і суб'єктами господарської діяльності, державою і населенням, між галузями економіки і територіями.

Управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом подвійного підпорядкування.

Суть методу подвійного підпорядкування полягає в тому, що фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» фінансовому органу, що стоїть вище, і «по горизонталі» голові державної адміністрації (міському голові). Так, наприклад, начальник обласного фінансового управління одночасно підпорядковується міністрові фінансів і голові обласної державної адміністрації, завідувач районного фінансового відділу – начальникові обласного фінансового управління і голові районної державної адміністрації.

Місцеві фінансові органи у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів, розпорядженнями голови відповідної місцевої державної адміністрації, актами відповідного органу місцевого самоврядування, прийнятими у межах його компетенції.

Основними завданнями головного фінансового управління обласної державної адміністрації є:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту місцевого бюджету і подання на розгляд відповідної місцевої держадміністрації;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку на відповідних територіях;
- розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами і організаціями законодавства стосовно використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених відповідною радою;
- здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Основні методи управління місцевими фінансами в Україні:

- фінансове планування та прогнозування;

- оперативне управління;
- стимулювання;
- фінансовий контроль.

Планування займає центральне місце в управлінні фінансами. Об'єктом планування є місцеві фінансові ресурси, а результатом – складання фінансових планів, зведених балансів фінансових ресурсів територій.

Розрахунки фінансових показників ґрунтуються на використанні різних методів, серед яких найважливіші: метод екстраполяції, нормативний, математичного моделювання, балансовий.

Метод екстраполяції полягає в тому, що фінансові показники визначаються на основі їхньої динаміки, виходячи з показників звітного періоду.

Нормативний метод ґрунтується на використанні встановлених норм і нормативів.

Суть методу математичного моделювання полягає в побудові моделей, що імітують здійснення реальних економічних і соціальних процесів.

Балансовий метод застосовується для узгодження напрямів використання фінансових ресурсів із джерелами їх формування, взаємозв'язків усіх підрозділів фінансових планів.

Під час прогнозування використовується великий обсяг інформації, що дає змогу точніше оцінити ситуацію, що склалася, і на цій основі прийняти обґрунтовані рішення. Прогнозування здійснюється за допомогою таких методів: експертна оцінка, аналіз тенденцій, детерміністичний метод, економічне моделювання, аналіз фінансового впливу (табл. 11.1)¹⁹⁴.

Таблиця 11.1

Методи прогнозування

Метод	Опис	Приклад чи використання	Коментар
Експертна оцінка	«Експерт» пропонує найкраще припущення про майбутні доходи / видатки, покладаючись на свої спеціалізовані знання	Часто використовується для приблизної оцінки суми запозичень	
Аналіз тенденцій	Минулі тенденції надають основу для прогнозування майбутніх змін	Підходить для оцінки доходів, які є постійними, щороку змінюються на постійну величину чи розвиваються в передбачуваному напрямі	Важливо також розглядати зміни, які ще не знайшли відображення в минулих тенденціях (наприклад, зміни в базі оподаткування)

¹⁹⁴ Коляда Т. А. Генеза методологічних засад бюджетного прогнозування / Т. А. Коляда // Бізнес-інформ. – 2014. – № 7. – С. 253–259.

Метод	Опис	Приклад чи використання	Коментар
Детерміністичний підхід	Припускається постійність відношень між прогнозованою змінною і певним іншим фактором (наприклад, економічним чи демографічним змінним фактором)	Може використовуватися для оцінки податків, пов'язаних із конкретною кількістю проданих чи куплених товарів, або видатків, що пов'язані зі стандартом надання послуг на певному рівні	Потребує прогнозування стосовно відповідних пов'язаних факторів
Економетричне моделювання	Установлює відношення між змінною доходу чи видатку і рядом «причинних» чи «пояснювальних» факторів	Використовується щодо змінних, які зазнають впливу циклічних змін	Математично складне та потребує великої кількості даних
Аналіз фінансового впливу	Розглядає прямий і «опосередкований» вплив на доходи і видатки, що стосується нового розвитку	Використовується для прогнозування додаткових податкових надходжень і видатків на послуги, спричинених будівництвом нового житла	Використовує прості математичні розрахунки, як-от множення питомих витрат на приріст населення

Оперативне управління – це комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту за мінімальних затрат шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.

Стимулювання в системі управління є одним із найважливіших методів управління місцевими фінансами, тому що саме стимулювання покликане забезпечити розвиток тих явищ і процесів, які мають на цьому етапі пріоритетне значення або які за інших однакових умов мають недостатньо сприятливі умови для саморозвитку. Стимулювання здійснюється через надання пільг за податками, пільгове кредитування та інші фінансові методи.

Визначальним інструментом державного регулювання розвитку територій є видатки бюджету, від ефективності яких залежить виконання державою конституційних зобов'язань. Головними завданнями у сфері управління бюджетними видатками є дотримання принципів економності та ефективності.

Також інструментами управління місцевими фінансами є: місцеві податки, важелі, стимули, пільги, санкції та інші складові фінансового механізму.

Серед інноваційних інструментів управління фінансами першочергово доцільно відзначити: фінансовий контролінг, ефективне планування й бюджетування, систематичну фінансову діагностику, застосування законодавчо врегульованих процедур банкрутства¹⁹⁵.

Фінансовий контроль – це один з елементів управління місцевими фінансами, пов'язаний із перевіркою правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів та їх цільового використання¹⁹⁶.

Розрізняють стратегічне і тактичне управління місцевими фінансами.

Стратегічне управління – це управління на тривалу перспективу. Його суть виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із піднесенням економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також розв'язанням соціальних проблем.

Тактичне управління місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному їх використанні.

Висновки. Таким чином, слід знати, що управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом подвійного підпорядкування. Його суть полягає в тому, що фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» вищому фінансовому органу і «по горизонталі» – голові державної адміністрації (міському голові).

Основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів спрямовані на складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування.

¹⁹⁵ Островська О. А. Інноваційні інструменти антикризового управління фінансами комунальних підприємств [Електронний ресурс] / О. А. Островська. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1921/1/Ostrovska%20APE9.pdf>.

¹⁹⁶ Бечко Л. Місцеві фінанси : навч. посібник / Л. Бечко, О. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.

11.2. КАЗНАЧЕЙСЬКА СИСТЕМА ОБСЛУГОВУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Від того, яка система касового виконання бюджету використовується, яким чином організується діяльність органів державної і місцевої влади, залежить стан виконання бюджету, як наслідок – макроекономічні процеси в державі, соціально-економічний розвиток регіонів. Тому бюджет та організація його виконання перебувають у полі зору вчених-економістів і практиків, які намагаються дослідити недоліки й переваги різних систем виконання бюджету, розробити дієві механізми управління бюджетними коштами. Незважаючи на значні здобутки науковців і практиків у дослідженні питань управління державними і місцевими фінансами, низка питань, що стосуються сфери касового виконання бюджетів, потребують подальшого уточнення та розвитку. Найголовніша характеристика казначейської системи обслуговування бюджету та її відмінність від банківської системи полягає в тому, що казначейство концентрує в єдиній системі два потоки грошових коштів, які виникають у процесі виконання бюджету, – дохідний і витратний – на єдиному казначейському рахунку. Окрім того, казначейська система передбачає здійснення функцій контролю за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету й управління наявними коштами, які консолідується на єдиному казначейському рахунку.

Казначейське обслуговування бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:

- 1) відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку;
- 2) здійснення витрат, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму і погасити державний борг;
- 3) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат.

У процесі здійснення операцій з бюджетними коштами Казначейство¹⁹⁷: *по-перше*, готує фінансові звіти та діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу. Інформація, яку надає Казначейство урядові, дозволяє оцінити ефективність роботи органів державного

¹⁹⁷ Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.

управління й отримати прозоріше уявлення про економічні наслідки бюджетної політики, яку проводить уряд держави;

по-друге, здійснює контроль за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями і витратами. Володіючи інформацією, коли і які витрати здійснюватимуться бюджетні установи, Казначейство, оперативно управляючи вільними залишками коштів, може вносити пропозиції щодо зменшення залучення обсягів короткострокових запозичень, погашення внутрішньокасових розривів, що сприятиме економії бюджетних коштів, які спрямовуються на погашення державного боргу та на витрати, пов'язані з його обслуговуванням.

Для реалізації функції ефективного управління державними доходами і витратами система Державного казначейства передбачає впровадження та забезпечення функціонування певних принципів, основними з яких є:

- 1) принцип єдності вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету;
- 2) принцип збалансованості, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету;
- 3) принцип повноти включення в облік і звітність усіх операцій, пов'язаних із надходженнями та здійсненням витрат бюджету;
- 4) принцип цільового спрямування бюджетних коштів. Бюджетні кошти спрямовуються Казначейством тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- 5) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за вчинені ними бюджетні правопорушення.

На виконання вимог Бюджетного кодексу України було розроблено Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 23 серпня 2012 року № 938. Порядок регламентує організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України (органи Казначейства), фінансовими органами та/або Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, районними, міськими, районними у містах, сільськими, селищними радами або їх виконавчими органами чи міськими, селищними, сільськими головами (в разі якщо відповідні органи не створені) (місцеві фінансові органи), платниками податків, розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів у процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів органами Казначейства¹⁹⁸.

Після затвердження місцевих бюджетів місцеві фінансові органи подають за місцем обслуговування до органу Казначейства рішення про

¹⁹⁸ Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.

затвердження відповідних бюджетів, програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, затверджені рішеннями про місцеві бюджети. При внесенні змін до місцевого бюджету подаються рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет, ухвалені відповідною радою. Розпорядження, які видаються на виконання програм, ухвалених відповідною радою, подають розпорядники, які є їх виконавцями. У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють такі функції:

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах Казначейства:
 - для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством, на ім'я органу Казначейства у розрізі кодів класифікації доходів бюджету та розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів (бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети міст Києва і Севастополя, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування);
 - розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, і перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених із відповідними місцевими фінансовими органами;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;
- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального і спеціального фондів місцевих бюджетів;
- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надання середньострокових позик місцевим бюджетам за

рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в установленому законодавством порядку;

- здійснюють операції на рахунках, відкритих в органах Казначейства;
- надають фінансовим органам виписки з рахунків;
- надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення;
- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;
- здійснюють попередній і поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
- здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтвердних документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;
- подають звітність Міністерству фінансів України і місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України на рахунки, відкриті в органах Казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету.

У разі виявлення в процесі казначейського обслуговування невідповідності показників затверджених бюджетів бюджетному законодавству органи Казначейства інформують для прийняття відповідного рішення в межах встановлених повноважень у частині, що не суперечить бюджетному законодавству: Міністерство фінансів України – стосовно бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджетів міст Києва та Севастополя; Раду Міністрів Автономної Республіки Крим – стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим; обласні державні адміністрації – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів; міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів; районні державні адміністрації – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних бюджетів та бюджетів їх об'єднань; виконавчі органи міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст і виконують рішення відповідних рад про місцеві бюджети.

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства можуть використовувати систему дистанційного обслуговування «Клієнт Казначейства – Казначейство» з використанням ключів електронних цифрових підписів акредитованого центру сертифікації ключів Казначейства України¹⁹⁹.

Платники податків сплачують платежі у безготівковій або готівковій формі на відповідні рахунки, відкриті в органах Казначейства. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, підприємства поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем проживання) платника.

У разі безготівкової форми оплати розрахункові документи, які подаються платниками податків до установ банків, оформляються згідно з вимогами відповідних нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють безготівкові розрахунки в Україні.

Сплата платежів до місцевого бюджету готівкою здійснюється платниками через каси установ банків, підприємств поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування.

Підставою для підтвердження зарахування до місцевого бюджету платежів, сплачених готівкою, є: касові документи, видані банками, операторами поштового зв'язку; квитанції, видані органами місцевого самоврядування, форми яких затверджені в установленому законодавством порядку.

¹⁹⁹ Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.

Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у тому числі позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті в органах Казначейства.

Органи Казначейства при обслуговуванні місцевих бюджетів за доходами здійснюють операції: за платежами, які є доходами загального фонду місцевих бюджетів на відповідний рік, за платежами, які є доходами спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ), за платежами, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів; за платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, за коштами, тимчасово віднесеними на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу, за іншими платежами, які тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, у порядку, встановленому законодавством.

Платежі до місцевих бюджетів, які згідно з Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням ради є доходами загального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Для щоденного акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів у головних управліннях Казначейства відкриваються рахунки для кожного місцевого бюджету, а саме:

перший – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

другий – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Кількість інших рахунків, які відкриваються в органах Казначейства для акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів, залежить від рішення ради про відповідний місцевий бюджет та має забезпечити процес його виконання.

Кошти, які надійшли за день (з урахуванням повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету платежів), у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховуються (списуються) за призначенням на відповідні рахунки, відкриті окремо для кожного місцевого бюджету.

Відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів загального фонду місцевих бюджетів з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань (крім оплати праці та нарахувань на заробітну плату і виділення коштів для надання кредитів) і подають органам Казначейства

розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів на паперових та електронних носіях у розрізі головних розпорядників. Розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів затверджується головою місцевого органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування) або, за його дорученням, одним з його заступників (керівником фінансового органу). У розпорядженні зазначаються особові рахунки головних розпорядників або, якщо головні розпорядники відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, зазначаються їхні реєстраційні рахунки.

Якщо перерахування бюджетних коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то подане розпорядження в обов'язковому порядку має містити примітку щодо призначення коштів, яка відображається у виписці з особового рахунку.

Перерахування міжбюджетних трансфертів здійснюється органами Казначейства відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України, інших нормативно-правових актів України та рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки загального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до загального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України та до місцевих бюджетів вищого рівня, здійснюється органами Казначейства згідно з нормативами, встановленими законом про Державний бюджет України та рішеннями місцевих рад про місцеві бюджети.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки спеціального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

Взаємні розрахунки – це розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі планування та виконання державного і місцевих бюджетів²⁰⁰.

Взаємні розрахунки в частині міжбюджетних відносин виникають при зміні адміністративно-територіального розподілу, законодавства, підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, порядку зарахування надходжень, що розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, у тому числі в результаті надання пільг платникам податків, або в інших випадках, передбачених законодавством.

Рішення місцевої ради щодо взаємних розрахунків у частині міжбюджетних відносин місцевий фінансовий орган протягом трьох робочих днів після його отримання доводить до відповідного фінансового органу місцевого бюджету, з яким необхідно провести взаємні розрахунки, та органу Казначейства за місцем обслуговування.

У статті 80 Бюджетного кодексу України «Звітність про виконання місцевих бюджетів» зазначено, що звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, установлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, відповідно органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Державне казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами.

Існування звітності про виконання бюджетів України відповідає принципу публічності та прозорості бюджетної системи. Метою складання звітності про виконання місцевих бюджетів є надання повної, правдивої та неупередженої інформації про стан виконання місцевих бюджетів користувачам для прийняття рішень.

Звітність про виконання місцевих бюджетів за періодичністю складання поділяється: 1) на місячну; 2) квартальну; 3) річну.

Основними формами місячної звітності про виконання місцевих бюджетів є: 1) звіт про виконання місцевих бюджетів; 2) звіт про бюджетну заборгованість; 3) звіт про надання і використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету; 4) інформація про

²⁰⁰ Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : навч. посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.

виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; 5) інформація про використання коштів із резервного фонду.

Звітність про виконання місцевих бюджетів складається на основі даних бухгалтерського обліку. Така звітність має містити всю інформацію про фактичні результати операцій з виконання місцевих бюджетів, яка може впливати на рішення, що приймаються на її підставі. Форми звітності про виконання місцевих бюджетів повинні: 1) базуватися на даних бухгалтерського обліку, підтверджених окремими даними звітів бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; 2) бути оптимальними за своєю кількістю та складом показників; 3) бути зручними для заповнення, розроблення та створення програм електронної обробки.

Звітність про виконання місцевих бюджетів має включати інформацію, яка є суттєвою для користувачів. Окрім цього, інформація, що наведена у звітах і примітках до них, має бути зрозумілою, суттєвою і достовірною.

Зміни даних звітності внаслідок допущених помилок, що належать до поточного року, проводяться у тому звітному періоді, у якому були виявлені помилки. Інформація щодо виконання місцевих бюджетів повинна сприяти прийняттю правильних управлінських рішень шляхом оцінок минулих, теперішніх та майбутніх подій, підтвердження чи коригування їх оцінок, зроблених у минулому. Крім того, має бути можливість зіставлення звітів за різні періоди. Інформація щодо виконання місцевих бюджетів відображається у відповідних формах звітності, установлених Державним казначейством України. Звітність про виконання місцевих бюджетів складається Державним казначейством України, а зведені показники звітності – його територіальними органами.

Звітна інформація подається електронною поштою. Параметри аналітичних рахунків, на базі яких формуються економічні показники, встановлює Державне казначейство України. Вихідні документи за формами звітності формуються із значень економічних показників, які містяться у базах даних органів Державного казначейства України.

Для отримання низки деталізованих показників потрібно використовувати дані аналітичного обліку. Дані низки форм зв'язуються з балансовими даними, отже, джерелом інформації для заповнення таких форм є дані синтетичних (балансових рахунків, рахунків бюджетного, управлінського та позабалансового обліку) рахунків, зв'язаних з даними на відповідних рахунках аналітичного обліку Плану рахунків.

Звітність про виконання місцевих бюджетів складається у гривнях без копійок.

Структурні підрозділи Державного казначейства України та місцеві фінансові органи в разі необхідності вносять пропозиції про зміни та доповнення до існуючих форм і передають їх відповідному управлінню для подальшої передачі до Державного казначейства України.

Державне казначейство складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Правила та форми звітності встановлює Державне казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України. Для узагальненої інформації про стан виконання бюджетів готуються зведені показники звітів про виконання бюджетів, які одночасно подають територіальні органи Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад на умовах, визначених Бюджетним кодексом для звітності про виконання Державного бюджету України.

Відображені в зазначених вище особових картках облікові дані повинні відповідати аналогічним даним оборотно-сальдової відомості і сальдової відомості. Дані оборотно-сальдової відомості і сальдової відомості повинні бути тотожні даним щоденного оборотно-сальдового балансу, що є підставою для складання щоденних форм звіту «Звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами», «Звіт про виконання місцевих бюджетів за видатками», які складають органи Державного казначейства України в розрізі місцевих бюджетів окремо за загальним та спеціальним фондами. Зазначені звіти передаються фінансовим органам до 12-ї години робочого дня, наступного за звітним, у встановленому порядку. Дані звітів за останній робочий день місяця є підставою для складання звітності про виконання відповідних місцевих бюджетів.

Бухгалтерський облік операцій, що здійснюються в ході виконання місцевих бюджетів, ведеться за правилами, установленими Державним казначейством України.

Основним принципом складання форм фінансової звітності є використання економічних показників безпосередньо із баз даних Державного казначейства України. Згідно з цим принципом Державне казначейство України встановлює конкретні форми звітності на підставі значень економічних показників, які містяться у базах даних.

Місячний, квартальний і річний звіти і зведені звіти про виконання місцевих бюджетів складають відповідні органи Державного казначейства України і за підписом керівника органу Державного казначейства України та головного бухгалтера подають відповідним фінансовим органам.

Фінансові органи опрацьовують звіт та в разі необхідності подають свої зауваження органам Державного казначейства. Зміни даних звітності внаслідок допущених помилок, що належать як до поточного, так і до минулого періоду (після затвердження цієї звітності), проводяться у тому звітному періоді, у якому були виявлені помилки. Зазначені органи також готують пояснювальну записку і разом із звітністю, отриманою від органів

Державного казначейства України, подають її до вищого фінансового органу для перевірки та візування.

З метою складання достовірної звітності Міністерство фінансів України та Державне казначейство України вирішують усі спірні питання, що виникли між фінансовими органами і органами Державного казначейства при опрацюванні річних звітів. Результати опрацьованих Міністерством фінансів річних звітів у разі наявності обґрунтування враховуються Державним казначейством у річному зведеному звіті. Державне казначейство України встановлює терміни подання місячної, квартальної звітності управлінням Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з таким розрахунком, щоб забезпечити своєчасне подання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

Основними формами квартальної звітності про виконання місцевих бюджетів є: 1) звіт про фінансовий стан (баланс); 2) звіт про виконання місцевих бюджетів; 3) звіт про рух грошових коштів; 4) звіт про бюджетну заборгованість; 5) звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; 6) звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій); 7) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету; 8) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; 9) інформація про використання коштів із резервного фонду; 10) пояснювальна записка до квартального звіту.

Основними формами річної звітності про виконання місцевих бюджетів є: 1) звіт про фінансовий стан (баланс); 2) звіт про виконання місцевих бюджетів; 3) звіт про результат виконання місцевих бюджетів; 4) звіт про рух грошових коштів; 5) звіт про бюджетну заборгованість; 6) звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; 7) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; 8) інформація про використання коштів із резервного фонду; 9) довідка про рух матеріалів і продуктів харчування бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів; 10) звіт про рух необоротних активів бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів; 11) звіт про недостачі та крадіжки грошових коштів і матеріальних цінностей у бюджетних установах, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; 12) довідка про зміни до показників загального фонду місцевих бюджетів у процесі їх уточнення протягом року; 13) звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального

фонду (позики міжнародних фінансових організацій); 14) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету; 15) пояснювальна записка до річного звіту.

Взагалі, квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Показники зазначених звітів ураховують при підготовці квартального та річного звітів про виконання Державного бюджету України.

Зведені квартальні звіти подаються до Управління консолідованої звітності з виконання бюджетів Державного казначейства України в паперовому (у розрізі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя) та електронному варіантах (у розрізі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і бюджетів районів).

Зведені річні звіти подають головні бухгалтери органів Державного казначейства України до Управління консолідованої звітності з виконання бюджетів Державного казначейства України в паперовому (у розрізі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя) та електронному варіантах (у розрізі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і бюджетів районів).

Місцеві органи фінансового контролю, а саме Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісія з питань бюджету відповідної місцевої ради, перевіряють ці річні звіти. Після проведеної перевірки, на підставі відповідних висновків Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річні звіти про виконання бюджетів або ухвалюють інше рішення з цього приводу.

Висновки. Таким чином, підвищення ефективності механізму казначейського обслуговування державного бюджету, зміцнення контрольних повноважень органів Державного казначейства є ознакою того, що казначейська система касового виконання бюджетів залишається ефективним засобом утілення державної фінансово-економічної політики країни.

11.3. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ І АУДИТУ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Удосконалення системи фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є надзвичайно важливою проблемою в сучасних умовах спрямованості на децентралізацію державної влади в Україні. Удосконалення фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є вкрай актуальним завданням, розв'язання якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

В Україні здійснюється загальний контроль за використанням бюджетних коштів і обов'язковий аудит підприємств та організацій, включаючи й комунальний сектор.

Загальний фінансовий контроль здійснює Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України. Фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій задля забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

Поряд із цим фінансовий контроль сприяє збільшенню і нагромадженню коштів, зростанню рентабельності виробництва, ефективному 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.

Бюджетний контроль є складовою фінансового контролю, де об'єктивною основою виступає контрольна функція фінансів. Бюджетний контроль – це сукупність заходів, які проводять державні органи, пов'язаних із перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування.

Основні завдання бюджетного контролю:

- дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- дотримання бюджетного і податкового законодавства;
- контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;

- перевірка ефективності і цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;
- контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- виявлення резервів збільшення дохідної бази бюджету держави;
- контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Система бюджетного контролю складається з таких елементів:

- суб'єкт контролю;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю;
- методи контролю;
- процес контролю;
- узагальнення та реалізація результатів контролю.

Перераховані елементи системи контролю становлять у сукупності механізм бюджетного контролю.

Безпосереднім предметом бюджетного контролю виступають усі стадії бюджетного процесу.

Об'єкт бюджетного контролю – це грошові, розподільчі процеси при формуванні і використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування. Формально об'єктом бюджетного контролю є конкретні показники.

Залежно від суб'єкта (хто здійснює) бюджетний контроль поділяють:

- на державний бюджетний контроль, який здійснюють органи державної влади; відомчий контроль, який проводять контрольно-ревізійні управління міністерств і відомств;
- внутрішньогосподарський контроль, що здійснюється фінансовими службами підприємств, організацій і установ;
- незалежний контроль, який проводять спеціалізовані аудиторські фірми і служби.

Бюджетний контроль залежно від часу проведення поділяється на попередній, поточний і наступний.

Попередній бюджетний контроль здійснюється під час складання, розгляду і затвердження бюджетів різних рівнів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ, розрахунків для одержання бюджетних трансфертів, розробки і прийняття бюджетного і податкового законодавства. Він має попереджувальний характер.

Поточний бюджетний контроль проводиться в ході виконання бюджету, кошторисів доходів і видатків протягом бюджетного року. Поточний бюджетний контроль здійснюється на основі первинних документів оперативного і бюджетно-бухгалтерського обліку і звітності.

Наступний контроль проводиться після закінчення бюджетного року або певного звітного періоду. При цьому контролі на основі звітних бухгалтерських документів виявляють причини відхилень даних від планових, повноту і своєчасність надходження передбачених бюджетом коштів, цільове використання коштів та ін. Наступний бюджетний контроль тісно пов'язаний із попереднім.

Контроль за використанням бюджетних асигнувань – одна із складових бюджетного контролю.

Основне завдання такого контролю: досягти цільового, раціонального і ефективного використання бюджетних коштів.

Зазначений контроль здійснюють як органи державної влади та управління, так і спеціальні служби фінансового контролю.

До спеціальних служб державного контролю в Україні, які здійснюють бюджетний контроль, належать: Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, Державна казначейська служба України, органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Фіскальна служба України. Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють: Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, фінансові управління і відділи.

Органи Державної фінансової інспекції України здійснюють незалежний державний фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади²⁰¹. До складу органів Державної фінансової інспекції України входять Держфінінспекція України та її територіальні органи – державні фінансові інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах та містах державні фінансові інспекції, головні державні фінансові інспектори в районах та містах.

Держфінінспекція України є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держфінінспекції України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань²⁰²:

1) здійснює державний фінансовий контроль:

- за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського

²⁰¹ Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

²⁰² Там само.

обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

- дотриманням законодавства про державні закупівлі;
- діяльністю суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи;

2) здійснює контроль:

- за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів;
- усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) забезпечує участь представників Держфінінспекції України в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50% статутного капіталу;

4) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших службових осіб підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства;
- звертається до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- проводить аналіз стану додержання фінансової дисципліни та про його результати повідомляє органи виконавчої влади, інші державні органи й органи місцевого самоврядування;
- готує і подає до відповідних державних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до допущення недоліків і порушень;
- здійснює контроль за виконанням вимог і пропозицій, поданих Держфінінспекцією України та її територіальними органами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування за результатами державного фінансового контролю, та інформує про це Кабінет Міністрів України і Мінфін України;
- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства;
- передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства;

5) подає щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

6) забезпечує погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів;

7) координує діяльність, погоджує плани внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює оцінку фахового рівня працівників таких підрозділів;

8) здійснює контроль за проведенням внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

9) отримує та аналізує звітність про роботу контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

10) розглядає листи, заяви і скарги громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

11) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держфінінспекції, розробляє пропозиції щодо

вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх міністру;

12) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Територіальні органи Держфінінспекції України виконують покладені на Держфінінспекцію України завдання та функції в межах своїх повноважень на відповідній території, крім функцій, зазначених в пунктах 3, 5, 7, 8²⁰³.

Завдання Держфінінспекції України у сфері бюджетного контролю перетинається із завданням Рахункової палати, а саме в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету. При цьому Рахункова палата веде контроль переважно на рівні центральних органів управління державою, а Контрольно-ревізійна служба – починаючи з бюджетних установ у селах аж до міністерств і відомств.

Фінансові управління і відділи здійснюють контроль за цільовим використанням коштів, виділених із місцевих бюджетів.

До методів бюджетного контролю відносять документальну і камеральну перевірку, економічний аналіз, ревізію, обстеження.

Ревізія – найпоширеніший метод бюджетного контролю; це система контрольних дій, які направлені на всебічну перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій, а також роботи фінансових органів щодо складання і виконання бюджету з метою встановлення законності проведених операцій, дотримання фінансової дисципліни, порядку і правил організації обліку, достовірності звітності²⁰⁴.

Економічна література містить кілька концепцій і ознак, за якими класифікуються ревізії. Можна виділити такі з них:

- повнота охоплення діяльності об'єкта, що ревізується;
- ступінь охоплення даних фінансово-господарських операцій;
- залежно від їх організації;
- залежно від джерела даних, які є базою.

Назвемо основні види ревізій.

Повна ревізія – передбачає перевірку всіх сторін фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю.

Часткові ревізії – коли перевіряють тільки окремі види господарських операцій або окремі напрями діяльності підприємства, установи, організації.

Тематичні ревізії – це перевірка однотипних установ, організацій за окремими спеціальними питаннями.

²⁰³ Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

²⁰⁴ Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / Л. Є. Клець. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.

Комплексні ревізії – дозволяють глибше вивчити широке коло питань, які характеризують усі ланки і сторони господарської діяльності підприємства, організації та установи.

Під час *суцільної ревізії* перевіряють усі документи, які характеризують фінансово-господарську діяльність, починаючи від останньої ревізії.

За *вибіркової* – перевіряють лише деякі документи або всі документи, але за певний проміжок часу. Якщо у процесі вибіркової ревізії виявляють порушення фінансової дисципліни, то проводять суцільну перевірку всіх документів щодо фінансової діяльності об'єктів, які ревізуються.

Планові ревізії – які проводять відповідно до плану контрольно-ревізійної роботи органів контролю.

Позапланові – це ревізії, які проводять за спеціальними завданнями вищестоящих організацій або на вимогу органів суду і прокуратури.

Додаткові ревізії проводять тоді, коли при проведенні першої ревізії не були повністю встановлені факти порушень фінансово-господарської діяльності.

Повторні ревізії проводять після планової, щоб перевірити, як підприємство чи установа усуває недоліки, зазначені в акті ревізії.

Документальні ревізії полягають у тому, що всі господарські операції перевіряють за тими документами, які в бухобліку є основою для бухгалтерських записів. У процесі документальної ревізії перш за все перевіряють:

- наявність і достовірність первинних документів;
- правильність оформлення і своєчасність їх обліку;
- законність видатків, відповідність їх планам, ефективність використання.

Під час фактичної ревізії перевіряють фактичну наявність грошових коштів і матеріальних цінностей, вивчають фактичний стан об'єкта, який перевіряється, за їх наявністю в натурі, їх відповідність даним бухобліку. Це – інвентаризація, експертна оцінка обсягів і якості виконаних робіт, обстеження і т. ін.

Перевірка – це обстеження та вивчення окремих сторін фінансово-господарської діяльності підприємства, організації, установи або їхніх підрозділів²⁰⁵.

До недержавних видів фінансового контролю належать:

- внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- громадський фінансовий контроль;
- аудиторський фінансовий контроль.

²⁰⁵ Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / Л. Є. Клець. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.

В умовах ринкових відносин виникають конфліктні ситуації між об'єктами підприємництва й органами державного контролю щодо розміру податків, які слід сплачувати до бюджету, цін та порядку їх застосування. Ці спірні питання вирішують правоохоронні і державні органи управління за умови, що сторони подають письмові висновки незалежного аудиторського контрольного органу.

Фінансово-господарський контроль діяльності підприємств в умовах ринкових відносин і різних форм власності набуває іншого змісту, оскільки виникла нова форма фінансового контролю – аудиторський контроль.

Аудиторська перевірка проводиться з використанням аудиторських стандартів, розроблених практикою в країнах із розвинутою вільною економікою. Аудиторські стандарти – це основні принципи виконання аудиторських процедур. Їх слід виконувати незалежно від умов, у яких проводиться аудит. До аудиторських стандартів включають пояснення і норми аудиту, що є керівництвом до виконання аудиторських процедур, застосування їх до окремих об'єктів перевірки, підготовки аудиторських звітів. Норми для аудиторів не є директивними, але в практиці аудиту їх здебільшого дотримують. Було б неправильно вважати, що норми задовольняють аудитора у всіх можливих ситуаціях, тоді вони не задовольняли б потребу контролю комерційних нововведень і стримували б розвиток аудиту. Тому аудитори можуть не додержуватись норм, але зобов'язані пояснити причину цього. Наприклад, нормою аудиту є методичні рекомендації на випадок виявлення шахрайства у фінансовій звітності з метою приховання і викривлення розміру податків.

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що система управління місцевими фінансами відіграє важливу роль у процесі їхнього розвитку. В Україні є об'єктивна потреба у створенні нової системи управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування. Процес становлення такої системи управління місцевими фінансами ще не завершився. Потребує уточнення компетенція місцевої влади в цій сфері, розмежування повноважень різних рівнів влади, держави і місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих структур місцевої влади у сфері управління місцевими фінансами²⁰⁶. Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, необхідно посилювати контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та їхньою відповідальністю за формування й ефективне використання бюджетних ресурсів перед громадою.

²⁰⁶ Покатаєва О. В. Напрями вдосконалення системи управління місцевими фінансами [Електронний ресурс] / О. В. Покатаєва, С. П. Жук. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/Ptdu/2012_2/files/PD212_43.pdf.

11.4. МІСЦЕВІ ФІНАНСОВІ ОРГАНИ, ЇХНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

У широкому значенні місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням місцевими фінансами. Виходячи саме з такого – широкого – тлумачення поняття місцевого фінансового органу, деякі вчені відносять до їх складу, крім фінансових органів місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, також територіальні органи Державної фіскальної служби України, Державного казначейства України та Державної фінансової інспекції України.

Крім того, це поняття трактується в наукових працях і у вузькому значенні, що зумовлено необхідністю виділення з усієї сукупності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері управління місцевими фінансами, окремих груп органів, завдання та функції яких суттєво відрізняються, – податкових, казначейських, контрольно-ревізійних та власне фінансових. У такому разі до місцевих фінансових органів відносять фінансові управління або відділи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад.

У Бюджетному кодексі України (стаття 2) наводиться таке визначення місцевого фінансового органу²⁰⁷:

Місцевий фінансовий орган – це установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, з контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості поділяються на дві підгрупи:

1) фінансові органи регіонального рівня – головні фінансові управління обласних і Київської міської державних адміністрацій та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;

2) фінансові органи субрегіонального рівня – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій.

²⁰⁷ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.

Місцевий фінансовий орган виконує такі основні завдання:

- забезпечує реалізацію на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці загальнодержавної і місцевої бюджетної політики;
- здійснює бюджетне планування і прогнозування;
- складає і подає на розгляд місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради розрахунки до проекту місцевого бюджету;
- здійснює загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні з питань виконання бюджету;
- формує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розробляє рекомендації щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі функції:

- веде реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів;
- розробляє і доводить до головних розпорядників коштів місцевого бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів; визначає терміни подання бюджетних запитів;
- проводить аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- бере участь у складанні балансу фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, аналізує соціально-економічні показники її розвитку та враховує їх під час складання проекту місцевого бюджету;
- організовує роботу, пов'язану зі складанням проекту місцевого бюджету;
- складає проект місцевого бюджету та готує пропозиції щодо коштів, які передаються для розподілу між бюджетами нижчих рівнів або для виконання спільних проектів; подає їх на розгляд керівництву місцевої адміністрації або виконавчого органу місцевої ради;
- складає і затверджує розпис місцевого бюджету та зміни до нього;
- готує і подає відповідній місцевій раді офіційні висновки про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету з метою внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- разом з органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства та іншими уповноваженими органами

забезпечує надходження доходів до місцевого бюджету та вживає заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;

- погоджує висновки органів стягнення про повернення з місцевих бюджетів помилково або надміру зарахованих платежів;

- здійснює у межах своєї компетенції контроль за дотриманням бюджетного законодавства;

- перевіряє правильність складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами й організаціями, які фінансуються з місцевого бюджету;

- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційних програм;

- розглядає звернення та готує пропозиції для прийняття рішень про виділення коштів з резервного фонду бюджету;

- бере участь у проведенні розрахунків за міжбюджетними трансфертами;

- розглядає звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти, подані територіальними органами Державного казначейства.

Бюджетним кодексом України місцевим фінансовим органам надано право у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету вчиняти щодо нього такі дії:

- призупиняти операції з бюджетними коштами;

- застосовувати адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях. Такі стягнення накладаються за рішенням керівника місцевого фінансового органу.

У складі місцевих фінансових органів регіонального рівня функціонують чотири управління: бюджетне; доходів та фінансів галузей виробничої сфери; фінансів невиробничої сфери; фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення. В кожному з них створюються окремі відділи. Структуру фінансового управління районної державної адміністрації затверджує керівник вищого фінансового органу. Зазвичай у його складі утворюються такі підрозділи:

- бюджетний відділ;

- відділ доходів та економічного аналізу;

- відділ бухгалтерського обліку та звітності.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, віднесених до їхньої компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної податкової служби України, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, підприємствами та установами.

Функціями місцевого самоврядування є основні напрями й види муніципальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення в межах

Конституції і законів України, а повноваження – це права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування його суб'єктами на своїй території.

Діапазон функцій, які здійснює місцеве самоврядування (територіальні громади та органи і посадові особи місцевого самоврядування), дуже широкий. Проте серед них варто виокремити політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні функції, які, за деякими класифікаціями науковців, є одночасно і внутрішніми і зовнішніми.

Політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування.

Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їхньою діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля.

Якщо говорити про функції місцевих рад, як представницьких органів місцевого самоврядування, то за одним із найбільш поширеним видом їх класифікації – за способами і засобами діяльності рад – розрізняють представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну, оборонну та інші. Законодавство наділяє місцеві ради також функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю.

Реалізують функції представницькі органи місцевого самоврядування не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Закріплюючи функції як реальні правові важелі, Закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд із правовими нормами з цією метою використовуються ще й інші засоби. Одним із таких засобів є повноваження місцевих рад, тобто їхні права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського,

соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Між тим, компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, до структури якої входять не тільки права і обов'язки, а й предмети відання – перші елементи компетенції.

Під предметом відання місцевого самоврядування розуміють сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а звідси, й юридично компетентний у них орган.

Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу полягає насамперед у визначенні кола його діяльності, тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган місцевого самоврядування.

Отже, предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування²⁰⁸.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, стаття 143 (ч. 1) якої передбачає: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Як уже зазначалося, орієнтовний перелік повноважень територіальної громади та утворюваних ними органів передбачає в цілому ч. 1 статті 143 Конституції України.

У частині 2 цієї статті надається перелік повноважень, які належать лише представницьким органам регіонального рівня – обласним і районним радам.

У частині 3 статті 143 Основного закону визначаються у загальному вигляді повноваження органів виконавчої влади, які делегуються органам місцевого самоврядування. Слід зазначити, однак, що у цьому разі певною мірою порушується принцип самостійності місцевого самоврядування,

²⁰⁸ Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 268–271.

оскільки, відповідно до частини 4 згаданої статті, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Подальший розподіл загальнозначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом про місцеве самоврядування в Україні, який на підставі Основного закону розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення – базового рівня: радами (стаття 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 27–41), сільським, селищним, міським головою (стаття 42); регіонального рівня: повноваження районних і обласних рад (стаття 43 закону).

Окрему групу становлять делеговані повноваження районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (стаття 44).

Щодо повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до згаданого закону, є два види повноважень: загальні і виключні права й обов'язки.

Загальна компетенція визначена статтею 25 Закону про місцеве самоврядування в Україні, відповідно до якої сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання.

Поряд із загальною компетенцією, стаття 26 Закону закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад.

Розгляд їх саме на пленарних засіданнях передбачає, що:

1) залежно від важливості ці питання виділені законодавцем як такі, що можуть вирішуватися лише провідним, головним представницьким органом у системі органів місцевого самоврядування;

2) ці питання розглядаються колегіально обраними представниками територіальної громади – депутатами;

3) розгляд саме цих питань здійснюється радою на підставі принципу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування у порядку і в межах, визначених Законом про місцеве самоврядування та іншими законами;

4) ніякі інші органи й посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішення з питань, віднесених до виключних повноважень рад базового рівня;

5) у свою чергу, ці ради не мають права передавати вирішення цих питань іншим органам і посадовим особам самоврядування.

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад, виходячи з предметів відання, можна поділити на повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері:

- затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків, зборів і розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти;
- затвердження звітів про використання зазначених коштів;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг із місцевих податків і зборів;
- установа для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Районні та обласні ради виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішують такі питання:

- розподіл переданих із державного бюджету коштів у формі дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- призначення і звільнення їхніх керівників;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

- прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій із цих питань;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (пункти 18–20, 25–27, 29 статті 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У зв'язку з тим, що районні, обласні ради не утворюють своїх виконавчих органів, ще однією особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що стаття 44 Закону України про місцеве самоврядування в імперативній формі визначає перелік повноважень, які ці ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Окрім того, згідно з принципом розподілу повноважень органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює окремо повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради.

Він, зокрема:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників;
- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, передбаченого у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування²⁰⁹.

Висновки. Таким чином, основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів спрямовані на складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування.

²⁰⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

- Аудиторська перевірка** – незалежна комплексна перевірка, що здійснюється з метою всебічного аналізу фінансово-господарської діяльності підприємства, в розрізі всіх ділянок бухгалтерського і податкового обліку, а також фінансової та податкової звітності, елементів управлінського обліку та звітності, аналізу системи внутрішнього контролю та оцінки усіляких ризиків здійснення фінансово-господарської діяльності підприємства в минулому, сьогоднішньому і майбутньому.
- Аудиторські процедури** – система методичних дій аудитора, спрямованих на отримання достатніх і надійних доказів щодо об'єктів аудиту.
- Аудиторські стандарти** – основні принципи виконання аудиторських процедур.
- Бюджетування** – технологія планування, обліку, контролю й аналізу фінансових, інформаційних і матеріальних потоків, а також отриманих результатів.
- Відомчий контроль** – здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств і відомств в установах, на підприємствах і в організаціях, які їм підпорядковані, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилення у використанні фінансових і матеріальних ресурсів від установлених правил.
- Внутрішній контроль** – інструмент управління, що дає змогу керівництву перевірити стан виконання покладених на нього завдань.
- Казначейське обслуговування місцевих бюджетів** – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їхньої компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.
- Касове виконання місцевого бюджету** – діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.
- Мережа розпорядника коштів місцевого бюджету** – згрупована головним розпорядником коштів місцевого бюджету відповідно до законодавства вичерпна інформація щодо розпорядників коштів місцевого бюджету нижчого рівня, які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпорядникові та/або діяльність яких він координує, та одержувачів коштів місцевих бюджетів.
- Місцевий фінансовий орган** – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.
- Наступний (заключний) фінансовий контроль** – здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням

наступного контролю є виявлення відхилень, упущених під час здійснення попереднього та поточного контролю. Може також проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних і фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками. Наступний контроль місцеві ради здійснюють на етапі виконання бюджету та розгляду звіту про його виконання.

Оперативне управління – комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації.

Попередній фінансовий контроль – проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення. Важливість попереднього фінансового контролю полягає в тому, що він покликаний перш за все запобігти порушенням у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Так, попередній контроль представницьких органів влади застосовується під час розгляду проекту місцевого бюджету.

Поточний фінансовий контроль – здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління. Ефективність поточного контролю підвищується, якщо його здійснювати на більш ранніх етапах – ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

Фінансовий контроль – цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

ТЕСТИ

1. **Об'єктом управління місцевими фінансами виступають:**
 - а) фінансові відносини, в тому числі відносини, пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів; місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності;
 - б) Міністерство фінансів;
 - в) органи місцевого самоврядування;
 - г) регіональні підприємства та організації.
2. **Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється:**
 - а) на попередній, поточний і наступний;
 - б) оперативний і тактичний;
 - в) оперативний, тактичний і стратегічний;
 - г) фінансовий і нефінансовий.
3. **Управління на тривалу перспективу, що виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із піднесенням економіки регіонів, – це:**
 - а) оперативне управління;
 - б) тактичне управління;
 - в) стратегічне управління;
 - г) неформальне управління.
4. **Один з елементів управління місцевими фінансами, особлива діяльність із перевірки правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів – це:**
 - а) фінансовий контроль;
 - б) оперативний контроль;
 - в) тактичний контроль.
 - г) нефінансовий контроль.
5. **Ревізію визначають як:**
 - а) метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності;
 - б) спосіб документального викриття недостач, витрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням, який здійснюється дистанційно;
 - в) метод, який проводиться неформально;
 - г) метод, який проводиться натурально.
6. **Попередній фінансовий контроль на місцевому рівні:**

- а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;
 - б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;
 - в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;
 - г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.
- 7. Поточний фінансовий контроль на місцевому рівні:**
- а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;
 - б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;
 - в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;
 - г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.
- 8. Наступний фінансовий контроль на місцевому рівні:**
- а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;
 - б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;
 - в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;
 - г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.
- 9. Основні завдання фінансового управління – це:**
- а) забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
 - б) підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку міста;
 - в) здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених радою;
 - г) усі відповіді правильні.
- 10. Законодавчий акт, яким встановлено засади функціонування бюджетної системи, окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів, – це:**
- а) Конституція України;
 - б) Бюджетний кодекс України;

- в) Податковий кодекс України;
- г) Державний бюджет України.

11. Головним призначенням місцевих фінансів є:

- а) забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень;
- б) найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг;
- в) формування стимулювального механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів;
- г) усі відповіді правильні.

12. Законодавчо регламентують повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення позабюджетних, валютних і цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, установлення місцевих податків і зборів:

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) населення територіальних громад;
- в) місцеві фінансові органи виконавчої влади;
- г) центральна влада.

13. Об'єктом місцевих фінансів є:

- а) фінансові ресурси у фондовій формі;
- б) фінансові ресурси у фондовій і нефондовій формах;
- в) фінансові ресурси у нефондовій формі;
- г) кошти місцевих бюджетів, фінанси комунальних підприємств.

14. Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є:

- а) місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди;
- б) фонди грошових ресурсів комунальних підприємств;
- в) ресурси, що їх залучають місцеві органи влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик;
- г) усі відповіді правильні.

15. Формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств – це:

- а) поточний фінансовий контроль на місцевому рівні;
- б) аудит діяльності місцевого самоврядування;
- в) управління місцевими фінансами;
- г) фінансово-господарський контроль.

16. Управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом:

- а) подвійного підпорядкування;
- б) поєднання місцевих і державних інтересів;
- в) законності;
- г) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності.

- 17. Основними методами управління місцевими фінансами в Україні є:**
- а) фінансове планування та прогнозування;
 - б) оперативне управління та стимулювання;
 - в) фінансовий контроль;
 - г) усі відповіді правильні.
- 18. Складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування – це основні завдання:**
- а) місцевих органів влади;
 - б) органів державної влади;
 - в) місцевих органів влади в галузі фінансів;
 - г) районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
- 19. Суть принципу подвійного підпорядкування полягає в тому, що:**
- а) вищі керівники наділяються правом давати розпорядження підлеглим співробітникам з усіх питань, що впливають з їхньої діяльності;
 - б) фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» вищому фінансовому органу і «по горизонталі» – голові державної адміністрації (міському голові);
 - в) право давати розпорядження надається щодо виконання конкретних функцій, незалежно від того, хто їх виконує;
 - г) фінансовий орган підпорядковується «по горизонталі» вищому фінансовому органу і «по вертикалі» – голові державної адміністрації (міському голові).
- 20. Казначейська система передбачає здійснення таких функцій:**
- а) планування цільового спрямування коштів державного бюджету та контроль за наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку;
 - б) перевірка законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування;
 - в) складання бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
 - г) контроль за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету та управління наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку.
- 21. Казначейське обслуговування бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:**

- а) відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку;
 - б) здійснення витрат, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму та погасити державний борг;
 - в) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат;
 - г) усі відповіді правильні.
- 22. Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у тому числі позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті:**
- а) в будь-якому комерційному банку;
 - б) уповноваженому банку;
 - в) органах Казначейства;
 - г) Національному банку України.
- 23. Взаємні розрахунки – це розрахунки, які виникають:**
- а) між підприємствами, організаціями, фірмами, кожна з яких повинна здійснити платежі іншій, оскільки має заборгованість;
 - б) бюджетами у процесі планування і виконання державного і місцевих бюджетів;
 - в) підприємствами, організаціями, фірмами та бюджетами відповідних рівнів;
 - г) бюджетами у процесі контролю та аудиту виконання державного та місцевих бюджетів.
- 24. Цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій щодо забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин – це:**
- а) бюджетний контроль;
 - б) фінансовий контроль;
 - в) фінансове планування;
 - г) оперативне управління та стимулювання.
- 25. Сукупність заходів, які проводять державні органи і які пов'язані з перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування, – це:**
- а) фінансовий контроль;
 - б) внутрішньогосподарський контроль;
 - в) бюджетне управління;
 - г) бюджетний контроль.

26. Об'єкт бюджетного контролю – це:

- а) бюджетна діяльність;
- б) грошові, розподільчі процеси при формуванні і використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування;
- в) фінансові ресурси у нефондовій формі;
- г) кошти місцевих бюджетів, фінанси комунальних підприємств.

27. Залежно від суб'єкта бюджетний контроль поділяють:

- а) на державний бюджетний контроль, який здійснюють органи державної влади; відомчий контроль, який проводять контрольно-ревізійні управління міністерств і відомств;
- б) внутрішньогосподарський контроль, що здійснюється фінансовими службами підприємств, організацій і установ;
- в) незалежний контроль, який проводять спеціалізовані аудиторські фірми і служби;
- г) усі відповіді правильні.

28. До спеціальних служб державного контролю в Україні, які здійснюють бюджетний контроль, належать:

- а) Державна фінансова інспекція України;
- б) Рахункова палата, Державна казначейська служба України;
- в) органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Фіскальна служба України;
- г) усі відповіді правильні.

29. Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють:

- а) Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, фінансові управління і відділи;
- б) органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Фіскальна служба України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) місцеві фінансові органи виконавчої влади.

30. До недержавних видів фінансового контролю належать:

- а) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль;
- б) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль;
- в) дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- г) громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль.

Відповіді

1.а); 2.а); 3.в); 4.а); 5.а); 6.а); 7.б); 8.в); 9.г); 10.а); 11.г); 12.г); 13.б); 14.г); 15.в); 16.а); 17.г); 18.в); 19.б); 20.г); 21.г); 22.в); 23.б); 24.б); 25.г); 26.б); 27.г); 28.г); 29.а); 30.а).

РОЗРАХУНКОВІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. У плановому періоді плата за 1 м² орендованої площі збільшиться на 17% порівняно з попереднім періодом, коли вона становила 4,5 грн за 1 м². Загальна площа нежитлових приміщень становить 6% загальної жилої площі міста. Визначте суму грошових коштів, які надійдуть від експлуатації нежитлових приміщень.

Методичні рекомендації

При розв'язанні завдання необхідно враховувати такі положення.

1. Для того, щоб визначити суму грошових коштів, які надійдуть від експлуатації нежитлових приміщень, спочатку розрахуйте, на скільки збільшиться орендна плата у плановому періоді.
 2. Далі вже можна визначити загальну площу нежитлових приміщень.
 3. Виходячи з цього, можна розрахувати суму грошових коштів, що надійдуть від експлуатації нежитлових приміщень.
2. Загальна площа житлових будинків комунальної та інших форм власності районів міста, які перебувають на обслуговуванні, становить 36 386 тис. м², у тому числі площа будинків, не обладнаних ліфтами, становить 27 298 тис. м². Крім того, у плановому періоді в березні вводиться в експлуатацію 58 тис. м² житла, обладнаного ліфтами, у вересні буде виведено з експлуатації 120 тис. м² житла, також обладнаного ліфтами. Тарифи з квартирної плати в будинках, не обладнаних ліфтами, встановлені в розмірі 0,84 грн за 1 м², а в будинках обладнаних ліфтами, – на 21 коп. більше. Визначте очікувані доходи з квартирної плати на плановий рік.

Методичні рекомендації

При розв'язанні завдання необхідно враховувати такі положення.

1. Спочатку визначте площу будинків, обладнаних ліфтами.
 2. Далі розрахуйте середньорічну площу будинків, обладнаних ліфтами.
 3. За умовою задачі тарифи в будинках, обладнаних ліфтами, на 21 коп. більші, ніж у необладнаних ліфтами будинках, отже, необхідно визначити цю суму коштів.
 4. Надалі визначимо доходи, отримані від експлуатації будинків, обладнаних ліфтами.
 5. Відповідно, визначимо доходи, отримані від експлуатації будинків, не обладнаних ліфтами.
 6. В кінці вже можемо розрахувати очікуваний дохід із квартирної плати на плановий рік.
3. При підвищенні плати за житло у плановому періоді виявилось, що доходи мешканців, які займають 10% загальної площі житлових

будинків, є на рівні мінімального прожиткового рівня і становлять 3 098 тис. грн, що не дозволяє їм повністю вносити плату за користування житлом тому, що згідно з чинним законодавством плата за житлово-комунальні послуги не може бути більшою ніж 20% отриманого доходу. Визначте суму дотації, яку необхідно виділити з бюджету на покриття збитків унаслідок експлуатації житлового фонду.

Методичні рекомендації

При розв'язанні завдання необхідно враховувати такі положення.

1. На підставі отриманого результату попередньої задачі спочатку необхідно розрахувати суму 10% загальної житлової площі, яка має дати 10% очікуваного доходу.
2. Визначаємо плату за користування житлом.
3. Виходячи з цього, можна розрахувати суму дотації, яку необхідно виділити з бюджету на покриття збитків унаслідок експлуатації житлового фонду.
4. Визначте суму доходів зведеного бюджету області, якщо бюджет районів становить 103 405,0 тис. грн, а бюджет міст обласного підпорядкування – 73 004,2 тис. гривень.

Методичні рекомендації

На підставі знань теоретичного матеріалу можна розрахувати суму доходів зведеного бюджету області.

5. Місцевий бюджет міста сформовано в сумі 17 978,6 тис. грн, у тому числі власні доходи становлять 6 240,0 тис. грн, закріплені становлять 3 405,0 тис. грн.
Обчисліть суму регульованих доходів.

Методичні рекомендації

На підставі знань теоретичного матеріалу щодо регульованих доходів можна розрахувати їх суму.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бечко Л. Місцеві фінанси : навч. посібник / Л. Бечко, О. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : навч. посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
5. Коляда Т. А. Генеза методологічних засад бюджетного прогнозування / Т. А. Коляда // Бізнес-інформ. – 2014. – № 7. – С. 253–259.
6. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 268–271.
7. Островська О. А. Інноваційні інструменти антикризового управління фінансами комунальних підприємств [Електронний ресурс] / О. А. Островська. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1921/1/Ostrovska%20APE9.pdf>.
8. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
9. Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.
10. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.
11. Покатаєва О. В. Напрями вдосконалення системи управління місцевими фінансами [Електронний ресурс] / О. В. Покатаєва, С. П. Жук. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/Ptdu/2012_2/files/PD212_43.pdf.

■ ТЕМА 12

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування
- 12.2. Доходи і видатки органів місцевого самоврядування зарубіжних країн
- 12.3. Місцеве оподаткування за кордоном
- 12.4. Місцеві позики в зарубіжних країнах
- 12.5. Теорія і практика фінансового вирівнювання за кордоном

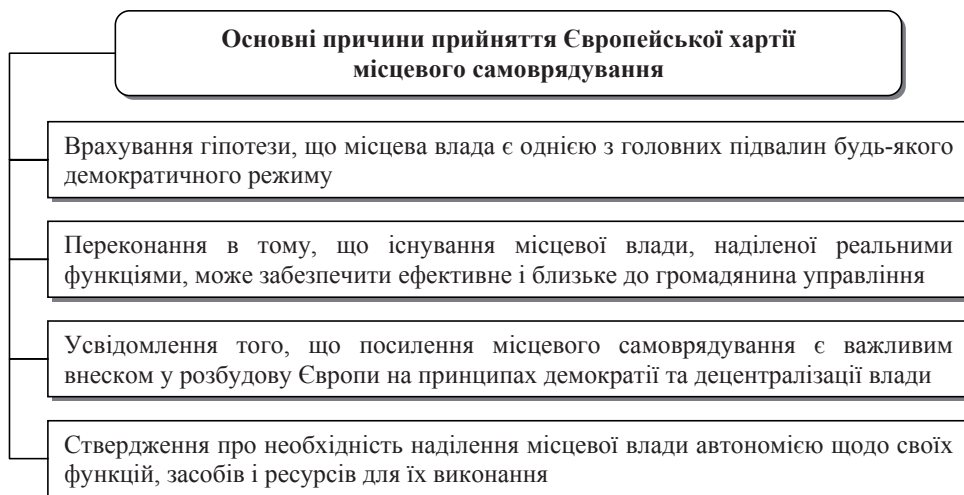
Місцева влада має право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування

12.1. ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зміцнення демократичних засад суспільного життя у другій половині ХХ століття потребувало реформування інституту місцевого самоврядування, в результаті чого вся його діяльність набула відкритого характеру. До прийняття рішень почали долучатися широкі верстви громадськості, посилилась роль місцевих виборних органів, відбувалися зміни у побудові системи місцевого самоврядування. Метою реформ також стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала на місцевий рівень. Це завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, надання їм права залучати альтернативні джерела доходів, субсидування територій з боку держави.

У жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого періоду розвитку системи місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань (*рис. 12.1*). Невеликий за обсягом документ виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи. Ратифікувавши її, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку демократії, взяла зобов'язання будувати фінансово сильну місцеву владу. Закономірно, що формування та вдосконалення нормативно-правової бази системи місцевого самоврядування в Україні проходить під впливом цього документа.

Зміст хартії, її провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму. При цьому найважливішим принципом є право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо можна здійснювати саме на місцевому рівні. Існування місцевої влади забезпечує ефективне та близьке до місцевих жителів управління за тих умов, що ця влада має наділятися реальними й автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти достатніми і стабільними ресурсами для виконання покладених на неї повноважень.



**Рис. 12.1. Основні причини прийняття Європейської хартії
місцевого самоврядування²¹⁰**

У статті 3 хартії дається визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевої влади, в межах закону, регулювати і управляти суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення. Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного та загального виборчого права. При цьому повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувались у результаті тривалої історії становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни.

Центральне місце в хартії займають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні (рис. 12.2). І це не випадково, адже ніякі широкі права й автономія органів місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані ефективно та повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, за можливості, стабільними джерелами фінансових ресурсів. У зв'язку з цим набувають особливого значення положення згаданого визначення місцевого самоврядування не тільки як права, а й спроможності місцевої влади регулювати та управляти державними справами у межах їхньої компетенції в інтересах місцевих жителів.

²¹⁰ Побудовано на основі: Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

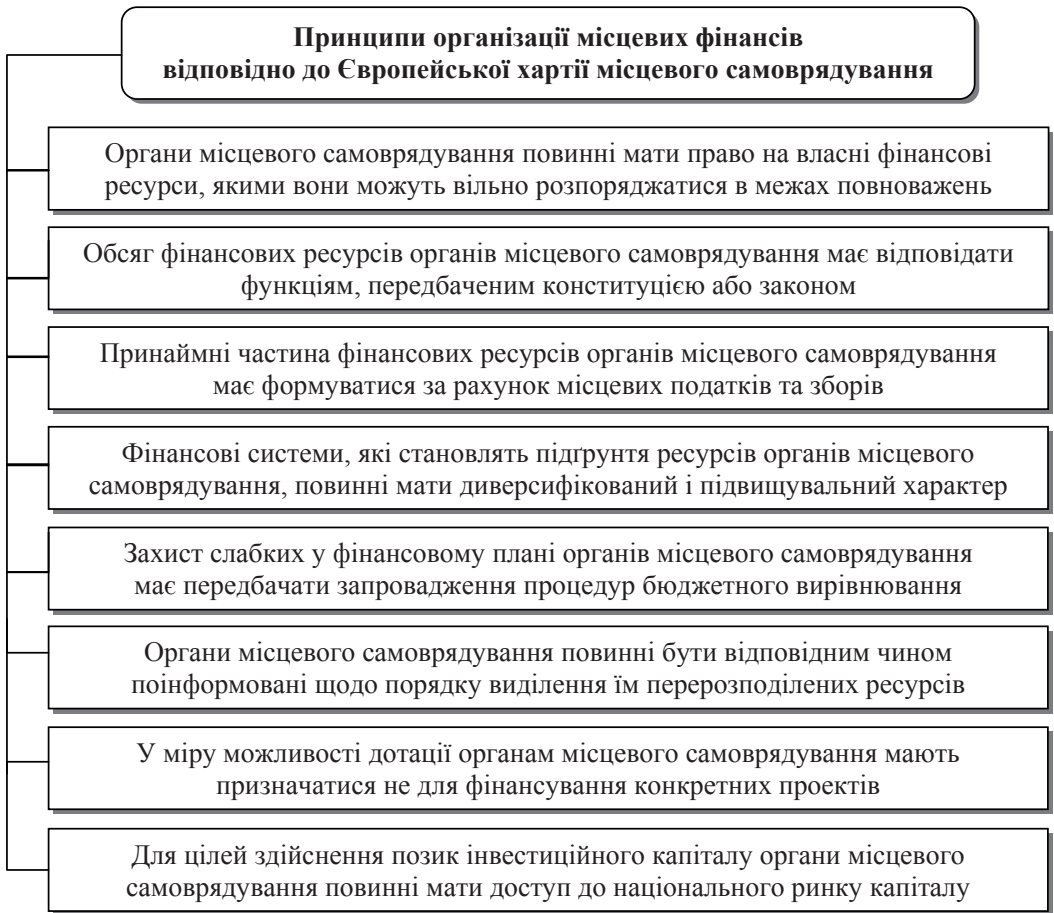


Рис. 12.2. Принципи організації місцевих фінансів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування²¹¹

Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці. У статті 9 хартії декларативно зазначено, що місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг має відповідати функціям, наданим їй конституцією або законом. Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела їх мобілізації: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків чи надбавок до них до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги місцевих органів влади, муніципальних запозичень, доходів від власності та різного роду добровільних внесків.

²¹¹ Побудовано на основі: Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Ще одне правило говорить, що частина ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати. Становлення систем оподаткування в зарубіжних країнах, відокремлення державних і місцевих завдань, а відтак функцій центральної і місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Останні є платою за послуги, що їх надають органи влади населенню. Кошти, залучені з їхньою допомогою, використовуються для задоволення місцевих потреб, тому надходження місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, як зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, як-от зростання інфляції, зменшення обсягу інвестицій, падіння темпів виробництва. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень.

Наявність значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій в зарубіжних країнах зумовила проголошення в хартії необхідності захисту більш слабкої у фінансовому аспекті місцевої влади. Іншими словами, в цьому документі наголошується на застосуванні процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести (рис. 12.3).

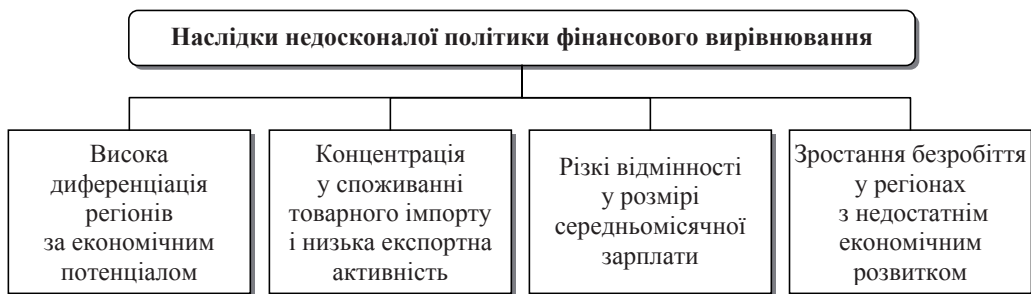


Рис. 12.3. Можливі наслідки недосконалої політики фінансового вирівнювання²¹²

²¹² Побудовано на основі: Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій : досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник ЗНУ : зб. наук. пр. (Економічні науки). – 2014. – № 3. – С. 112–122.

Обов'язковою умовою здійснення таких процесів має бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування, незавдання їм шкоди чи утиску, інформування місцевої влади про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може бути в різних формах і в міру можливості не повинна призначатись для фінансування конкретних проектів. Адже вимога щодо цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування у реалізації власної політики. З одного боку, центральна влада використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби максимально збалансувати їхні повноваження з ресурсними можливостями. З другого боку, надмірне використання допомоги може дестимулювати ці органи у збільшенні обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел доходів.

Найбільш дискусійний характер має заключне положення стаття 9 «Фінансові ресурси місцевої влади». Воно стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава – створити для цього необхідні умови. Якщо ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність і недостатній вибір фінансових інструментів, це може призвести до скорочення можливості залучення та використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений, ніж внутрішній, певною мірою розширює можливості реципієнтів капіталу щодо обсягів і строків залучення коштів, вибору потрібних інструментів.

Загалом же проголошені в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів базуються на трьох взаємозалежних засадах – субсидіарність, еквівалентність і децентралізація (*рис. 12.4*). Наприклад, субсидіарність означає наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи. Упровадження цього принципу передбачає здійснення низки заходів у контексті деконцентрації державної влади для наділення органів місцевого самоврядування необхідними важелями впливу, що забезпечать спроможність регіонів до розвитку.

В основі еквівалентності лежить ідея податкової справедливості, яка безпосередньо стосується платників місцевих податків і зборів. Відповідно до цього принципу фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.

В ідеальному варіанті ця симетрія, за якої споживачів цих благ та послуг, носіїв рішень і платників урівнюють, та одностайність у прийнятті політичних рішень мають запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж повинні робити це насправді.



Рис. 12.4. Науковий підхід до основних принципів організації місцевих фінансів²¹³

Вирішальним в організації місцевих фінансів має бути принцип децентралізації, який зводиться до делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади на користь органів місцевого самоврядування. Його зміст характеризує роль цих органів як інституту публічної влади та громадянського суспільства в організації фінансових відносин на місцевому рівні. У разі встановлення бюджетних обмежень наслідком розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності механізму надання суспільно значущих благ та послуг. Інші гіпотези щодо децентралізації полягають у стимулюванні інновацій і зростанні конкурентоспроможності.

Подані в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні (рис. 12.5). Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

²¹³ Побудовано на основі: Письменний В. В. Проблеми реалізації принципів організації місцевих фінансів у вітчизняній практиці / В. В. Письменний // Світ фінансів. – 2013. – № 1. – С. 87–94.

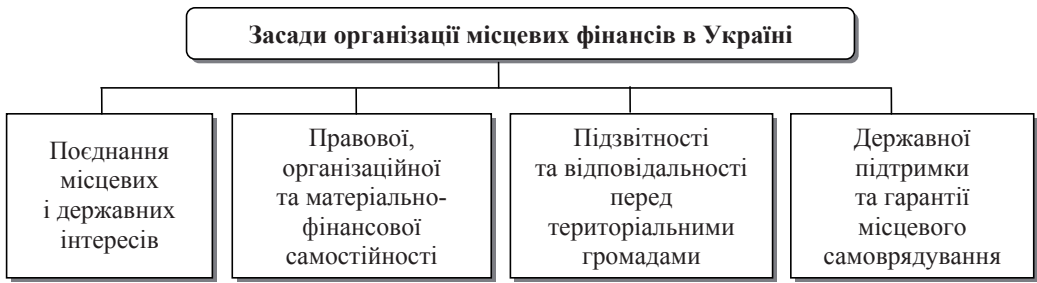


Рис. 12.5. Основні принципи організації місцевих фінансів відповідно до законодавства України²¹⁴

Попри те, що на постсоціалістичному просторі законодавство нашої держави має чи не найпрогресивніший характер, чимало аспектів нормативно-правового поля зарубіжних країн можна впровадити у вітчизняну практику. Насамперед, потрібно звернути увагу на принципи солідарності (допомога адміністративно-територіальним одиницям у разі форс-мажорних обставин шляхом виділення коштів із резервного фонду), місцевої фінансової автономії (місцеві органи влади мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власні потреби), пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць мають відповідати повноваженням місцевих органів влади).

Висновки. Таким чином, ратифікувавши разом із понад 30 країнами Європейську хартію місцевого самоврядування, що характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи і сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад, Україна відкрила нову сторінку на шляху до побудови вільної, демократичної та економічно розвинутої держави. Закономірно, що формування і вдосконалення її нормативно-правової бази проходить під впливом цього важливого документа, основні положення якого мають дотримуватися. Це має гарантувати політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевого самоврядування.

Положення хартії свідчать, що достатнє і стабільне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації гарантій суверенітету та побудови демократичної системи влади. За цих обставин ключовим чинником у налагодженні соціально-економічного життя в регіонах має стати ефективне формування системи місцевих фінансів, здатної перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний

²¹⁴ Побудовано на основі: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

добробут їхніх мешканців. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних країн, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу.

Тож наукові пошуки слід спрямувати на моделювання реалізації на практиці теоретично обґрунтованих принципів організації місцевих фінансів. Це дасть змогу нівелювати негативні наслідки їх імплементації до нормативно-правового поля нашої держави, визначити ймовірність виникнення непередбачуваних подій, оцінити ризик настання важкопрогнозованих обставин, звести до мінімуму фінансові витрати. Однак найголовнішим є те, що за допомогою моделювання можна буде реально оцінити правила побудови фінансових відносин для того, щоб вони позбавилися рекомендаційного статусу, повною мірою відповідали загальноприйнятим вимогам.

12.2. ДОХОДИ І ВИДАТКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування та визначення кола завдань місцевої влади в зарубіжних країнах. Надалі його позиції зміцнилися, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя, деконцентрації державної влади і фінансової децентралізації. Закономірно, що такі процеси мали супроводжуватися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження місцевої влади і зосереджувались у місцевих бюджетах. При цьому можна виокремити основні чинники, які зумовили збільшення бюджетних видатків за кордоном (рис. 12.6).

Крім цього, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Упродовж першої половини XX століття внаслідок Першої і Другої світових воєн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування порівняно з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні. Натомість у другій половині минулого століття намітилась протилежна тенденція – збільшення обсягів ресурсів, зосереджених

на місцевому рівні, що було зумовлено поступовим відновленням позицій інституту місцевого самоврядування, втрачених під час військових кампаній, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

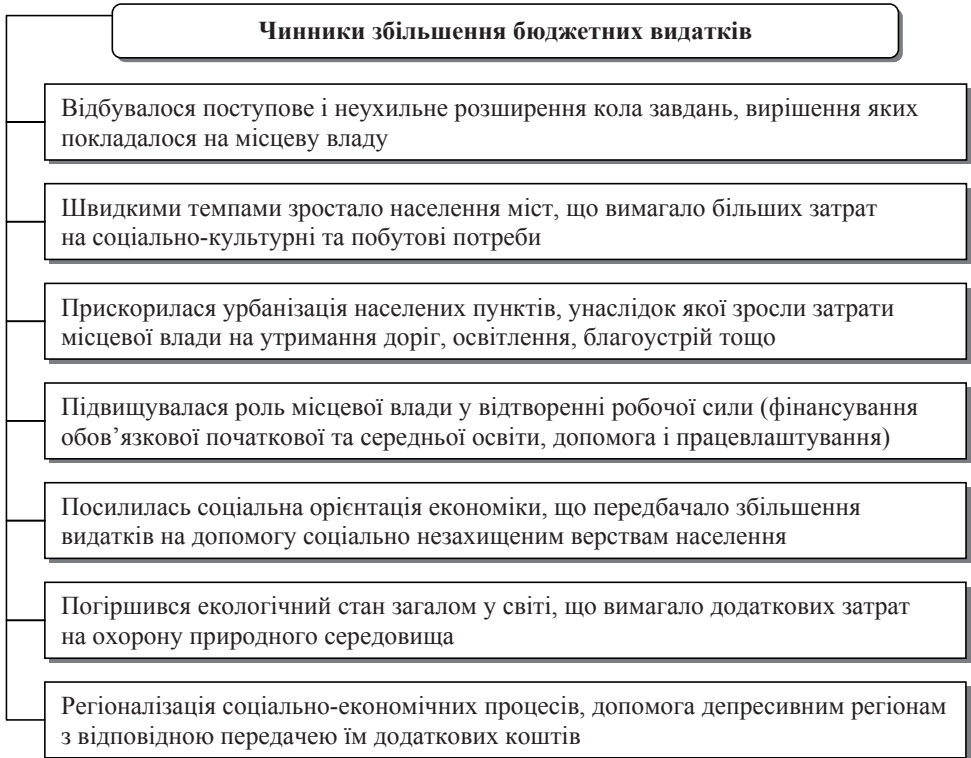


Рис. 12.6. Чинники, які зумовили збільшення видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах²¹⁵

З табл. 12.1 видно, що за останні десять років питома вага видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн до ВВП зазнала деяких коливань, проте тепер стабілізувалась і в середньому становить 10,9% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для Скандинавських країн – Данії (у 2012 році він становив 37,9%), Швеції (25,5%) та Фінляндії (23,3%). Разом з тим у Великобританії, Ісландії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Польщі та Франції – перевищувала середній рівень у євросоні (від 11,8 до 16,3%). Близькі до середнього значення були видатки місцевих бюджетів у ВВП в Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині та Чеській Республіці.

²¹⁵ Побудовано на основі: Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Таблиця 12.1

**Питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП
в зарубіжних країнах за 2002–2012 рр.²¹⁶**

(% у ВВП)

Країна	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Бельгія	6,8	7,0	6,6	6,7	6,8	6,6	6,7	7,1	7,0	7,1	7,3
Болгарія	7,4	6,4	6,4	7,1	6,4	6,6	7,3	8,6	7,0	6,7	6,8
Чехія	10,9	12,7	12,0	11,3	11,5	10,8	10,9	12,0	11,7	11,3	10,3
Данія	32,9	33,8	33,6	33,6	34,0	32,4	33,3	37,3	37,2	37,2	37,9
Німеччина	7,4	7,4	7,3	7,4	7,4	7,3	7,4	8,1	7,9	7,8	7,6
Естонія	10,3	9,6	9,6	9,5	9,3	9,5	10,9	11,3	10,0	9,5	9,9
Ірландія	14,3	14,0	14,3	6,4	6,7	7,3	7,8	7,1	6,4	5,6	5,2
Греція	2,6	2,4	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	3,3	2,9	3,1	3,2
Іспанія	6,0	6,1	5,9	6,0	6,2	6,6	6,6	7,3	7,3	6,9	6,0
Франція	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,3	11,5	12,2	11,8	11,8	11,9
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	12,2	11,9	11,6	11,8
Італія	14,8	14,9	15,4	15,4	15,4	14,9	15,4	16,7	15,9	15,2	15,1
Кіпр	1,7	1,8	2,0	2,2	2,0	1,9	1,9	2,2	2,2	2,3	2,0
Латвія	10,3	9,4	10,0	9,5	10,7	11,1	12,6	12,8	11,8	10,8	9,9
Литва	9,5	8,9	8,8	8,1	8,4	8,3	9,3	10,8	11,2	10,1	9,4
Люксембург	5,9	5,8	5,6	5,3	4,8	4,7	5,1	5,8	5,4	5,2	5,5
Угорщина	12,9	13,3	12,8	13,0	13,0	11,9	11,6	12,3	12,8	11,6	9,4
Мальта	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8
Нідерланди	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,4	15,8	17,5	17,2	16,5	16,3
Австрія	7,8	7,9	7,7	7,6	7,5	7,4	7,6	8,2	8,2	7,8	7,9
Польща	13,5	13,0	12,9	13,2	13,7	13,3	14,1	14,8	15,1	14,1	13,3
Португалія	6,4	6,2	6,1	6,4	6,5	6,7	7,0	7,5	7,2	7,0	6,0
Румунія	6,5	6,7	7,0	7,1	8,7	9,8	9,9	10,1	9,6	10,4	9,7
Словенія	8,6	8,6	8,6	8,6	8,7	8,4	9,1	10,0	10,0	9,6	9,6
Словаччина	3,6	7,3	6,4	6,7	6,5	6,0	6,0	7,2	7,3	6,7	6,3
Фінляндія	18,6	19,3	19,4	19,7	19,6	19,2	20,4	22,8	22,7	22,7	23,3
Швеція	24,9	24,9	24,2	24,2	24,1	24,0	24,8	26,3	25,1	25,3	25,5
Великобрит.	11,9	12,2	12,5	12,7	12,8	12,7	13,3	14,3	13,8	13,0	13,5
Ісландія	13,1	12,9	12,9	12,6	13,5	13,5	13,9	13,6	13,4	13,5	13,7
Норвегія	14,8	15,3	14,1	13,0	12,5	13,1	13,2	15,2	15,1	14,8	14,8
Швейцарія	7,8	8,0	7,7	7,7	7,4	6,9	7,2	7,7	7,5	7,5	7,6

Обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Їх склад та рівень в окремих країнах (і навіть у розрізі регіонів однієї країни) можуть

²¹⁶ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм й розвитком демократичних засад. Наприклад, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами.

Натомість у Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, культурою і забезпеченням правопорядку. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки і кладовища, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію. В Італії місцева влада фінансує санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги тощо. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, охорону здоров'я, докільця, розваги та мистецтво, житлове будівництво й інше.

Неабиякий вплив на склад видаткової частини місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд. Сьогодні спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачанні бюджетних коштів (табл. 12.2). При цьому найбільшими групами видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво. Наприклад, у 2012 році на фінансування цих потреб витрачалося від 70 до 90% коштів місцевих бюджетів Данії, Естонії, Ісландії, Литви, Норвегії, Словенії, Фінляндії та Швеції.

Таблиця 12.2

Обсяг видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах за 2012 рік²¹⁷

(млн євро)

Країна	Загально-державні послуги	Громадський порядок і безпека	Економічна діяльність	Захист довкілля	Житлово-комунальні послуги	Охорона здоров'я	Відпочинок, культура, релігія	Освіта	Соціальний захист
Бельгія	5 087,0	3 624,4	2 992,4	1 289,1	616,1	228,2	2 550,7	5 223,3	5 958,0
Болгарія	270,4	34,8	317,4	242,6	365,0	236,0	134,9	870,8	220,9
Чехія	2 109,6	298,4	3 441,0	1 494,8	697,0	405,8	1 249,9	5 072,9	925,8
Данія	3 970,7	240,1	3 800,4	549,5	556,3	20 822,8	2 081,9	9 272,0	51 525,7
Німеччина	37 060,0	6 490,0	26 810,0	9 180,0	7 280,0	3 630,0	12 610,0	32 110,0	67 460,0
Естонія	137,0	4,9	223,2	56,8	116,5	306,4	140,9	606,7	138,8
Ірландія	472,0	268,9	1 699,9	961,1	1 135,9	0,0	429,4	1 938,1	1 588,6
Греція	2 175,0	47,0	1 055,0	964,0	239,0	0,0	454,0	108,0	1 166,0

²¹⁷ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Закінчення табл. 12.2

Країна	Загально-державні послуги	Громадський порядок і безпека	Економічна діяльність	Захист довкілля	Житлово-комунальні послуги	Охорона здоров'я	Відпочинок, культура, релігія	Освіта	Соціальний захист
Іспанія	21 849,0	5 112,0	9 874,0	5 789,0	2 820,0	883,0	7 400,0	2 243,0	5 527,0
Франція	39 870,0	7 380,0	31 623,0	20 551,0	36 040,0	1 714,0	24 830,0	36 333,0	44 143,0
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Італія	32 718,0	3 615,0	31 745,0	12 325,0	8 348,0	113 006,0	5 861,0	17 343,0	11 176,0
Кіпр	152,1	0,0	0,0	49,4	97,3	0,0	55,3	0	0
Латвія	294,1	48,7	380,8	53,0	361,3	289,1	233,5	1147,3	334,3
Литва	210,8	115,0	291,3	238,5	79,0	552,6	119,8	1067,5	433,2
Люксембург	567,3	48,5	359,4	347,2	206,3	7,3	295,9	345,0	171,1
Угорщина	1 873,2	37,2	1 064,4	425,0	546,6	757,1	567,9	2 628,8	1 231,2
Мальта	32,0	2,3	5,3	12,6	0	0	2,3	0	0
Нідерланди	7 371,0	6 743,0	16 949,0	9 323,0	3 172,0	1 739,0	8 647,0	28 811,0	15 064,0
Австрія	4 094,2	455,7	2 829,6	996,6	686,7	4497,4	1 536,6	4 348,5	4 717,1
Польща	5 516,3	1 085,6	7 882,8	1 760,2	2 589,4	7 153,0	3 511,8	14 570,7	6 498,4
Португалія	3 162,7	105,3	1 663,8	680,0	828,2	584,8	1 001,1	1 147,1	689,7
Румунія	1 259,8	133,3	2 327,7	721,2	1 244,4	1 683,1	939,4	2 548,4	1 860,5
Словенія	335,0	45,4	386,2	160,8	159,4	373,3	294,4	1 259,4	380,3
Словаччина	610,9	59,2	662,9	369,9	370,6	15,2	270,4	1 803,7	341,1
Фінляндія	6 499,0	540,0	3 084,0	145,0	472,0	13 319,0	1 753,0	7 739,0	11373,0
Швеція	12 481,4	890,0	6 515,6	808,6	2 713,3	28 139,0	3 450,0	21 429,9	27716,2
Великобрит.	23 830,0	22 810,1	16 869,5	10 169,3	28 686,5	2,5	8 789,3	71 036,0	76 961,8
Ісландія	179,0	13,2	122,1	29,4	38,0	8,0	224,5	500,7	335,1
Норвегія	5 751,2	571,4	5 464,9	2 167,7	2 394,1	8 336,6	3 019,8	14 058,3	15 749,4
Швейцарія	5 689,5	2 108,3	5 401,6	2 354,4	871,3	1 496,3	2 680,8	9 279,3	7 036,9

Причому в країнах із соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 90,2%, Фінляндія – 76,1%, Норвегія – 71,2%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, – тримається на середньому рівні (Австрія – 62,5%, Німеччина – 57,2%), а в найбільш централізованій країні – Франції та державі автономій – Іспанії з нерівномірно розвинутим самоврядуванням питома вага видатків місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою. Аналогічні показники характерні для Греції, Кіпру, Люксембургу і Португалії.

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна помітити, що переважання однієї чи іншої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади,

яке склалося упродовж тривалого історичного періоду. Досить вагомими є видатки з місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням загальнодержавних функцій (35,5% в Іспанії, 35,0% у Греції), наданням житлово-комунальних послуг (14,9% у Франції, 13,4% в Ірландії), проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (12,0% в Іспанії, 12,6% у Люксембурзі), здійсненням економічної діяльності (20,0% в Ірландії, 21,9% у Чеській Республіці), охороною громадського порядку (13,3% у Бельгії).

Зміни, які відбувалися протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною і місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, питома вага яких у ВВП щороку зростає (табл. 12.3). У більшості зарубіжних країн основу дохідної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. В їхньому складі переважають місцеві податки і збори – майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію. Крім того, численну групу в системі місцевого оподаткування за кордоном займають невеликі за своїм фіскальним значенням податки, що відображають політику місцевої влади (екологічні, на полювання, власників собак).

Таблиця 12.3

**Питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП
у зарубіжних країнах за 2002–2012 рр.²¹⁸**

(% у ВВП)

Країна	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Бельгія	6,6	6,9	6,6	6,7	6,8	6,8	6,9	7,2	6,9	7,0	6,9
Болгарія	7,5	6,2	6,7	6,7	6,6	6,5	6,9	7,7	7,0	6,7	7,1
Чехія	10,5	12,2	11,9	11,3	11,2	11,2	10,8	11,5	11,3	11,0	10,2
Данія	32,8	33,7	33,6	33,2	33,5	32,1	32,9	36,6	37,0	37,2	37,8
Німеччина	7,1	7,0	7,2	7,4	7,6	7,7	7,8	8,0	7,7	7,8	7,8
Естонія	9,7	9,3	9,1	9,1	9,1	9,0	10,3	10,8	10,2	9,7	9,8
Ірландія	14,0	14,3	14,4	6,6	6,9	7,1	7,4	7,1	6,4	5,6	5,1
Греція	2,6	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,8	3,3	2,7	3,3	3,6
Іспанія	5,9	5,8	5,9	6,0	6,3	6,3	6,1	6,7	6,6	6,2	6,2
Франція	10,1	10,3	10,6	10,7	10,8	10,9	11,0	11,9	11,8	11,7	11,8
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	11,5	11,9	11,5	11,8
Італія	14,0	14,4	14,4	14,6	14,4	14,8	15,0	16,3	15,4	15,0	15,3
Кіпр	1,5	1,6	1,8	2,1	2,0	1,9	1,8	2,1	2,2	2,2	2,0
Латвія	9,4	9,4	9,9	9,4	10,2	10,4	11,3	11,1	11,4	10,2	9,6
Литва	9,5	8,9	9,0	8,0	8,1	8,0	9,1	10,4	11,3	9,7	9,2
Люксембург	6,0	5,8	5,5	5,0	5,0	5,0	5,5	5,7	5,5	5,5	5,5
Угорщина	12,0	13,2	12,5	12,4	12,2	11,8	11,6	11,9	11,9	12,2	9,9
Мальта	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,7	0,8

²¹⁸ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Закінчення табл. 12.3

Країна	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Нідерланди	15,8	16,5	16,0	15,6	15,2	15,2	15,3	16,9	16,4	16,0	15,9
Австрія	8,0	7,9	7,8	7,8	7,6	7,5	7,7	7,9	7,8	7,8	7,9
Польща	13,1	12,6	13,0	13,1	13,4	13,4	14,0	13,7	13,8	13,4	13,0
Португалія	5,9	5,8	6,0	6,0	6,4	6,4	6,5	6,7	6,4	6,6	6,5
Румунія	6,4	6,9	6,8	7,0	8,7	9,5	8,8	9,3	9,5	9,7	9,2
Словенія	8,5	8,6	8,5	8,6	8,6	8,3	8,4	9,5	9,7	9,6	9,8
Словаччина	3,9	7,2	6,9	6,7	6,3	6,0	6,0	6,5	6,4	6,6	6,5
Фінляндія	18,2	18,5	18,5	18,9	19,3	19,0	20,0	22,1	22,5	22,1	22,2
Швеція	24,3	24,5	24,2	24,6	24,2	24,1	24,7	26,0	25,3	24,9	25,4
Великобрит.	11,7	12,2	12,2	12,3	12,7	12,5	13,0	13,8	13,7	12,9	13,1
Ісландія	11,8	12,1	12,1	12,7	13,8	14,2	13,1	12,6	12,5	13,2	13,3
Норвегія	14,8	14,2	13,5	13,0	12,5	12,5	12,0	14,1	14,0	13,9	14,0
Швейцарія	7,6	7,4	7,2	7,2	7,0	6,9	7,3	7,6	7,4	7,3	7,3

Доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах, Португалії та Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, доходів фізичних осіб, нерухомості) у Великобританії, Данії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Фінляндії та Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів общин має значну диференціацію – від одного до 100%, то питома вага прямих податків коливається в межах від 15 до 100%. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості) не відіграють суттєвої ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за винятком кількох країн.

Таким чином, склад податкових надходжень до місцевих бюджетів зарубіжних країн має досить значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великобританії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальнопоширеної практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового навантаження. Разом з тим майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів Данії, Італії, Німеччини, Норвегії, Польщі, Фінляндії, Франції, Швейцарії та Швеції (табл. 12.4).

Питома вага неподаткових надходжень досить велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їхній склад і структура значно відрізняються. У Великобританії та Швеції важливе місце в цій групі доходів займають доходи від підприємницької діяльності та власності. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих

садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енергопостачання та водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Таблиця 12.4

**Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів
у зарубіжних країнах за 2012 рік²¹⁹**

(млн євро)

Країна	Податки на виробництво та імпорт		Податки на доходи, майно та інше		Податки на капітал		Усього податкових надходжень
	млн євро	%	млн євро	%	млн євро	%	
Бельгія	4 967,0	61,2	3 142,7	38,8	0	0	8 109,7
Болгарія	176,0	53,6	55,6	16,9	96,8	29,5	328,4
Чехія	3 716,8	50,4	3 663,1	49,6	0,4	0	7 380,3
Данія	3 367,3	10,6	28 317,0	89,4	0	0	31 684,3
Німеччина	15 460,0	18,9	66 450,0	81,1	0	0	81 910,0
Естонія	75,2	10,2	665,1	89,8	...	0	740,3
Ірландія	1 435,0	100	0	0	0	0	1 435,0
Греція	178,0	37,5	255,0	53,7	42,0	8,8	475,0
Іспанія	22 584,0	68,5	8 777,0	26,6	1630,0	4,9	32 991,0
Франція	96 128,0	83,6	18 855,0	16,4	0	0	114 983,0
Хорватія	446,9	23,8	1 429,3	76,1	1,0	0,1	1 877,2
Італія	71 812,0	66,2	36 618,0	33,8	45,0	0	108 475,0
Кіпр	50,1	62,6	29,9	37,4	0	0	80,0
Латвія	232,2	13,6	1 478,2	86,4	...	0	1 710,4
Литва	131,5	15,3	724,7	84,5	1,2	0,1	857,4
Люксембург	46,4	6,9	624,1	93,1	0	0	670,5
Угорщина	2 177,3	91,3	204,6	8,6	2,6	0,1	2 384,5
Мальта	...	...	...	...	...	...	...
Нідерланди	5 272,0	58,7	3 705,0	41,3	1,0	0	8 978,0
Австрія	9 831,2	63,2	5 723,1	36,8	4,9	0	15 559,2
Польща	4 363,0	27,8	11 282,8	71,8	70,0	0,4	15 715,8
Португалія	2 344,6	65,9	1 212,1	34,1	0	0	3 556,7
Румунія	872,4	65,1	467,6	34,9	0	0	1 340,0
Словенія	272,9	18,6	1 186,5	80,8	9,3	0,6	1 468,7
Словаччина	395,7	18,8	1 708,6	81,2	0	0	21 04,3
Фінляндія	1,0	0	19 342,0	100	...	0	19 343,0
Швеція	1 781,2	2,8	61 223,1	97,2	...	0	63 004,3
Великобританія	424,2	1,3	32 312,2	98,7	0	0	32 736,4
Ісландія	184,5	18,0	840,8	82,0	0	0	1 025,3
Норвегія	1 353,3	6,6	19 233,9	93,4	0	0	20 587,2
Швейцарія	425,9	2,1	20 138,7	97,6	75,5	0,4	20 640,1

²¹⁹ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Ще однією досить великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів із бюджетів вищого рівня. Їхня питома вага в доходах місцевих бюджетів у 2012 році становила від 20% у Швеції до близько 60% у Великобританії, Ірландії та Нідерландах. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають трансферти, пов'язані з поточною діяльністю місцевої влади, відносно меншу частку становлять капітальні трансферти (табл. 12.5).

Таблиця 12.5

**Структура трансфертів до місцевих бюджетів
у зарубіжних країнах за 2012 рік²²⁰**

(млн євро)

Країна	Поточні трансферти		Капітальні трансферти		Усього трансфертів
	млн євро	%	млн євро	%	
Бельгія	12 548,9	94,2	778,7	5,8	13 327,6
Болгарія	1 918,5	83,6	375,5	16,4	2 294,0
Чехія	4 490,9	80,3	1 100,6	19,7	5 591,5
Данія	53 327,1	99,5	283,5	0,5	53 610,6
Німеччина	69 680,0	85,5	11 850,0	14,5	81 530,0
Естонія	578,0	74,1	201,7	25,9	779,7
Ірландія	2 773,5	60,8	1 789,7	39,2	4 563,2
Греція	3 251,0	71,8	1 276,0	28,2	4 527,0
Іспанія	21 011,0	84,3	3 899,0	15,7	24 910,0
Франція	70 824,0	87,8	9 875,0	12,2	80 699,0
Хорватія	2 946,9	97,0	91,3	3,0	3 038,2
Італія	96 226,0	89,6	11 118,0	10,4	107 344,0
Кіпр	120,6	60,8	77,7	39,2	198,3
Латвія	594,8	81,1	138,2	18,9	733,0
Литва	1 540,6	76,0	487,1	24,0	2 027,7
Люксембург	1 072,2	86,1	173,8	13,9	1 246,0
Угорщина	4 894,9	78,5	1 338,8	21,5	6 233,7
Мальта	43,5	88,1	5,9	11,9	49,4
Нідерланди	64 624,0	95,9	2785,0	4,1	67 409,0
Австрія	3 272,7	83,1	666,6	16,9	3 939,3
Польща	25 238,1	88,4	3 322,8	11,6	28 560,9
Португалія	2 687,5	56,2	2 094,0	43,8	4 781,5
Румунія	9 446,3	93,8	625,2	6,2	10 071,5
Словенія	1 384,1	94,6	79,7	5,4	1 463,8
Словаччина	1 270,9	71,2	515,3	28,8	1 786,2
Фінляндія	12 704,0	98,7	162,0	1,3	12 866,0
Швеція	24 674,3	93,9	1 615,0	6,1	26 289,3
Великобританія	158 592,6	87,2	23 252,8	12,8	181 845,4
Ісландія	141,8	90,3	15,2	9,7	157,0
Норвегія	24 838,1	100	0	0	24 838,1
Швейцарія	4 919,6	97,5	126,0	2,5	5 045,6

²²⁰ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

В останні роки спостерігається тенденція збільшення ролі бюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності.

Висновки. Таким чином, національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральною і місцевою владою у сфері розподілу дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами, застосуванні тих чи інших форм надання фінансової допомоги на місцях. Так, у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, тільки 14% сукупних доходів формувалося з податкових надходжень, понад 60% – за рахунок трансфертів, що свідчить про залежність місцевого самоврядування від центрального уряду. Водночас для Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації й автономії місцевої влади, характерне протилежне співвідношення.

12.3. МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ

В умовах функціонування демократично орієнтованого громадянського суспільства реалізація конституційних гарантій незалежності органів місцевого самоврядування залежить від механізму забезпечення стабільними джерелами фінансування, серед яких провідне місце має належати місцевим податкам і зборам. Однак їхня роль не обмежується тільки наповненням дохідної частини місцевих бюджетів, позаяк за кордоном ці платежі призначені стимулювати підприємницьку активність, сприяти розвитку місцевого господарства та його інфраструктури.

Органи місцевого самоврядування за кордоном наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення їхніх ставок, визначення бази оподаткування та надання податкових пільг. У цьому праві вбачається один із наріжних каменів самостійності місцевої влади. Натомість окремі регіони Франції не мають такого права, а до компетенції муніципалітетів належить визначення розмірів шістнадцяти місцевих податків і зборів: від системи майнових податків до збору на озеленення. При цьому в Іспанії на впровадження додаткових локальних податкових платежів необхідно отримати згоду від центральних органів державного управління.

За рівнем податкової незалежності Україна значно поступається більшості як унітарних, так і федеративних держав, особливо Австрії, Іспанії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції та іншим, де органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення граничних розмірів податкових ставок, визначення бази оподаткування, звільнення від сплати певних категорій платників податків, надання відстрочення зі сплати. Загалом же рівень податкової самостійності органів місцевого самоврядування за кордоном подано в *табл. 12.6*.

Таблиця 12.6

Рівень податкової незалежності органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах²²¹, %

Країна	Органи місцевого самоврядування встановлюють			Пропорції розподілу доходів				Вищі органи влади визначають ставки та базу оподаткування
	ставки і базу оподаткування	тільки ставки	тільки базу оподаткування	визначають органи місцевого самоврядування	змінюють зі згоди органів місцевого самоврядування	зафіксована в законодавстві	визначає центральний уряд	
Австрія	9	11	-	-	80	-	-	-
Бельгія	13	84	-	-	-	2	1	-
Великобританія	-	100	-	-	-	-	-	-
Данія	-	96	-	-	-	4	-	-
Ісландія	8	92	-	-	-	-	-	-
Іспанія	33	51	-	-	16	-	-	-
Нідерланди	-	100	-	-	-	-	-	-
Німеччина	1	52	-	-	47	-	-	-
Норвегія	-	5	-	-	-	1	94	-
Польща	-	45	1	-	54	-	-	-
Португалія	49	14	-	-	-	-	-	37
Угорщина	-	30	-	-	-	-	70	-
Фінляндія	-	89	-	-	-	11	-	-
Чехія	2	5	3	-	-	90	-	-
Швейцарія	-	97	-	-	-	3	-	-
Швеція	4	96	-	-	-	-	-	-

Аналіз *табл. 12.6* дає змогу зробити такі висновки щодо рівня податкової незалежності в зарубіжних країнах:

²²¹ Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія / В. В. Письменний. – Тернопіль : Вектор, 2011. – 210 с.

– органи місцевого самоврядування тільки у восьми країнах – членах ЄС мають повноваження щодо встановлення ставок локальних податкових платежів і визначення бази їх оподаткування. У них же відзначаємо низьку питому вагу цих платежів у структурі доходів місцевих бюджетів. Аналогічні коментарі можуть бути зроблені щодо муніципалітетів Іспанії та Португалії, де органи місцевого самоврядування опираються на надходження від податку на нерухомість;

– місцева влада більшості зарубіжних країн повною мірою контролює повноваження щодо встановлення граничних розмірів ставок місцевих податків і зборів. Наприклад, у Бельгії, Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії та Швеції понад 84% податкових надходжень до місцевих бюджетів формують за рахунок тих платежів, ставки яких встановлюють органи місцевого самоврядування. Натомість у Норвегії, Польщі, Угорщині та Чеській Республіці цей показник не перевищує 45%;

– у федеративних державах Європи використовують процедуру розподілу локальних податкових надходжень за схемою «місцева влада – влада штату» (натомість у країнах з унітарним устроєм між органами місцевого самоврядування і центральними органами державного управління). Щоправда, в жодній із цих країн пропорцій розподілу загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів не визначають органи місцевого самоврядування;

– пропорцію розподілу локальних податкових надходжень визначають на нормативно-правовому полі шести європейських країн, але сфера її застосування проявляється тільки в Чеській Республіці (90% податкових надходжень до місцевих бюджетів). Тим часом тільки в Португалії центральний уряд може одноосібно встановлювати граничні розміри ставок місцевих податків і зборів та визначати базу їх оподаткування (37% локальних податкових надходжень до місцевих бюджетів).

Для більшості країн – членів ЄС характерною є також множинність локальних податкових платежів. Вона – результат здійснення такої податкової політики, яка має оптимально поєднувати дві цілі: створення сприятливого податкового клімату для господарської діяльності (верхня межа локального оподаткування) й ефективно розв'язувати низку соціальних проблем (нижня межа локального оподаткування). При цьому зарубіжні дослідники податкових фінансів по-різному трактують оптимальну конфігурацію податкової системи на місцевому рівні.

Необхідно зазначити, що з усіх місцевих податків і зборів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування панівне місце належить податку з доходів фізичних осіб (наприклад, у Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага становить майже третину доходів місцевих бюджетів). З одного боку, специфікою цього платежу є те, що його вважають

справедливим відповідно до принципу податкоспроможності населення, втім, з другого боку, до нього можуть бути застосовані прогресивні податкові ставки для осіб, котрі отримують високі доходи.

Найпроблемніші питання, що безпосередньо пов'язані з оподаткуванням доходів фізичних осіб, виникають тоді, коли працівники живуть на одній території, а працюють (тобто отримують доходи) на іншій. І хоча переважну більшість суспільних благ і послуг надають громадянам за місцем їхнього проживання, цей платіж набагато зручніше справляти за місцем роботи. У таких випадках доцільно застосовувати різноманітні методи перерозподілу податкових надходжень. Ця проблема не так гостро стоїть, коли оподаткування здійснюється не муніципалітетами, а проміжними рівнями урядування, наприклад, штатом або провінцією, адже людей, що живуть і працюють у різних штатах, у них відносно менше.

Бюджетно-податкове законодавство Німеччини передбачає справляння низки місцевих податків і зборів. Тут можна виділити промисловий податок, базу оподаткування якого є капітал підприємства, фонд оплати праці та прибуток. Механізм його справляння полягає в тому, що фінансовий департамент самостійно визначає обсяг його надходження. Якщо ж підприємства складаються з кількох філій у різних юрисдикціях, то департамент розраховує промисловий податок для кожного підрозділу, а органи місцевого самоврядування за допомогою власних коефіцієнтів установлюють конкретні суми до сплати.

Проте багатьом зарубіжним науковцям цей платіж видається доволі суперечливим. Зокрема, дуже часто критикують неадекватно встановлені граничні розміри податкових ставок, відсутність зв'язку з чистим прибутком підприємств і нерівномірність розподілу бази оподаткування між різними адміністративно-територіальними одиницями. До того ж при його справлянні часто виникає схожа проблема, що й із оподаткуванням доходів фізичних осіб (якщо суб'єкти господарювання зареєстровані та діють у різних юрисдикціях). Тим часом оподаткування прибутку підприємств може призвести до виникнення істотної різниці між економічно багатими і порівняно незаможними муніципалітетами.

Серед податкових платежів, що їх за кордоном справляють на місцевому рівні, поширеним є податок на нерухомість. І хоча за своїм фіскальним потенціалом він істотно поступається загальнодержавним аналогам, в одних країнах цей платіж є домінантним, а в інших – його взагалі не справляють. При цьому питома вага податку на нерухомість у структурі доходів місцевих бюджетів коливається в межах від 30% в унітарних республіках до 50% у федераціях. Причини його поширення в зарубіжних країнах можна звести до нижченаведених теоретичних положень (рис. 12.7).

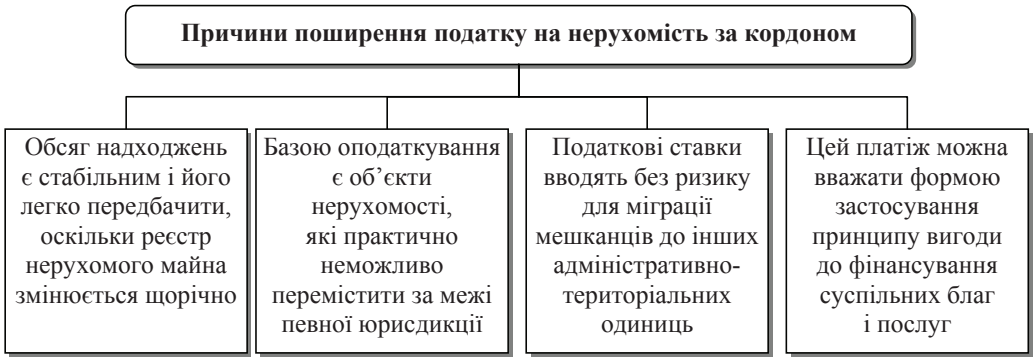


Рис. 12.7. Обґрунтування поширеності податку на нерухомість у зарубіжних країнах²²²

Ці теоретичні положення характерні для майнового оподаткування в постсоціалістичних країнах з таких причин:

– по-перше, роль податку на нерухомість у них значно нижча, ніж у демократично розвинутих країнах (наприклад, наприкінці 1990-х років обсяг його надходжень до місцевих бюджетів становив 12–15%, тоді як у Польщі цей показник наближався до 26%);

– по-друге, базу оподаткування цього платежу оцінюють у відриві від ринкової вартості нерухомого майна, що впливає на стан його надходження (наприклад, найпоширенішим є встановлення бази оподаткування в абсолютній сумі з площі об'єктів нерухомості житлового фонду);

– по-третє, оподаткування житлової нерухомості підлягає досить жорсткому централізованому регулюванню (наприклад, під нього підпадають не тільки розміри податкових ставок, а й рівень спрямування податкових надходжень до тих чи інших бюджетів).

Історично склалося так, що протягом тривалого часу ключовим елементом у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування за кордоном було надходження земельного податку. Проте нині його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів більшості європейських країн зменшується. Зокрема, у Бельгії цей платіж становить близько 17% локальних податкових надходжень, в Іспанії й Італії – 14%, в Ісландії – 11%, у Франції – 10%, у Португалії та Нідерландах – 8%. Натомість незначна частка земельного податку в місцевих бюджетах Данії (тільки 4%) і Люксембургу (близько 2%).

Однак у зарубіжних країнах є різні підходи до визначення бази оподаткування згаданого платежу (в одних випадках його можуть справляти з незабудованих земельних ділянок, а в інших – із забудованих земель),

²²² Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія / В. В. Письменний. – Тернопіль : Вектор, 2011. – 210 с.

платників податку (ними можуть бути землевласники або орендарі земельних ділянок), порядку його обчислення та механізму сплати (найпоширенішим є кадастровий метод, однак при нарахуванні земельного податку можна застосовувати оціночну вартість землі, яку визначають відповідні комісії спільно з податковими органами).

Непряме оподаткування за кордоном широко представлене податками з обороту і продажу. Функціональні механізми їх справляння полягають у впровадженні на рівні роздрібної торгівлі надбавок, які разом із вартістю товарів мають сплатити покупці. Органи місцевого самоврядування часто звільняють від оподаткування низку товарів першої необхідності (наприклад, продукти харчування та ліки за рецептами). З одного боку, ці платежі збільшують витрати податкового апарату на їх адміністрування, а з другого – гнучко реагують на зростання обсягу споживання, підвищення цін на оподатковувані товари, зменшення кількості покупців.

Пояснення ситуації, яка сьогодні склалася з їх справлянням, полягає в посиленні податкового навантаження на соціально незахищені верстви населення. При цьому органи місцевого самоврядування мають усвідомлювати, що ці платежі значно менше, ніж їх прямі аналоги, схильні впливати на коливання економічної кон'юнктури в регіонах. Тому зростання граничних розмірів ставок податків з обороту та продажу, а також розширення переліку оподатковуваних ними товарів є простим способом розв'язання поточних бюджетних проблем у зарубіжних країнах.

Структура їхнього місцевого оподаткування передбачає справляння податкових платежів, які за економічною суттю підпадають під поняття «місцеві збори». Позитивним для адаптації до практики нашої держави має стати досвід Норвегії, де місцеві бюджети отримують значні суми коштів за рахунок зборів з населення за надання найрізноманітніших послуг (наприклад, за користування каналізаційною мережею, вивезення сміття та побутових відходів, прибирання громадських місць тощо). Органи місцевого самоврядування цієї країни володіють податковими повноваженнями щодо їх упровадження, хоча в деяких випадках може бути застосований принцип «витрат виробництва».

Це означає, що місцева влада не повинна вимагати сплати тих платежів, обсяг надходжень яких перевищує вартість наданих суспільних послуг. При цьому високі суми місцевих зборів можуть означати, що споживачі певних послуг сплачують вартість їх надання, а низькі – що органи місцевого самоврядування їх субсидують. В останньому разі вони мають скористатися іншими джерелами дохідної частини місцевих бюджетів, унаслідок чого можуть постраждати окремі сфери господарської діяльності територіальних утворень.

До специфічної групи податкових платежів за кордоном належать надбавки до ставок загальнодержавних податків. Центральна і місцева влади частково використовують ті самі бази оподаткування, але встановлюють окремі ставки. Держава може відповідати за загальне управління та стягнення власної частини податку, а органи місцевого самоврядування – за визначення бази оподаткування і структури ставок. Далі місцева влада просто визначає загальну ставку податку шляхом додавання власної ставки до загальнодержавної. Від локальних податкових платежів вони відрізняються формою мобілізації фінансових ресурсів, утім, сплачуються з доходів населення, зменшуючи відповідним чином їхню купівельну спроможність.

Як правило, надбавки є пропорційними, тому не перешкоджають перерозподілові доходів та економічній стабілізації в регіонах. Вони можуть бути встановлені як єдина ставка для всіх груп доходів (що характерне для Скандинавських країн) або як відсоток відрахувань від податкових зобов'язань (наприклад, муніципалітети Швейцарії отримують доходи від справляння надбавок до прямих податків, упроваджених на рівні кантонів). При цьому органи місцевого самоврядування можуть відчувати певні труднощі з виконанням дохідної частини місцевих бюджетів через нестачу коштів на фінансування видаткових зобов'язань у зв'язку з виникненням так званого «ефекту переливу».

Проаналізуємо відносну значущість локальних податкових платежів у бюджетах європейських країн (табл. 12.7).

Таблиця 12.7

**Відносна значущість локальних податкових платежів
у зарубіжних країнах²²³, %**

Країна	Податкові джерела як відсоток від загальних надходжень локальних податкових платежів				Місцеві податки у відсотках до ВВП	Місцеві податки у відсотках до податкових надходжень
	податок з доходів	податки з обороту і продажу	податок на нерухомість	інші податки та збори		
Австрія	55,3	29,7	9,9	5,1	4,4	10,1
Бельгія	86,5	13,2	0	0,3	2,1	4,7
Великобританія	0	0	99,5	0,5	1,5	4,1
Греція	0	46,2	0	53,8	0,4	1,0
Данія	93,4	0,1	6,5	0	15,9	32,9
Ірландія	0	0	100	0	0,6	1,8
Ісландія	78,1	7,6	14,3	0	8,3	22,4
Іспанія	25,2	36,1	37,3	1,4	4,9	16,9
Італія	12,2	8,6	18,6	60,6	4,8	11,4

²²³ Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія / В. В. Письменний. – Тернопіль : Вектор, 2011. – 210 с.

Країна	Податкові джерела як відсоток від загальних надходжень локальних податкових платежів				Місцеві податки у відсотках до ВВП	Місцеві податки у відсотках до податкових надходжень
	податок з доходів	податки з обороту і продажу	податок на нерухомість	інші податки та збори		
Люксембург	92,9	1,2	5,6	0,3	2,4	5,9
Нідерланди	0	44,0	56,0	0	1,4	3,4
Німеччина	78,0	6,0	15,8	0,2	2,6	7,5
Норвегія	89,9	2,2	7,9	0	6,5	16,3
Польща	78,4	1,8	19,8	0	5,7	6,3
Португалія	21,7	33,6	44,5	0,2	2,3	6,3
Словенія	59,9	11,8	28,2	0,1	1,5	4,0
Туреччина	24,7	31,5	6,5	37,3	4,3	13,0
Угорщина	0,8	76,3	22,5	0,4	0	5,2
Фінляндія	95,4	0	4,5	0,1	9,9	21,2
Франція	0	11,5	48,2	40,3	4,4	9,7
Чехія	90,8	4,2	4,6	0,4	4,8	12,4
Швейцарія	84,4	0,3	15,3	0	5,0	14,0
Швеція	100,0	0	0	0	16,0	29,8

Наведені вище дані дають змогу зробити такі висновки щодо відносної значущості платежів:

– справляння місцевого податку з доходів є одним із найбільш значущих джерел локальних податкових надходжень. У Данії, Люксембурзі, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів – близько 90%. Однак у Великобританії, Греції, Ірландії, Нідерландах та Франції органи місцевого самоврядування не мають доступу до надходжень від оподаткування доходів;

– місцеві податки з обороту і продажу формують від 29,7 до 76,3% локальних податкових надходжень у семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Греції, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Туреччині й Угорщині). При цьому в чотирьох країнах – членах ЄС цих платежів не справляють узагалі, а ще в дев'яти їхня питома вага не перевищує 10% власних податкових доходів муніципалітетів;

– обсяг надходження податку на нерухомість сповна забезпечує фінансовими ресурсами місцеві бюджети Великобританії та Ірландії. Натомість органи місцевого самоврядування в семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Данії, Люксембурзі, Норвегії, Туреччині, Фінляндії й Чеській Республіці) отримують менше ніж 10%;

– якщо місцеві податки і збори визначають як питому вагу від загальних податкових надходжень, то відповідно їхня відносна значущість може

коливатися в досить широких розмірах (у країнах із федеративним устроєм – від 4,7% у Бельгії до 14% у Швейцарії, в унітарних державах – від 1% у Греції до майже 33% у Данії).

Висновки. Загалом можна стверджувати, що еволюція локальних податкових надходжень у зарубіжних країнах пройшла певний шлях і сьогодні вони є значним фінансовим підґрунтям для реалізації економічних та соціальних програм муніципалітетів. Зокрема, у державах з демократичними орієнтирами розвитку суспільства місцеві податки та збори успішно доповнюють загальнодержавні податкові платежі, є достатньо гнучкими за надходженнями до місцевих бюджетів і сприяють розширенню загальної бази оподаткування. Хоча останні аргументи на їхню користь не усувають низки специфічних проблем, спричинених тривалим перехідним періодом.

12.4. МІСЦЕВІ ПОЗИКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Зарубіжний досвід свідчить про широке впровадження місцевих за позичень як засобу фінансування видатків муніципалітетів. При цьому найбільш ефективними їх формами є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики. Облігаційні позики поділяють: на генеральні боргові зобов'язання – облігації, що гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування; дохідні облігації – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури і погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств; облігації мішаного характеру – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів (рис. 12.8).

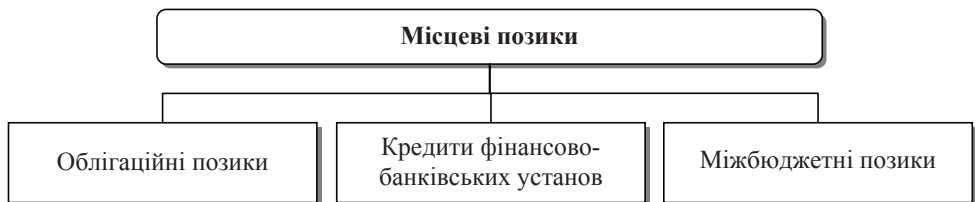


Рис. 12.8. **Форми місцевих позик у зарубіжних країнах**²²⁴

²²⁴ Побудовано на основі: Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування в них більшість запозичень реалізують через посередництво спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найбільших за розміром активів й одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети й регіональні уряди, є міжнародна банківська група «DexiaGroup», що контролює близько 10% ринку муніципальних фінансових послуг і володіє консолідованими активами в розмірі 200 млрд доларів США.

У багатьох зарубіжних країнах, головними чином це стосується Західної Європи, уряд виступає гарантом щодо зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому вони мають можливість здійснювати запозичення на більш вигідних умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава паралельно здійснює певні заходи для того, щоб мінімізувати ризики. Зокрема, центральна влада отримує регулярну звітність про стан місцевих фінансів, має важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснює контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Багаторічний досвід здійснення місцевих запозичень за кордоном обґрунтовує необхідність існування системи обмежень запозичень, яка запобігає виникненню дисбалансу в системі місцевих фінансів та погіршенню якості функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Обмеження у сфері запозичень або встановлює центральний уряд, або регіональні і муніципальні уряди самостійно. У зарубіжних країнах можуть встановлюватися як прямі обмеження – обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі обмеження – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту (рис. 12.9).

У більшості країн із федеративним устроєм центральний уряд не застосовує обмежень на обсяг запозичень для регіональних та місцевих органів влади. Натомість у деяких випадках регіональні уряди самостійно встановлюють обмеження на обсяг власного боргу, інколи такі обмеження містять регіональні конституції (наприклад, у Швейцарії поточні бюджети деяких кантонів мають бути збалансовані). В окремих федеративних країнах (Австрія, Бельгія) центральні та регіональні уряди підписують угоди про розмір дефіциту і зниження боргового навантаження з метою забезпечення дотримання країною Маастрихтських критеріїв, які встановлюють обмеження для загального обсягу державного боргу.

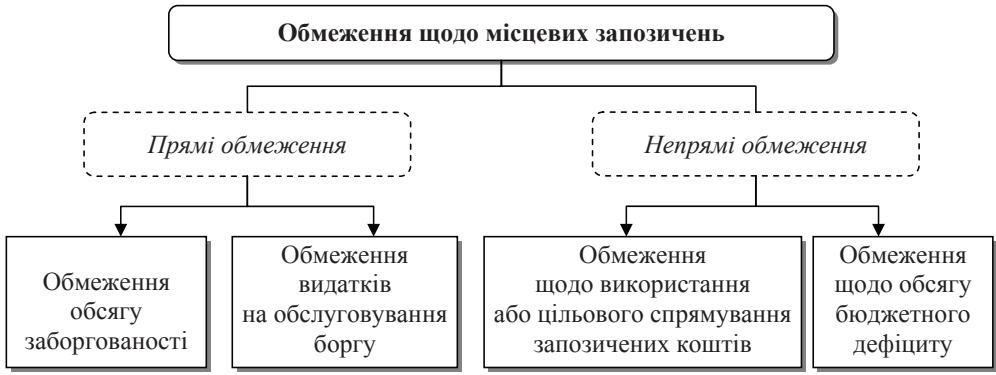


Рис. 12.9. Система обмежень у сфері місцевих запозичень²²⁵

Найчастіше в зарубіжній практиці застосовують обмеження на максимально допустиму щодо обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу. Здебільшого такі обмеження застосовують в Аргентині, Бразилії, Іспанії, Італії, Колумбії, Литві, Польщі, Румунії, Угорщині та Японії (рис. 12.10). В окремих країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а тільки певної їх частини – власних доходів місцевих бюджетів (Угорщина) або доходів місцевих бюджетів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва). У країнах ОЕСР ліміт коштів на обслуговування боргу встановлено на рівні 5–10% річних доходів бюджету.

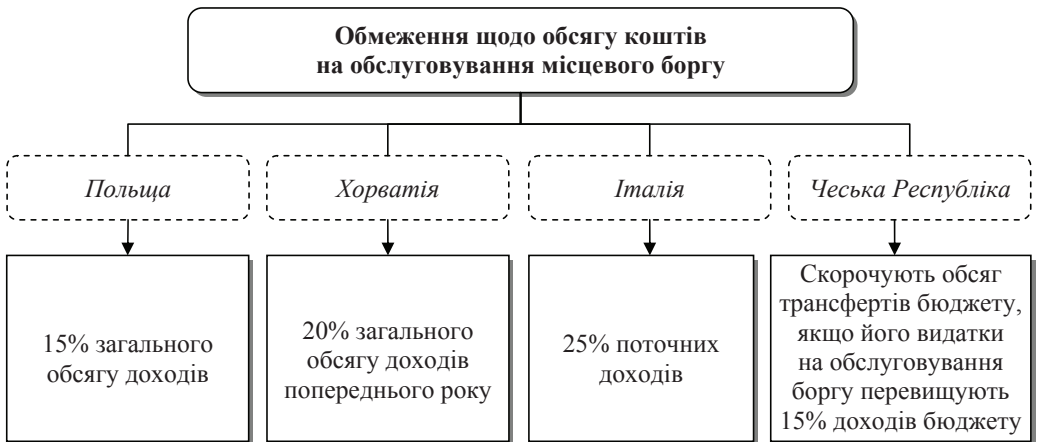


Рис. 12.10. Застосування обмежень на обсяг коштів на обслуговування місцевого боргу в деяких європейських країнах²²⁶

²²⁵ Побудовано на основі: Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

²²⁶ Там само.

У Німеччині та Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. При цьому їх може бути відхилено, якщо не дотримано параметрів запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету. У Франції не застосовується законодавче обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обмеження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. Якщо обмеження не дотримується, тоді префект може перевести управління місцевими фінансами регіональних і місцевих органів влади під патронаж регіональної рахункової палати, яка розробляє трирічний план коригувальних заходів.

План передбачає заходи зі скорочення дефіциту бюджету за рахунок підвищення доходів або скорочення видатків (припинення певних видів видатків). Якщо органи місцевого самоврядування не дотримуються рекомендацій самостійно, то їх зобов'язує це робити суд. На практиці таке буває дуже рідко. Крім того, на нормативно-правовому полі передбачено, що органи місцевого самоврядування в бюджетному процесі на місцевому рівні повинні дотримуватися двох умов: по-перше, погашення місцевого боргу повинно відбуватися за рахунок власних доходів (без рефінансування); по-друге, позичені кошти можна використовувати тільки для фінансування інвестиційних проектів.

В Японії для того, щоб здійснити емісію боргових цінних паперів, місцева влада повинна звернутися по дозвіл до центрального уряду. Для цього вона повинна дотримати певних умов – відсутність поточного дефіциту бюджету, обмежений обсяг заборгованості, рівень ставок податків не нижчий від установлених урядом, хороші показники сплати податків. За їх дотримання місцеві запозичення включають у державний бюджет, після цього коригують показники трансфертів для місцевих бюджетів, з метою забезпечення гарантії виконання зобов'язань місцевою владою. Завдяки такій системі контролю з 1947 року в країні не сталося жодного дефолту за муніципальними облігаціями.

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень заведено дотримувати «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки. Такі обмеження закріплено в законодавстві Бразилії, Південно-Африканської Республіки та Індії. Принципи цього правила діють також у Канаді, США, інших країнах, зокрема Австрії, Німеччині, Голландії, Франції, Швейцарії, Швеції, де дозволено витратити запозичені кошти на інвестиційні цілі та рефінансування боргу. В окремих випадках дозволяється брати позики для поточних потреб чи покриття тимчасових касових розривів бюджетів, але в такому разі позики мають бути погашені протягом року.

Завдяки своїй розвиненості та ролі в соціально-економічному розвитку територій, система місцевих запозичень у Нідерландах вважається зразковою. У цій країні запозичення муніципалітетів суворо контролює центральний уряд. Органам місцевого самоврядування заборонено прямі позики в іноземній валюті, а також позики із змінним процентом. Установлено також обмеження на цілі, для яких здійснюються запозичення, – дозволено брати позики на рефінансування боргу, купівлю основних засобів, отримання капіталу для муніципальних компаній. Завдяки надійній системі законодавчих гарантій і забезпеченню муніципальних запозичень центральний банк може встановлювати для облігацій нульовий ризик.

Схожа практика здійснення муніципальних запозичень існує в Скандинавських країнах. У Норвегії держава здійснює суворий контроль за запозиченнями муніципалітетів. Уряд складає так званий «чорний список» місцевих органів влади, дії яких суперечили чинному законодавству. Для того, щоб здійснювати запозичення, вони повинні отримати спеціальний дозвіл центральної влади. У Швеції дозволено брати позики тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Такі проекти найчастіше реалізують у сфері освіти, охорони здоров'я та енергопостачання. У Данії місцеві запозичення можна залучати тільки на схвалені урядом певні категорії капітальних проектів.

У деяких країнах поширено так зване проектне фінансування, яке полягає у встановленні чіткого зв'язку між запозиченням і використанням отриманих коштів на певний інвестиційний проект. Цей елемент ринку запозичень в останні роки розвивається найбільш динамічно. У Великобританії та Франції законодавчо передбачено закріплення конкретних позик за певними об'єктами. Натомість в Японії, поряд із практикою залучення коштів для загальних інвестиційних цілей, окремі позики беруть для фінансування конкретних проектів. Проектне фінансування вважають обґрунтованим тоді, коли є можливість адміністративного встановлення плати за користування спорудженими об'єктами.

Практика проектного фінансування поширена у США, де муніципалітети, поряд з емісією облігацій для залучення коштів на загальні інвестиційні проекти, випускають дохідні облігації під конкретні проекти. Його здійснюють у галузі транспорту (спорудження автошляхів, портів, аеропортів) і житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, постачання природного газу й електроенергії). Муніципалітети мають право використовувати як забезпечення податок з продажу або податок на паливо, якщо виявляється, що доходів від експлуатації проекту недостатньо для обслуговування і погашення боргу. У США дохідні облігації є переважною формою місцевих запозичень.

Уряди багатьох країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення вказаних цілей є використання застави як одного із засобів забезпечення боргових зобов'язань. 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 та місцевих урядів. Якщо одночасно використовуються кілька різних видів застави, то інвестори надають позику більш охоче.

Чітко визначена процедура дефолту місцевого бюджету дозволяє визначити порядок сплати коштів за позику і гарантувати населенню надання обов'язкових соціальних послуг. У США реорганізація боргу в разі дефолту ґрунтується на продовженні строку погашення, зменшенні обсягів боргових виплат, рефінансуванні боргу через надання нових позик, поліпшенні фіскальної спроможності муніципалітетів та скороченні бюджетних видатків. Законодавство не передбачає можливості продажу активів позичальника, а ініціатором банкрутства може виступати лише позичальник. У разі дефолту муніципалітету уряди штатів забезпечують урегулювання найбільш проблемних питань.

Загалом же будь-яка країна, незалежно від форми державного устрою чи стану економіки, може стикнутись із ситуацією, коли органи місцевого самоврядування відчують гостру нестачу фінансових ресурсів. При цьому можливі різні варіанти розв'язання цієї проблеми: або уряд надає фінансову допомогу у формі трансфертів, або використовує інструменти запобігання неплатоспроможності. В останньому випадку органи місцевого самоврядування можуть функціонувати, як і до фінансової кризи, натомість незастосування державою та кредиторами санкцій сприятиме їхньому якнайшвидшому виходу з незадовільного фінансового стану.

У будь-якому разі муніципальне банкрутство не вигідне ні кредиторам, які в короткі строки очікують погашення заборгованості, ні державі, трансфертна політика якої зобов'язує підтримувати депресивні регіони, ні населенню – безпосереднім одержувачам суспільних послуг, тому що тягар заборгованості ляже на них. Відтак не менш важливою є гіпотеза, відповідно до якої адміністративно-територіальна одиниця функціонуватиме ефективніше, якщо позбавиться від тягара непогашених зобов'язань. Тим самим зростуть її фінансова ініціатива й економічна активність, оскільки вивільнені бюджетні кошти використовуватимуться на потреби життєдіяльності.

Заслугує на увагу досвід Угорщини, який передбачає виконання низки етапів здійснення процедури банкрутства муніципального утворення.

В угорському законодавстві виписано процедуру такого банкрутства, яка складна за побудовою та передбачає виконання низки етапів (рис. 12.11). Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступний етап передбачає розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.

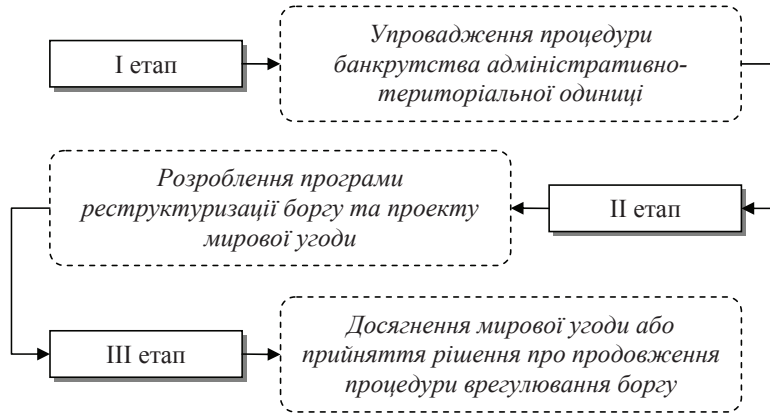


Рис. 12.11. Етапи процедури банкрутства муніципального утворення²²⁷

Крім великого обсягу заборгованості, причинами неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць можуть бути непорядкованість відносин між органами місцевого самоврядування і кредиторами, порушення бюджетного процесу на місцевому рівні, відсутність системи муніципального замовлення і контролю цін на товари, які придбаваються за рахунок бюджетних коштів, недосконалість системи обліку заборгованості бюджетних організацій та підприємств комунальної власності, брак зведеної інформації щодо загального обсягу внутрішнього боргу. Усе це може спричинити виникнення кризових явищ та посилити їхні негативні наслідки.

Разом з тим можна відшукати й позитивні аспекти оголошення стану неплатоспроможності та банкрутства адміністративно-територіальних одиниць: по-перше, сприяє відновленню здатності муніципального утворення вирішувати свої завдання; по-друге, спрямоване на захист його майнових інтересів; по-третє, не зачіпає питання самостійного управління адміністративно-територіальної одиниці; по-четверте, не змінює інституційної будови місцевої влади; по-п'яте, підкріплюється дисциплінуючим впливом розвинутих фінансових ринків.

²²⁷ Побудовано на основі: Кириленко О. П. Імплементация в законодательство Украины процедуры банкротства административно-территориальных единиц / О. П. Кириленко, В. В. Письменный // Финансово-кредитная деятельность : проблемы теории та практики. – 2012. – № 1. – С. 87–93.

У низці країн упроваджено механізм запобігання муніципальними утвореннями несплаті боргу на превентивному рівні. Наприклад, часто використовувався радикальний захід – включення місцевої заборгованості до загального державного боргу навіть тоді, коли уряд не може гарантувати її погашення. До настання першої хвилі глобальної економічної кризи це була чи не найважливіша умова отримання кредитів у різних міжнародних інституцій. Сьогодні ж органи місцевого самоврядування за кордоном відчують гостру нестачу фінансових ресурсів, пов'язану з непогашеними борговими виплатами або надмірними видатками місцевих бюджетів.

Висновки. Таким чином, за допомогою місцевих запозичень зарубіжні країни вирішують надзвичайно важливі соціально-економічні завдання. В умовах обмеженості можливостей органів місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини місцевих бюджетів та складності зниження поточних зобов'язань, кошти, отримані від розміщення місцевих позик, використовують на реалізацію інвестиційних проектів. При цьому розвиток системи місцевих запозичень тісно пов'язаний з ефективною системою обмежень, яка повинна забезпечити неможливість виникнення кризових ситуацій у сфері місцевих фінансів. У разі виникнення ситуації неспроможності здійснювати виплати за зобов'язаннями законодавчо передбачено порядок дій кредиторів і позичальників.

12.5. ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ ЗА КОРДОНОМ

Організація системи міжурядових фінансових відносин у зарубіжних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних концептуальних положень. З одного боку, враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади, внаслідок чого поглиблюються процеси фіскальної децентралізації. З другого боку, держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найважливіших суспільних послуг. За таких обставин фінансове вирівнювання є не тільки засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Ані єдиного трактування терміна «фінансове вирівнювання», ані загальних підходів до його здійснення в зарубіжній практиці немає. У кожній країні тривалий історичний розвиток, особливості організації міжурядових відносин заклали основи для автентичного розуміння цього поняття і сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції дедалі більше нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють поширенню передового досвіду, надбаного в державах з демократичним поступом у майбутнє.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади. Вертикальні фіскальні дисбаланси виникають за невідповідності між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів місцевої влади, та віднесеними до їхньої компетенції завданнями, виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню цих дисбалансів забезпечується спроможність кожного рівня виконувати свої повноваження і створюються умови для повного фінансування закріплених за ним суспільних послуг.

Однак унаслідок відмінностей у розвитку регіонів, які тією чи іншою мірою характерні для зарубіжних країн, наявності так званих «бідних» і «багатих» територій, усунення вертикальних фіскальних дисбалансів повністю не розв'язує проблеми забезпечення усіх органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами. Цим обґрунтовано необхідність зменшення горизонтальних фіскальних дисбалансів, які виникають у межах одного рівня управління і зумовлені різними фінансовими можливостями та потребами окремих регіональних або місцевих урядів. Саме в усуненні такого роду фіскальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій полягає мета фінансового вирівнювання.

Фіскальна децентралізація не тільки сприяє посиленню ролі місцевих бюджетів, а й зумовлює необхідність пошуку нових підходів до фінансового вирівнювання. Його організація потребує попереднього розгляду, погодження та закріплення в договорах або законодавчих актах низки ключових положень. Центральна і місцева влада повинні досягнути згоди з приводу того, що підлягає вирівнюванню, ступеня вирівнювання, прийомів та інструментів вирівнювання, способів визначення фіскальних дисбалансів. Індикатором правильності обраної політики фінансового вирівнювання є схвалення її більшістю населення країни, що виявляється у процесі виборів до органів представницької влади усіх рівнів.

У світовій практиці розрізняють два основні види систем фінансового вирівнювання. Перша система передбачає зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави. Організація другої полягає в об'єднанні зусиль місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання. Разом з тим за кордоном застосовують різні способи фінансового вирівнювання. Кожен із них передбачає використання одного чи одночасно кількох інструментів – різних видів прямих трансфертів, як загальних, так і спеціальних; непрямих трансфертів, тобто переданих податків або відрахувань від регульованих доходів; фондів фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. При цьому є два підходи до їх класифікації. Згідно з першим, що визначений Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. Субсидіями вважаються виключно ті трансферти, що їх надають органи державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. Гранти являють собою необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями.

В європейських країнах ширшого застосування набула інша класифікація, розроблена 1986 року експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи. Відповідно до неї переміщення коштів від вищих органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період не менше ніж 10 років, називаються субсидіями. Всі субсидії поділяються на дві основні групи – спеціальні і загального призначення (рис. 12.12). Кожна з цих груп включає окремі види субсидій, що відрізняються порядком їх розрахунку або розподілу (пов'язані з об'єктивними критеріями і дискреційні, інвестиційні й поточні, безумовні та обумовлені тощо).

Субсидії загального призначення використовуються без обмежень як будь-які власні доходи місцевої влади. Єдине обмеження може стосуватися спрямування певної частини таких трансфертів на капітальні цілі, однак це не зобов'язує місцеві уряди витратити одержані кошти на виконання конкретних програм капіталовкладень. Вони поділяються на ті, що розподіляються на основі об'єктивних критеріїв, і дискреційні субсидії. Субсидії, пов'язані з об'єктивними критеріями, розраховуються відповідно до певних показників податкоспроможності чи видаткових потреб, або ж ураховують і ті, й інші. Сума субсидій, пов'язаних з обсягом власних податків, прямо пропорційно залежить від рівня місцевого оподаткування.



Рис. 12.12. Класифікація субсидій, які надаються органам місцевої влади зарубіжних країн²²⁸

Перерахування дискреційних субсидій не обумовлено певними об'єктивними критеріями. Органи влади вищого рівня надають їх у тому разі, коли розраховані із застосуванням формалізованих процедур суми трансфертів окремим місцевим урядам є недостатніми для задоволення їхніх фіскальних потреб. Досить часто рішення про виділення таких субсидій приймається у політичній площині. Іншою підставою для перерахування дискреційних субсидій може бути настання непередбачених випадків – стихійних лих, техногенних катастроф тощо. За кордоном питома вага такого виду субсидій є незначною і, як правило, не перевищує 1% від сукупного обсягу одержаних трансфертів.

На відміну від субсидій загального призначення, субсидії спеціального призначення мають бути витрачені на конкретні цілі. Вони можуть призначатися на інвестиційні і поточні цілі, бути обумовленими і безумовними. Зокрема, для отримання обумовленої (часткової) субсидії орган місцевої влади зобов'язаний профінансувати певну частку сукупних витрат, пов'язаних із наданням певного виду послуг або реалізацією окремих проектів і програм. За рахунок субсидій спеціального призначення можна відшкодувати або всі фактичні витрати, або ж тільки нормативні витрати. Щодо останнього в разі перевищення нормативних витрат субсидія не надається чи надається в неповному обсязі.

²²⁸ Побудовано за: Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Ще однією поширеною світовою тенденцією є використання формульного методу розрахунку трансфертів. Його застосування сприяє справедливому розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає ухваленню суб'єктивних рішень. За кордоном використовуються різні формули, які враховують не тільки загальноприйняті соціальні стандарти, а й національні особливості. В одних країнах вирівнюється дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) або видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – одне і друге (Австралія, Великобританія, Японія). Формули можуть бути простими, що враховують найважливіші критерії, або складними (Нідерланди, Німеччина).

У тих країнах, де вирівнюється і дохідна спроможність територій, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, така:

$$TR_i = \alpha(E_i - R_i)P_i,$$

де TR_i – сума трансферту для i -го місцевого бюджету;

E_i – розрахункова видаткова потреба i -го місцевого бюджету на одну особу населення;

R_i – розрахункова дохідна спроможність i -го місцевого бюджету на одну особу населення;

P_i – кількість населення i -ї територіальної одиниці.

Коефіцієнт α , як правило, встановлюється в межах від 0 до 1 та визначає ступінь бажаного фінансового вирівнювання. Така формула має низку переваг, оскільки: дає можливість використовувати трансферти як з позитивним, так і негативним значеннями; не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету; видаткова потреба та дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховуються не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні періоди, а шляхом урахування низки наперед закріплених у формулі об'єктивних показників; зберігає заінтересованість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів місцевих бюджетів.

Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання за кордоном є сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім них, ураховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії можна брати до уваги показник рівня безробіття; у Люксембурзі – розмір основного окладу службовців та суму витрат з обслуговування місцевого боргу в розрахунку на одного мешканця; у Нідерландах – площа смуги водної поверхні вздовж берегової лінії моря; у Норвегії – поточні витрати на прибирання снігу взимку; у Швеції – клімат; у Португалії – кількість церковних парафій.

Разом з тим поширення в зарубіжних країнах набула практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання, які допомагають збалансувати дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів. Так, в Австрії за рахунок внесків органів влади різних рівнів було створено окремі фонди для розподілу інвестиційних субсидій, призначених для фінансування різних видів капітальних витрат у сфері охорони здоров'я, громадського транспорту та комунального господарства. У Бельгії Фонд комун утворено для розподілу загальних субсидій між регіонами. Аналогічні фонди фінансового вирівнювання функціонують у Німеччині, Португалії, Російській Федерації, Японії.

Єдиного «рецепта» фінансового вирівнювання немає. У демократичних країнах політики, прислухаючись до голосу електорату та пропозицій учених, у ході організації системи фінансового вирівнювання змушені обирати схвалені суспільством альтернативи. Однак тенденції до глобалізації сприяють поступовому запровадженню в цій сфері діяльності схвалених у світовій практиці підходів. Певний вплив на розвиток цього процесу за кордоном справило прийняття 1991 року Кабінетом Міністрів Ради Європи рекомендацій щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади. Ним було запропоновано при здійсненні фінансового вирівнювання дотримуватись низки принципів (табл. 12.8).

Таблиця 12.8

Принципи здійснення фінансового вирівнювання²²⁹

Принцип	Характеристика
Стимулювання	Фінансове вирівнювання має сприяти наданню на різних територіях подібних за якістю та асортиментом суспільних послуг, одночасно запобігаючи виникненню відмінностей у рівні податкового тягаря
Сприяння місцевій автономії	Одержання вирівнювального трансферту не повинно зобов'язувати органи місцевої влади до надання відповідного рівня послуг або встановлення єдиних ставок оподаткування
Широти вирівнювання	Воно має враховувати якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні
Повноти критеріїв	При оцінці видаткових потреб органів місцевої влади треба брати до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах, – демографічні, географічні, соціальні та економічні
Ефективності	Розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів
Об'єктивності	В основі розрахунку видаткових потреб органів місцевої влади має лежати не суб'єктивна оцінка, а система об'єктивних показників

²²⁹ Побудовано на основі: Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Принцип	Характеристика
Обґрунтованості	При визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їхній розмір, повинні враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади
Демократичності	Оцінка потреб має якомога повніше враховувати міркування представників органів місцевої влади, що, у свою чергу, повинні відображати запити й уподобання місцевого населення
Простоти	Модель фінансового вирівнювання має бути простою і зрозумілою
Стабільності	Методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів повинні застосовуватися без істотних змін протягом тривалого періоду часу
Солідарності	У разі, якщо податковий потенціал різних територій суттєво відрізняється, доцільно застосовувати перерозподіл доходів між краще та гірше забезпеченими органами місцевої влади
Повноти вирівнювання доходів	Вирівнювання має стосуватися всіх доходів, крім випадків, коли місцеві органи влади не мають можливості впливати на співвідношення між різними видами належних їм доходів
Пріоритетності загальних трансфертів	При виборі інструментів фінансового вирівнювання перевага повинна надаватися не цільовим, а загальним трансфертам
Збалансування цілей	Фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність органів місцевої влади та спонукати їх до підвищення ефективності надання ними послуг

Вивчаючи системи фінансового вирівнювання територій за кордоном, особливу увагу необхідно приділити Скандинавським країнам. Наприклад, у Данії розмір видатків місцевих бюджетів протягом 2011–2012 років збільшився з 89 337,6 млн євро до 92 421,0 млн євро, у Швеції – з 97 546,7 млн євро до 104 157,8 млн євро, у Норвегії – з 52 292,7 млн євро до 57 624,6 млн євро. При цьому у 2012 році середньодушові видатки місцевих бюджетів становили 16 533,3 євро/чол., 10 943,8 євро/чол. та 11 481,3 євро/чол. (табл. 12.9).

Таблиця 12.9

Видатки і доходи місцевих бюджетів, а також трансферти, надані центральною владою у Скандинавських країнах за 2011–2012 рр.²³⁰

Країна	2011 р.			2012 р.		
	видатки	доходи	трансферт	видатки	доходи	трансферт
<i>млн євро</i>						
Данія	89 337,6	89 438,4	51 708,3	92 421,0	92 223,5	53 797,5
Норвегія	52 292,7	49 330,5	22 171,1	57 624,6	54 586,2	24 839,0
Швеція	97 546,7	96 148,2	23 842,7	104 157,8	103 979,3	26 194,1
<i>євро/чол.</i>						
Данія	16 042,0	16 060,1	9 285,1	16 533,3	16 497,9	9 623,9
Норвегія	10 557,8	9 959,7	4 476,3	11 481,3	10 875,9	4 949,0
Швеція	10 322,9	10 175,0	2 523,1	10 943,8	10 925,1	2 752,2

²³⁰ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

В усіх Скандинавських країнах спостерігалось збільшення обсягу трансфертів місцевим бюджетам. У 2012 році в Данії вони становили 53 797,5 млн євро (у тому числі поточні трансферти – 53 513,2 млн євро; капітальні трансферти – 284,3 млн євро), у Швеції – 26 194,1 млн євро (у тому числі поточні трансферти – 24 579,1 млн євро; капітальні трансферти – 1 615,0 млн євро). Натомість у Норвегії місцевим бюджетам надавалися лише поточні трансферти, у 2012 році їх сума становила 24 839,0 млн євро.

До 2007-го данська система фінансового вирівнювання територій передбачала вирівнювання потреб у видатках і вирівнювання податкової бази. Потреби у видатках розраховувалися на основі критеріїв, пов'язаних із демографічними та соціальним факторами. При цьому окремий орган місцевої влади отримував дотацію або сплачував кошти в межах схеми вирівнювання залежно від потреб у видатках на одного мешканця, які могли бути вищими чи нижчими від середнього показника. За цією схемою вирівнювання досяглося завдяки міжвідомчим об'єднаним трансфертам.

Система фінансового вирівнювання територій діяла для досягнення лише часткового вирівнювання – 45% різниці між місцевими потребами у видатках та середнім показником видатків на душу населення по країні. Ступінь вирівнювання зростав до 85% для територій, розташованих усередині столичного регіону Копенгагена, на рівні областей – 80% різниці між видатковими потребами регіону і середньою величиною потреб у видатках на душу населення.

У зв'язку зі структурними змінами в Данії система фінансового вирівнювання набула нового вигляду. Муніципалітети, у яких планові видаткові потреби є більшими за планові податкові надходження, отримують фінансову компенсацію, а в іншому разі – перераховують частину надлишку (рис. 12.13).

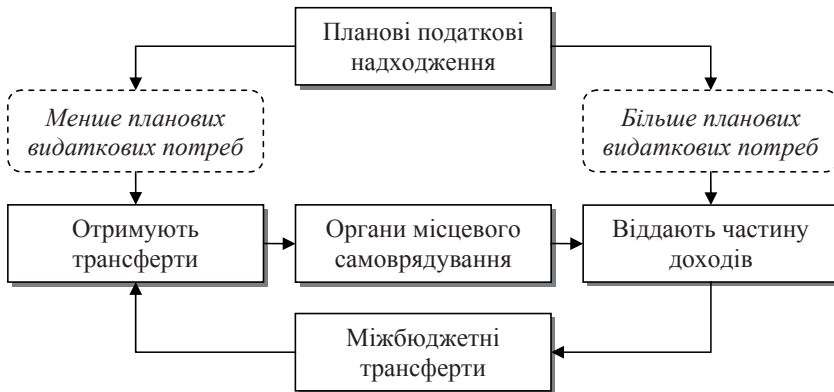


Рис. 12.13. Система фінансового вирівнювання територій Данії²³¹

²³¹ Побудовано на основі: Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій : досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник ЗНУ : зб. наук. пр. (Економічні науки). – 2014. – № 3. – С. 112–122.

Планові податкові надходження розраховуються як добуток податкової бази і розрахункової ставки оподаткування. При цьому оцінка муніципальних потреб у видатках ґрунтується на віковій структурі населення і соціально-економічних показниках.

До речі, система самофінансування територіальних громад у Данії має низку переваг, які цілком реально адаптувати до вітчизняної практики, оскільки передбачає лише часткове вирівнювання фіскальних дисбалансів. Це буде стимулювати органи місцевого самоврядування до пошуку додаткових ресурсів та важелів впливу для забезпечення фінансово стабільного функціонування. В Україні ж коефіцієнт вирівнювання не забезпечує стимулювального впливу на органи місцевого самоврядування, має непрозорий та необ'єктивний характер.

Довгий час норвезька система фінансового вирівнювання територій спиралася на обсяги податкових надходжень до бюджетів. Податкові доходи по кожній комуні, базовими з яких були податки на доходи, природні ресурси і багатство, розраховувалися на одного жителя й порівнювалися зі середнім показником. Якщо вони були нижчі, ніж у середньому в країні (110%), то комуни отримували трансферти, що перекривали 90% фінансового розриву. Якщо ж місцева влада мобілізувала понад 134% податкових надходжень, вона зобов'язувалася перерахувати уряду 50% від надлишку.

З одного боку, цей підхід не давав змоги повною мірою інвестувати зібрані у регіоні податки в такі галузі, як металургія, машинобудування, текстильна промисловість. З другого боку, складне географічне положення країни унеможливлювало використання фіскального потенціалу окремих територій та приведення до вимог обсягів фінансування суспільних благ і послуг. Тож 390 комун Норвегії отримували трансферти, 28 муніципалітетів були розташовані в «нейтральній зоні» і тільки 16 економічно розвиненим містам доводилося ділитися частиною своїх доходів.

На сьогодні в Данії практично всі муніципалітети залучені до процесу фінансового вирівнювання, оскільки опорною точкою для його здійснення є 100% середнього показника доходів (рис. 12.14). Муніципалітети, які мають податкові надходження на душу населення нижче від цього показника, отримують 60% від різниці між їхніми власними податковими доходами і середніми в країні (інші віддають 60% надлишку). При цьому середньонаціональний обсяг податкових надходжень на душу населення розраховується як середній показник за останні три роки.

Досить привабливим для нашої держави є досвід Швеції, де система фінансового вирівнювання територій отримала назву «системи Робін Гуда». Головним інструментом зазначеної політики є вирівнювання доходів і витрат регіонів, надання їм дотацій. Передумовою її ефективності є високий

ступінь децентралізації державної влади, автономності та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Саме в цьому полягає принципова відмінність організації публічної влади у Швеції та Україні, де вона залишається жорстко централізованою.

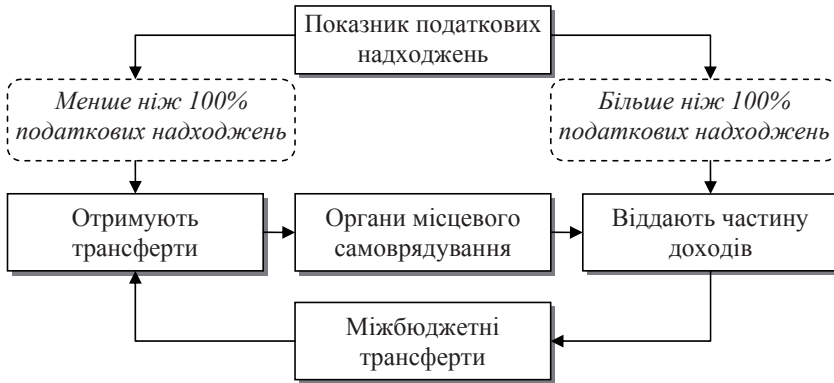


Рис. 12.14. Система фінансового вирівнювання територій Норвегії²³²

Вирівнювання доходів відбувається так: органи місцевого самоврядування, доходи яких перевищують 115% середнього показника, сплачують збір вирівнювання, якщо нижчі, отримують дотацію вирівнювання (рис. 12.15). Обсяг дотації вираховується як різниця між середнім і фактичним показниками доходів у розрахунку на душу населення. Більшу частину дотацій, що надаються територіям з низькими доходами, держава фінансує та розподіляє між муніципалітетами. При цьому уряд сам вирішує, на які потреби комуни можуть витратити ці кошти.

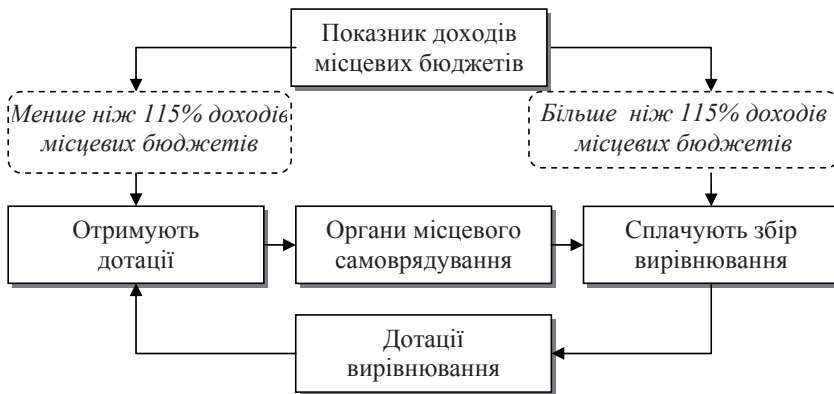


Рис. 12.15. Система фінансового вирівнювання територій Швеції²³³

²³² Побудовано на основі: Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій : досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник ЗНУ : зб. наук. пр. (Економічні науки). – 2014. – № 3. – С. 112–122.

²³³ Там само.

Система вирівнювання витрат у Швеції охоплює лише обов'язкові послуги й ґрунтується на перерозподілі коштів від комун з низькими витратами до комун, де ці витрати є високими. Підставою для перерозподілу є розрахунок нормативних витрат на згадані послуги на душу населення. Органи місцевого самоврядування, що мають витрати, нижчі від нормативного показника, сплачують збір вирівнювання. Його обсяг розподіляється між комунами, де відповідні витрати перевищують нормативний показник.

Шведську систему фінансового вирівнювання іноді критикують, що вона може мати негативний вплив на стимулювання розвитку територій. Однак, урахувуючи те, що вона супроводжується реальним підвищенням соціальних стандартів, зміцненням інфраструктури та залученням менш розвинутих регіонів до поділу праці в національних масштабах, державна політика фінансового вирівнювання є досить ефективною, а комуни наділені реальною фінансовою спроможністю щодо надання суспільних благ і послуг.

Висновки. Отож, як свідчить зарубіжний досвід, політика фінансового вирівнювання територій буде ефективною, якщо забезпечити фінансову автономність органів місцевого самоврядування, чітке розмежування обов'язків між центром і регіонами з надання суспільних благ та послуг з одночасним формулюванням їх стандартів, визначення ефективності здійснення видатків на забезпечення бюджетних потреб, стимулювання розвитку слабких регіонів, а також регіонів зі складними природними умовами із застосуванням фіскального й інвестиційного сприяння.

- Генеральні боргові зобов'язання** – облігації, гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування.
- Гранти** – необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями.
- Дохідні облігації** – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств.
- Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
- Місцеве самоврядування** – право і спроможність місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення.
- Місцеві податки і збори** – обов'язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюють платники у порядку і на умовах, визначених законами про оподаткування.
- Місцеві позики** – сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, а також фізичними і юридичними особами – з другого, за яких органи місцевого самоврядування виступають позичальниками і кредиторами.
- Місцеві фінанси** – система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.
- Облігації мішаного характеру** – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів.
- Принцип децентралізації** – делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади органам місцевого самоврядування.
- Принцип еквівалентності** – фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.
- Принцип субсидіарності** – наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад за розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи.
- Субсидії** – трансферти, що надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання.
- Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування** – незалежність їх від загальнодержавних органів влади в ухваленні певних рішень

щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними ресурсами.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів для усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади.

ТЕСТИ

1. **Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана:**
 - а) 15 жовтня 1985 р.;
 - б) 3 серпня 1990 р.;
 - в) 11 травня 1995 р.;
 - г) 26 березня 2005 р.
2. **Провідна ідея Європейської хартії місцевого самоврядування – це:**
 - а) посилення централізації влади є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії;
 - б) необхідність наділення органів державної влади автономією щодо своїх функцій, засобів і ресурсів для їх виконання;
 - в) існування місцевої влади не може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління;
 - г) місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.
3. **Які положення містяться в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування:**
 - а) адміністративний нагляд за місцевою владою може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом;
 - б) повноваження, якими наділяється місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними;
 - в) мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій;
 - г) якщо повноваження делегуються місцевою владою, центральним чи регіональним органом, місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.
4. **Якою статтею Європейської хартії місцевого самоврядування визначено принципи організації місцевих фінансів:**
 - а) статтею 3;
 - б) статтею 6;
 - в) статтею 9;
 - г) статтею 12.
5. **Один із принципів організації місцевих фінансів у Європейській хартії місцевого самоврядування передбачає, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок:**
 - а) місцевих податків і зборів;
 - б) загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів);
 - в) міжбюджетних трансфертів;
 - г) доходів від операцій із капіталом.

- 6. Принцип еквівалентності організації місцевих фінансів означає, що:**
- а) фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати диверсифікований характер;
 - б) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад за розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи;
 - в) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади на користь органів місцевого самоврядування;
 - г) фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.
- 7. Чинники, які не пливають на збільшення бюджетних видатків за кордоном, – це:**
- а) зростання населення міст, що потребує більших видатків на соціально-культурні та побутові потреби;
 - б) розширення кола завдань, вирішення яких покладається на місцеву владу;
 - в) прискорення урбанізації населених пунктів, унаслідок чого зростають затрати на утримання доріг, освітлення, благоустрій тощо;
 - г) зменшення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили.
- 8. Висока питома вага видатків місцевих бюджетів до ВВП спостерігається:**
- а) у Данії, Швеції, Фінляндії;
 - б) Польщі, Греції, Іспанії;
 - в) Великобританії, Німеччині, Португалії;
 - г) Австрії, Бельгії, Франції.
- 9. Видатки місцевих бюджетів Франції найбільше спрямовуються на такі програми та заходи:**
- а) охорона здоров'я, освіта, житлове будівництво, культура, забезпечення правопорядку;
 - б) надання окремих видів соціальних послуг, утримання шляхів і вулиць, забезпечення кадрами;
 - в) утримання санітарної, медичної та комунальної служби, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги;
 - г) санітарний контроль, освітлення вулиць, утримання парків і кладовищ, надання допомоги бідним.
- 10. Найбільше коштів місцевих бюджетів зарубіжних країн витрачається:**
- а) на загальнодержавні послуги;
 - б) громадський порядок і безпеку;
 - в) економічну діяльність;
 - г) соціальні потреби громадян.
- 11. Основу дохідної бази місцевих бюджетів за кордоном становлять:**
- а) податкові надходження;

- б) неподаткові надходження;
 - в) доходи від операцій із капіталом;
 - г) міжбюджетні трансферти.
- 12. Доходи місцевих бюджетів формуються переважно за рахунок прямих податків у таких країнах:**
- а) Австрія, Іспанія, Італія;
 - б) Німеччина, Нідерланди, Португалія;
 - в) Великобританія, Данія, Польща;
 - г) Греція, Франція, Чехія.
- 13. Якими повноваженнями не володіють органи місцевого самоврядування зарубіжних країн щодо місцевого оподаткування:**
- а) упровадження місцевих податків і зборів;
 - б) установлення ставок місцевих податків і зборів;
 - в) надання податкових пільг;
 - г) визначення норм відрахування загальнодержавних податків.
- 14. Яким державам поступається Україна за рівнем податкової незалежності:**
- а) Австрії, Іспанії, Люксембургу;
 - б) Білорусі, Казахстану, Російській Федерації;
 - в) Індії, Китаю, Пакистану;
 - г) Алжиру, Єгипту, Південно-Африканській Республіці.
- 15. Процедура розподілу локальних податкових надходжень у федеративних державах відбувається за схемою:**
- а) «влада штату – місцева влада»;
 - б) «місцева влада – влада штату»;
 - в) «центральний уряд – місцева влада»;
 - г) «центральний уряд – влада штату».
- 16. Найпоширенішим податковим плаєжем у системі місцевого оподаткування за кордоном є податок:**
- а) з обороту;
 - б) на прибуток корпорацій;
 - в) з доходів громадян;
 - г) акцизний.
- 17. У Норвегії не справляють таких місцевих зборів:**
- а) за користування каналізаційною мережею;
 - б) за вивезення сміття та побутових відходів;
 - в) за прибирання громадських місць;
 - г) за першу реєстрацію транспортного засобу.
- 18. Масовість місцевих податків і зборів означає таке:**
- а) місцеві податки і збори сплачують фактично всі платники податків незалежно від їхнього соціального статусу або рівня доходів;
 - б) органи місцевого самоврядування наділені різною компетенцією щодо впровадження місцевих податків і зборів;

- в) місцеві податки і збори впроваджуються у різних за податковим потенціалом муніципалітетах;
 - г) питома вага місцевих податків і зборів зменшується відповідно до зростання сукупного розміру доходів місцевих бюджетів.
- 19. Формами місцевих позик у зарубіжних країнах не є:**
- а) облігаційні позики;
 - б) безоблігаційні позики;
 - в) кредити фінансово-банківських установ;
 - г) міжбюджетні позики.
- 20. Які облігації не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів:**
- а) генеральні боргові зобов'язання;
 - б) дохідні облігації;
 - в) бездохідні облігації;
 - г) облігації мішаного характеру.
- 21. Генеральні боргові зобов'язання – це облігації, що:**
- а) гарантуються доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування;
 - б) випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств;
 - в) не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів;
 - г) розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості.
- 22. Прямі обмеження у сфері місцевих запозичень – це обмеження:**
- а) цільового спрямування запозичених коштів;
 - б) обсягу заборгованості;
 - в) доходів місцевих бюджетів;
 - г) обсягу бюджетного дефіциту.
- 23. В якій країні скорочують обсяг трансфертів бюджету, якщо видатки на обслуговування боргу перевищують 15% доходів бюджету:**
- а) Італії;
 - б) Хорватії;
 - в) Чеській Республіці;
 - г) Польщі.
- 24. На першому етапі банкрутства адміністративно-територіальної одиниці:**
- а) судом впроваджується процедура банкрутства;
 - б) розробляється програма реструктуризації боргу і проект мирової угоди;
 - в) досягається мирова угода;
 - г) приймається рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.

25. Система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної та місцевої влади – це:
- а) фінансове вирівнювання;
 - б) бюджетне фінансування;
 - в) фіскальне адміністрування;
 - г) банківське кредитування.
26. Необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями, називаються:
- а) субсидії;
 - б) дотації;
 - в) гранти;
 - г) субвенції.
27. Які субсидії спеціального призначення не надаються органам місцевої влади зарубіжних країн:
- а) інвестиційні;
 - б) безумовні;
 - в) обумовлені;
 - г) капітальні.
28. В якій країні набула поширення практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання, призначених для розподілу інвестиційних субсидій:
- а) в Австрії;
 - б) Австралії;
 - в) Алжирі;
 - г) Аргентині.
29. Принцип ефективності фінансового вирівнювання територій означає таке:
- а) при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їхній розмір, слід враховувати тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади;
 - б) методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів слід застосовувати без істотних змін протягом тривалого періоду часу;
 - в) розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів;
 - г) фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність місцевої влади і спонукати їх до підвищення ефективності надання суспільних благ та послуг.
30. В якому році Радою Європи були прийняті рекомендації щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади:
- а) 1981;

- б) 1991;
- в) 2001;
- г) 2011.

Відповіді

1.а); 2.г); 3.б); 4.в); 5.а); 6.г); 7.г); 8.а); 9.б); 10.г); 11.а); 12.в); 13.г); 14.а);
15.б); 16.в); 17.г); 18.а); 19.б); 20.г); 21.а); 22.б); 23.в); 24.а); 25.а); 26.в);
27.г); 28.а); 29.в); 30.б).

ПРОБЛЕМНІ ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

1. Порівняйте положення Європейської хартії місцевого самоврядування і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо принципів організації місцевих фінансів.

Методичні рекомендації

У жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого періоду розвитку системи місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань. Невеликий за обсягом документ виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи. Ратифікувавши її, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку демократії, взяла зобов'язання будувати фінансово сильну місцеву владу. Закономірно, що формування та вдосконалення нормативно-правової бази системи місцевого самоврядування в Україні проходить під впливом цього документа.

Подані у статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів частково збігаються із засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

І хоча на постсоціалістичному просторі законодавство нашої держави має чи не найбільш прогресивний характер, чимало аспектів Європейської хартії місцевого самоврядування можна впровадити у вітчизняну практику. Насамперед потрібно звернути увагу на принципи солідарності (захист слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання), місцевої фінансової автономії (місцеві органи влади мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власні потреби), пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць мають відповідати повноваженням місцевих органів влади).

2. Проаналізуйте склад доходів і видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн (на основі однієї або кількох країн).

Методичні рекомендації

Упродовж останніх десяти років питома вага видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн до ВВП зазнала деяких коливань, проте тепер стабілізувалась і в середньому становить 10,9% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для Скандинавських країн – Данії (у 2012 році він становив 37,9%), Швеції (25,5%) та Фінляндії (23,3%). Разом з тим у Великобританії, Ісландії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Польщі та Франції – перевищувала середній рівень в євроні (від 11,8 до 16,3%). Близькі до середнього значення були видатки місцевих бюджетів у ВВП в Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині та Чеській Республіці.

Неабиякий вплив на склад видаткової частини місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд. Сьогодні спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачанні бюджетних коштів. При цьому найбільшими групами видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво. Наприклад, у 2012 році на фінансування цих потреб витрачалося від 70 до 90% коштів місцевих бюджетів у Данії, Естонії, Ісландії, Литві, Норвегії, Словенії, Фінляндії, Швеції.

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна помітити, що переважання однієї чи іншої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося протягом тривалого історичного періоду. Досить вагомими є видатки з місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням загальнодержавних функцій (35,5% в Іспанії, 35,0% у Греції), наданням житлово-комунальних послуг (14,9% у Франції, 13,4% в Ірландії), проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (12,0% в Іспанії, 12,6% у Люксембурзі), здійсненні економічної діяльності (20,0% в Ірландії, 21,9% у Чеській Республіці), охороною громадського порядку (13,3% у Бельгії).

Доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах, Португалії, Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, доходів фізичних осіб, нерухомості) у Великобританії, Данії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Фінляндії, Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів обшин має значну диференціацію – від одного до 100%, то питома вага прямих податків коливається від 15 до 100%. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості) не відіграють суттєвої ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за винятком кількох країн.

Питома вага неподаткових надходжень досить велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їхній склад і структура значно відрізняються. У Великобританії та Швеції важливе місце в цій групі доходів займають доходи від підприємницької діяльності та власності. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енергопостачання та водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

3. Обґрунтуйте досвід функціонування місцевого оподаткування за кордоном. Які можливості його запровадження в Україні ви можете запропонувати?

Методичні рекомендації

Органи місцевого самоврядування за кордоном наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення їхніх ставок, визначення бази оподаткування та надання податкових пільг. У цьому праві вбачається один із наріжних каменів самостійності місцевої влади. Натомість окремі регіони Франції не мають такого права, а до компетенції муніципалітетів належить визначення розмірів шістнадцяти місцевих податків і зборів: від системи майнових податків до збору на озеленення. Іспанії на впровадження додаткових локальних податкових платежів необхідно отримати згоду від центральних органів державного управління.

З усіх місцевих податків і зборів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування панівне місце належить податку з доходів фізичних осіб (наприклад, у Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага становить майже третину доходів місцевих бюджетів). З одного боку, специфікою цього платежу є те, що його вважають справедливим відповідно до принципу податкоспроможності населення, втім, з другого боку, до нього можуть бути застосовані прогресивні податкові ставки для осіб, котрі отримують високі доходи.

Непряме оподаткування в зарубіжних країнах широко представлене податками з обороту і продажу. Функціональні механізми їх справляння полягають у впровадженні на рівні роздрібною торгівлі надбавок, які, разом із вартістю товарів, мають сплатити покупці. Органи місцевого самоврядування за кордоном часто звільняють від оподаткування низку товарів першої необхідності (наприклад, продукти харчування та ліки за рецептами). Відтак, з одного боку, ці платежі збільшують витрати податкового апарату на їх адміністрування, а з другого – гнучко реагують на зростання обсягу споживання, підвищення цін, зменшення кількості покупців.

Також протягом досить тривалого часу ключовим елементом у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування за кордоном було надходження земельного податку. Проте нині його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів більшості європейських країн зменшується. Зокрема, у Бельгії цей платіж становить близько 17% локальних податкових надходжень, в Іспанії й Італії – 14%, в Ісландії – 11%, у Франції – 10%, у Португалії та Нідерландах – 8%. Натомість незначною частка земельного податку є в місцевих бюджетах Данії (тільки 4%) і Люксембургу (близько 2%).

До специфічної групи податкових платежів за кордоном належать надбавки до ставок загальнодержавних податків. Центральна і місцева влади частково використовують ті самі бази оподаткування, але встановлюють окремі ставки. Держава може відповідати за загальне управління та стягнення власної частини податку, а органи місцевого самоврядування – за визначення бази оподаткування і структури ставок. Далі місцева влада просто визначає загальну ставку податку шляхом додавання власної ставки до загальнодержавної. Від локальних податкових платежів вони відрізняються формою мобілізації фінансових ресурсів, утім, сплачуються з доходів населення, зменшуючи відповідним чином їхню купівельну спроможність.

Загалом еволюція локальних податкових надходжень у зарубіжних країнах пройшла певний шлях і сьогодні вони становлять значне фінансове підґрунтя для реалізації економічних та соціальних програм муніципалітетів. Зокрема, у державах з демократичними орієнтирами розвитку місцеві податки та збори успішно доповнюють загальнодержавні податкові платежі, є досить гнучкими за надходженнями до місцевих бюджетів і сприяють розширенню бази оподаткування. Ці аргументи є основою для адаптації зарубіжного досвіду місцевого оподаткування в Україні.

4. Порівняйте зарубіжний досвід фінансового вирівнювання. Що можна адаптувати до практики нашої держави?

Методичні рекомендації

У світовій практиці розрізняють два основні види систем фінансового вирівнювання. Перша система передбачає зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави. Організація другої полягає в об'єднанні зусиль місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання. Разом з тим за кордоном застосовуються різні способи фінансового вирівнювання. Кожен із них передбачає використання одного чи одночасно кількох інструментів – різних видів прямих трансфертів, як загальних, так і спеціальних; непрямих трансфертів, тобто переданих податків або відрахувань від регульованих доходів; фондів фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. При цьому використовуються два підходи до їх класифікації. Згідно з першим, що визначений Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. Субсидіями вважаються лише ті трансферти, які надають органи державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. Гранти являють собою необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями. Загалом же трансферти є досить великою групою формування фінансової бази місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Їхня питома вага в доходах місцевих бюджетів у 2012 році становила від 20% у Швеції до близько 60% у Великобританії, Ірландії та Нідерландах. Причому в сукупності трансфертів переважають ті, що пов'язані з поточною діяльністю місцевої влади, відносно меншу частку становлять капітальні трансферти. В останні роки спостерігається тенденція збільшення ролі трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності. Як свідчить зарубіжний досвід, політика фінансового вирівнювання територій буде ефективною, якщо забезпечити фінансову автономність органів місцевого самоврядування, чітко розмежування обов'язків між центром і регіонами з надання суспільних благ та послуг з одночасним формулюванням їхніх стандартів, визначення ефективності здійснення видатків на забезпечення бюджетних потреб, стимулювання розвитку слабких регіонів, а також регіонів зі складними природними умовами із застосуванням фіскального й інвестиційного сприяння.

5. Визначте стан і перспективи розвитку інституту місцевих запозичень у зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Зарубіжний досвід свідчить про поширення місцевих запозичень як засобу фінансування видатків муніципалітетів. При цьому найбільш ефективними їх формами є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики. Облігаційні позики поділяються: на генеральні боргові зобов'язання – облігації, гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування; дохідні облігації – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств; облігації мішаного характеру – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів. У багатьох зарубіжних країнах, головними чином це стосується Західної Європи, уряд виступає гарантом щодо зобов'язань органів місце-

вого самоврядування, завдяки чому вони мають можливість здійснювати запозичення на більш вигідних умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава паралельно здійснює певні заходи для того, щоб мінімізувати ризики. Зокрема, центральна влада отримує регулярну звітність про стан місцевих фінансів, має важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснює контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Практика здійснення місцевих запозичень за кордоном обґрунтовує необхідність існування системи обмежень запозичень, яка застерігає виникнення дисбалансу в системі місцевих фінансів та погіршення якості функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Обмеження у сфері запозичень або встановлює центральний уряд, або регіональні і муніципальні уряди самостійно. У деяких країнах можуть встановлюватися як прямі обмеження – обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі обмеження – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту. Таким чином, за допомогою місцевих запозичень зарубіжні країни вирішують надзвичайно важливі соціально-економічні завдання. В умовах обмежених можливостей органів місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини місцевих бюджетів та складності зниження поточних зобов'язань, кошти, отримані від розміщення місцевих позик, використовують на реалізацію інвестиційних проєктів. При цьому розвиток системи місцевих запозичень тісно пов'язаний з ефективною системою обмежень, яка має запобігти кризовим ситуаціям у сфері місцевих фінансів. У разі неспроможності здійснювати виплати за зобов'язаннями законодавчо передбачено порядок дій кредиторів і позичальників.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн : монографія / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Кириленко О. П. Імплементация в законодавство України процедури банкрутства адміністративно-територіальних одиниць / О. П. Кириленко, В. В. Письменний // Фінансово-кредитна діяльність : проблеми теорії та практики. – 2012. – № 1. – С. 87–93.
5. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 381 с.
6. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монографія / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 286 с.
7. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
8. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 376 с.
9. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
10. Муниципальный менеджмент : учеб. пособие / под ред. Т. Т. Морозовой. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
11. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія / В. В. Письменний. – Тернопіль : Вектор, 2011. – 210 с.
12. Письменний В. В. Місцеві фінанси : навч. посібник / В. В. Письменний. – Тернопіль : Економічна думка, 2012. – 200 с.
13. Письменний В. В. Проблеми реалізації принципів організації місцевих фінансів у вітчизняній практиці / В. В. Письменний // Світ фінансів. – 2013. – № 1. – С. 87–94.
14. Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій : досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. пр. (Економічні науки). – 2014. – № 3. – С. 112–122.
15. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн. – М. : Дело и сервис, 2003. – 352 с.

ABOUT THE AUTHORS

Zhykhor O., Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 2, 3, 4, 7, 8, 10);

Kyrylenko O., Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Finance department named after S. Yury of the Ternopil National Economic University (themes 1, 6, 12);

Trydid O., Doctor of Economic Sciences, Professor of the management and business department, Director of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 8, 9, 10);

Zherlitsin D., Doctor of Economic Sciences, Associate professor of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 2, 8, 10);

Baranova V., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the economy and finance department of the Faculty of Law and Mass Communications of the Kharkiv national university of internal affairs (themes 3, 4);

Pojda-Nosik N., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the finance and banking department of the Uzhhorod National University (themes 2, 7);

Pronchakov Y., Candidate of Engineering Sciences, Dean of the Faculty of Economics and Management of National Aerospace University named after N. Zhykovsky (theme 11);

Orekhova K., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 8, 9, 10);

Golovko O., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (theme 5);

Bilomistna I., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 5, 11);

Bilomistnyj O., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the of the Finance, Finance and Economic security department of Kharkiv Institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (themes 5, 11);

Pysmennyj V., Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the finance department named after S. Yury of the Ternopil national economic university (theme 12);

Chumak V., Candidate of Law Sciences, Lead researcher of the scientific department of the Kharkov National University of Internal Affairs (theme 12);

Telyuk K., Lecturer of the of the Lviv institute of the University of banking of the National Bank of Ukraine (Kyiv) (theme 7);

Shulga O., Magister student of the economy of the enterprise, business of administration and regional development department of the Kharkiv National University of Urban Economy named after O. M. Beketov (theme 7)



Жихор Олена Борисівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ).

За результатами досліджень опубліковано: 157 наукових праць, з яких: 17 монографій (дві – одноосібні); чотири підручники з грифом МОНУ: «Фінанси: курс для фінансистів» (2010), «Фінанси: курс для банкірів» (2012), «Фінансова безпека суб'єктів господарювання» (2014), «Економічна безпека» (2015); 56 статей у фахових наукових виданнях, 25 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Наукові інтереси: місцеві фінанси; фінансова безпека суб'єктів господарювання; економічна безпека держави, регіону, суб'єктів господарювання; ефективність інноваційної діяльності підприємств; інноваційна політика розвитку регіонів та механізми її реалізації.

Кириленко Ольга Павлівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету.

За результатами досліджень опубліковано: понад 220 наукових і навчально-методичних робіт, у тому числі 18 монографій, п'ять підручників, вісім навчальних посібників із грифом МОНУ та 25 методичних розробок.

Наукові інтереси: державні та місцеві фінанси, міжбюджетні відносини, місцеве оподаткування, бюджетний процес, соціальний захист і соціальне забезпечення.



Навчальне видання

Авторський колектив

**ЖИХОР Олена Борисівна, КИРИЛЕНКО Ольга Павлівна,
ТРИДІД Олександр Миколайович, ЖЕРЛІЩИН Дмитро Михайлович,
БАРАНОВА Валерія Вадимівна, ПОЙДА-НОСИК Ніна Никифорівна,
ПРОНЧАКОВ Юрій Леонідович, ОРЄХОВА Катерина Віталіївна,
ГОЛОВКО Олена Григорівна, БІЛОМІСТНА Ірина Іванівна,
БІЛОМІСТНИЙ Олексій Миколайович, ПИСЬМЕННИЙ Віталій Валерійович,
ЧУМАК Володимир Валентинович, ТЕЛЮК Катерина Федорівна,
ШУЛЬГА Олена Василівна**

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Підручник

За редакцією

*доктора економічних наук, професора О. Б. Жихор,
доктора економічних наук, професора О. П. Кириленко*

Редактор	О. В. Жданова
Технічний редактор	І. В. Мазінг
Комп'ютерне складання	М. П. Спугай
Коректор	О. П. Яремчук
Дизайн обкладинки	Д. Ю. Іщенко

Підписано до друку 29.06.2015. Формат 70 × 100¹/₁₆.
Папір офсетний № 1. Гарнітура Мініон. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 30,0. Умовн. друк. арк. 46,76. Тираж 300. Зам. № 1360.

Університет банківської справи Національного банку України.
04070 м. Київ, вул. Андріївська, 1.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 2872 від 11.06.2007.

Друк Товариство з обмеженою відповідальністю «Простір-М».
079005, м. Львів, вул. Чайковського, 8.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК 2167 від 21.04.2005.