

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

**Н. О. Кондратенко**

**УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ ТА БЮДЖЕТОМ**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*(для студентів усіх форм навчання другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)*

**Харків**  
**ХНУМГ ім. О. М. Бекетова**  
**2021**

**Кондратенко Н. О.** Управління місцевими фінансами та бюджетом : конспект лекцій для студентів усіх форм навчання другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / Н. О. Кондратенко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. Бекетова, 2021. – 133 с.

Автор д-р екон. наук, проф. Н. О. Кондратенко

Рецензент

С. І. Плотницька, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова

*Рекомендовано кафедрою менеджменту і адміністрування, протокол № 1 від 31.08.2017.*

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1 Місцеві фінанси: їх сутність, склад і роль у розвитку місцевого самоврядування.....	6
ТЕМА 1 Сутність, складові та засади організації місцевих фінансів.....	6
1.1 Сутність місцевих фінансів та причини їхнього виникнення.....	6
1.2 Функції і роль місцевих фінансів.....	12
1.3 Склад і структура місцевих фінансів.....	21
Контрольні запитання за темою 1.....	25
ТЕМА 2 Місцеві бюджети визначальна ланка місцевих фінансів.....	26
2.1 Державна регіональна політика та її роль у забезпеченні фінансової стабільності регіонів.....	26
2.2 Зміст і значення фінансової політики органів місцевого самоврядування.....	31
2.3 Бюджетна політика на місцевому рівні.....	34
Контрольні запитання за темою 2.....	35
ТЕМА 3 Формування доходної бази місцевого самоврядування.....	35
3.1 Характеристика доходів місцевого бюджету.....	35
3.2 Характеристика місцевих податків і зборів як джерела доходної бази місцевих бюджетів.....	42
3.3 Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів.....	48
3.4 Програмно-цільовий метод планування бюджету.....	49
Контрольні запитання за темою 3.....	54
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2 Організація формування і розподілу коштів місцевих бюджетів.....	55
ТЕМА 4 Система видатків місцевих бюджетів.....	55
4.1 Характеристика видатків місцевих бюджетів залежно від рівня бюджетної системи.....	55
4.2 Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів.....	61
4.3 Планування окремих видатків місцевих бюджетів.....	67
Контрольні запитання за темою 4.....	70
ТЕМА 5 Фінансове вирівнювання та бюджетне регулювання.....	71
5.1 Бюджетні трансферти та їхні види.....	71
5.2 Сутність і стан фінансового вирівнювання.....	76
5.3 Бюджетне регулювання, його цілі та методи.....	79
Контрольні запитання за темою 5.....	82
ТЕМА 6 Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні.....	83
6.1 Управління місцевими фінансами.....	83

6.2 Основні завдання та функції місцевих органів фінансового управління.....	85
6.3 Фінансовий контроль на місцевому рівні .....	89
Контрольні запитання за темою 6.....	94
<b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3 Формування інвестиційного потенціалу території.....</b>	<b>95</b>
<b>ТЕМА 7 Організація фінансової діяльності підприємств місцевого господарства.....</b>	<b>95</b>
7.1 Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів. Види комунальних підприємств .....	95
7.2 Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної власності.....	101
7.3 Основні напрями реформування комунального сектора в Україні.....	105
Контрольні запитання за темою 7.....	108
<b>ТЕМА 8 Фінанси підприємств житлово-комунального господарства.....</b>	<b>109</b>
8.1 Сутність і склад комунального господарства.....	109
8.2 Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства.....	113
8.3 Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування.....	115
Контрольні запитання за темою 8.....	119
<b>ТЕМА 9 Зарубіжний досвід управління фінансами державного та місцевого рівнів.....</b>	<b>119</b>
9.1 Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.....	119
9.2 Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.....	125
9.3 Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів...	127
Контрольні запитання за темою 9.....	129
Список рекомендованих джерел.....	130

## ВСТУП

Одним із ключових завдань модернізації економіки країни, підвищення її конкурентоспроможності, забезпечення сталого розвитку, подолання соціально-економічної кризи та поліпшення добробуту населення, є проведення масштабної реформи, що неможливе без становлення місцевого самоврядування.

Протягом тривалого часу місцеві проблеми залишалися поза увагою органів державної та місцевої влади, що зрештою позначилося на рівні життя населення в українських містах та селах. У той же час формування ефективної системи місцевої влади досить тривалий і складний процес, який потребує відповідного фінансового забезпечення.

Місцеві фінанси є фінансовою базою місцевих органів влади, від обсягу яких залежить можливість у повному обсязі виконувати покладені на них повноваження і забезпечувати соціально-економічний розвиток підлеглої території.

Актуальність дослідження питань розвитку та становлення місцевих фінансів на сучасному етапі обумовлена реформуванням податково-бюджетного законодавства та перетвореннями в системі місцевих бюджетів та реалізації міжбюджетних відносин.

Ухвалення Податкового кодексу України, нової редакції Бюджетного кодексу України, інших нормативно-правових документів дещо укріпило фінансову автономію місцевих органів влади за рахунок удосконалення системи доходів місцевих бюджетів, механізмів їх формування, посилення інвестиційної складової, сприяло перетворенню місцевих фінансів на потужний інструмент регіонального розвитку.

Проте, вирішення нових завдань щодо соціально-економічного розвитку територій та підвищення добробуту територіальної громади, що ставляться перед місцевою владою, потребує збільшення фінансової бази і подальшого вдосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення щодо самостійного встановлення місцевих податків і зборів, функціонування цільових фондів, оформлення місцевих позик, запозичень тощо.

# **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1**

## **ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ ТА БЮДЖЕТОМ**

### **ТЕМА 1 СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ**

#### **1.1 Сутність місцевих фінансів та причини їхнього виникнення**

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

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

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

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

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

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

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



Рисунок 1.1 – Теорії виникнення місцевого самоврядування

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

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

Ідея природного права зародилась в давні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції. У середньовіччі вона стала складовою частиною релігійних учень. Пік розвитку цієї теорії Теорії виникнення самоврядування Теорія громадськогосподарського самоврядування Державна теорія місцевого самоврядування Теорія природних прав общин припадає на XVIII ст., коли її використовували як ідеологічну зброю в боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природного права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Основні постулати теорії природних прав общини полягали в такому:

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

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

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



Ця теорія заснована на тому, що органи місцевого самоврядування мають власну природну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин (у сфері місцевих справ). У місцеві справи державна влада не втручається, їх вирішують самостійно органи місцевого самоврядування. Але є й інша сфера відносин – політична, яка перебуває в компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування – агенти держави на місцевому рівні.

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

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

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

Особливості місцевих фінансів полягають у такому:

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

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

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

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

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

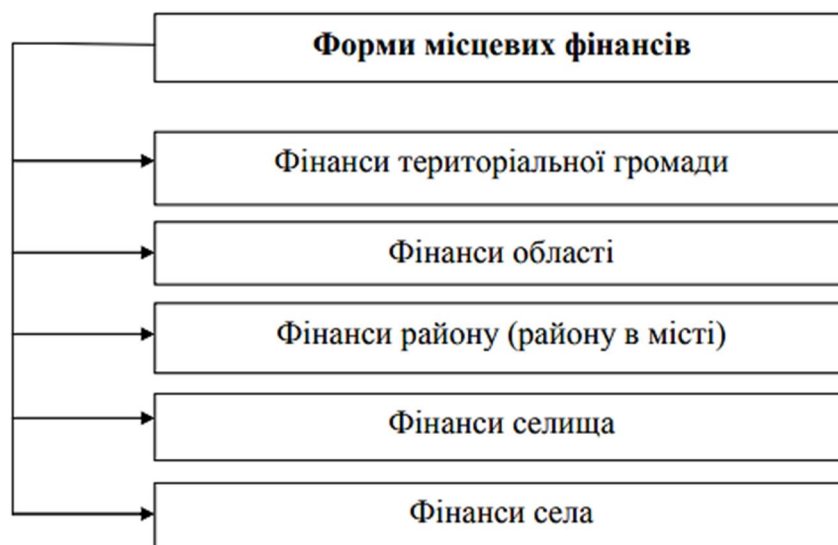


Рисунок 1.2 – Форми місцевих фінансів в Україні

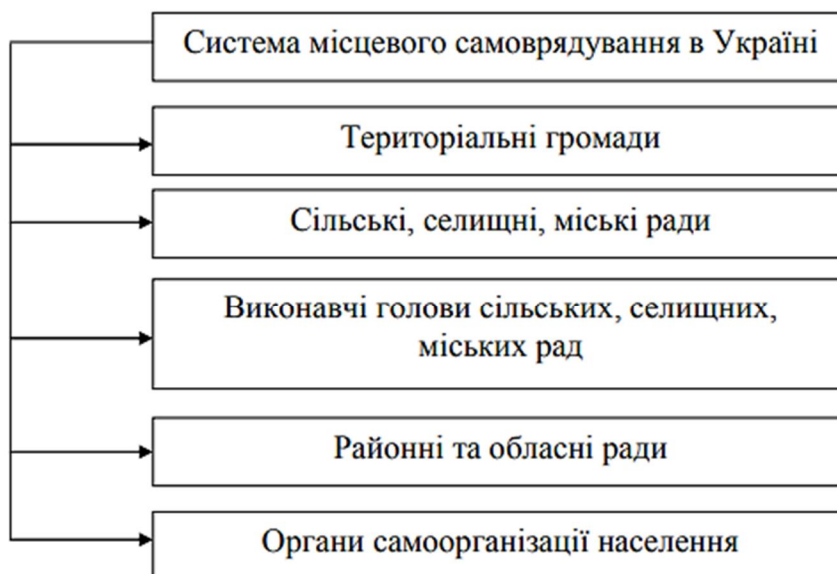


Рисунок 1.3 – Система місцевого самоврядування в Україні

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

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

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

Особливо великі труднощі виникають з визначенням першої групи завдань. Поділ функцій між державою та органами місцевого самоврядування слід здійснювати на основі принципів доцільності Система місцевого самоврядування в Україні Територіальні громади Сільські, селищні, міські ради Органи самоорганізації населення Районні та обласні ради Виконавчі голови сільських, селищних, міських рад й ефективності. Проблема визначення функцій місцевих органів самоврядування у сучасній Європі є дискусійною.

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

Таблиця 1.1 – Сфери компетенції органів місцевого самоврядування

Сфери, що входять до компетенції органів місцевого самоврядування	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– соціальне обслуговування;</li> <li>– початкова і середня освіта;</li> <li>– охорона здоров'я;</li> <li>– дороги місцевого значення;</li> <li>– ветеринарна допомога;</li> <li>– благоустрій;</li> <li>– догляд за бідними та сиротами;</li> <li>– житлово-комунальне господарство;</li> <li>– водозабезпечення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– житлове господарство;</li> <li>– міські електричні мережі;</li> <li>– економічна інфраструктура;</li> <li>– працевлаштування безробітних;</li> <li>– перепідготовка кадрів для працевлаштування;</li> <li>– ритуальні послуги;</li> <li>– збирання та утилізація сміття;</li> <li>– екологічні проблеми;</li> <li>– організація землекористування;</li> <li>– житлове будівництво</li> </ul>

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

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

## **1.2 Функції і роль місцевих фінансів**

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

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

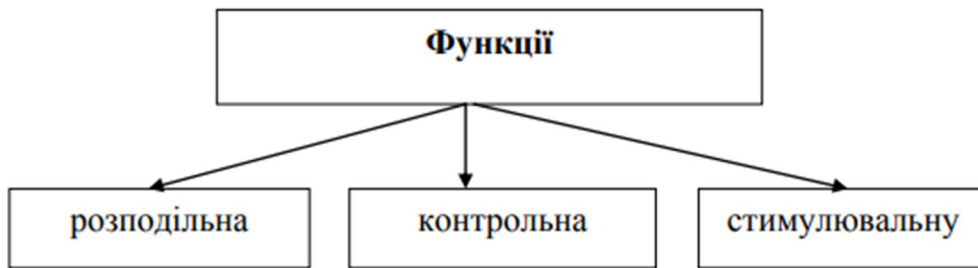


Рисунок 1.4 – Функції місцевих фінансів

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

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

*Стимулювальна функція* місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо

зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження. Реальним втіленням стимулювальної функції є чинний порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та ін.

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

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

Фінансова безпека – порівняно нова і надзвичайно широка за своїм змістом категорія, яку протягом останніх років активно досліджують у вітчизняній економічній літературі. До основних індикаторів фінансової безпеки відносять, перш за все, ступінь виконання зведеного і державного бюджету, дефіцит державного бюджету та його фінансування, формування і використання позабюджетних фондів, рівень перерозподілу валового

внутрішнього продукту через зведений бюджет тощо. Дослідження цих показників дає змогу зробити висновок про безпосередній вплив на них загального стану місцевих фінансів і місцевих бюджетів, їх збалансованості, забезпечення власними дохідними джерелами, механізму надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною зведеного бюджету України і впливають на його характеристики, то параметри, які характеризують їхнє функціонування, слід віднести до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

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

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

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

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

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

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

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



рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей територій та ін.

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

Нові завдання у сфері державних і місцевих фінансів, що постають у зв'язку з ринковими перетвореннями, потребують реформування бюджетної системи, яке передбачає чітке розмежування завдань і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, відокремлення державного бюджету від місцевих бюджетів, забезпечення реальної самостійності бюджетів всіх рівнів і видів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму і фіскальної автономії місцевого самоврядування. Під час цих процесів істотно зростає роль місцевих бюджетів як центрального інституту місцевих фінансів. Поряд із державним місцеві бюджети стають найважливішим важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту і дієвим інструментом макроекономічного регулювання.

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

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

До початку ХХ ст. в Україні громада була основною територіальною одиницею, яка формувала свої органи управління; була власником частини

землі; відповідала перед державою за сплату податків; обкладала податками членів громади.

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

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

Функції територіальної громади відображені у Конституції України (ст. 143). Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування:

- правляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їхнє виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів;
- утворюють, реорганізують і ліквідуєть комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю;
- розв'язують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальна громада має такі правові ознаки:

- наділена правом юридичної особи;
- може бути суб'єктом цивільно-правових відносин;
- має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб;

➤ має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів;

➤ є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг;

➤ має право бути засновником підприємств, мати частку у статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів;

➤ є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди й інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом кредитів;

➤ територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами.

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

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні, не нижчому за мінімальні соціальні потреби. Якщо дохідні джерела виявляються недостатніми, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій. Важливе значення мають норми Закону, які стосуються фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами

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

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

Основними цілями місцевих фінансів є:

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

### 1.3 Склад і структура місцевих фінансів

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

Фінанси місцевої влади як система включають декілька взаємопов'язаних елементів: витрати, доходи; методи формування доходів; інститути системи; суб'єкти й об'єкти системи, відношення між підсистемами системи та іншими ланками державної системи.

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

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

Доходи місцевих органів влади можуть бути класифіковані за джерелами й економічною природою. За джерелами доходи місцевих органів влади поділяють на:

- податкові доходи;

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

➤ доходи за рахунок кредитів і позик;

➤ трансферти від центральної влади й органів влади вищого територіального рівня.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяють на власні доходи й доходи, передані місцевій владі. Власні доходи – це доходи, які мобілізує місцева влада самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, що належать місцевим органам влади.

До власних доходів належать місцеві податки й збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, від господарської діяльності комунальних підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик. До переданих доходів належать доходи, що передають місцевій владі центральна влада або органи влади вищого територіального рівня.

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

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

➤ регульовані доходи – це також одна з форм доходів, що центральна влада передає місцевим органам влади або передають з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.

Основним способом формування доходів місцевих органів влади в більшості розвинутих країн є місцеві податки і збори. Важливими способами є комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів і мобілізація коштів за рахунок комунальних позик. Велику роль відіграють дотації та інші трансферти, закономірним явищем у практиці надання яких є

перехід у більшості країн від спеціальних (цільових) трансфертів до загальних субсидій.

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

Під інститутами в системі місцевих фінансів, з одного боку, слід розуміти сукупність норм права, звичаїв, традицій, культурних зразків. З другого боку, це сукупність організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем. У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та ін.

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

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

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

### *Інститути місцевих фінансів*

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

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

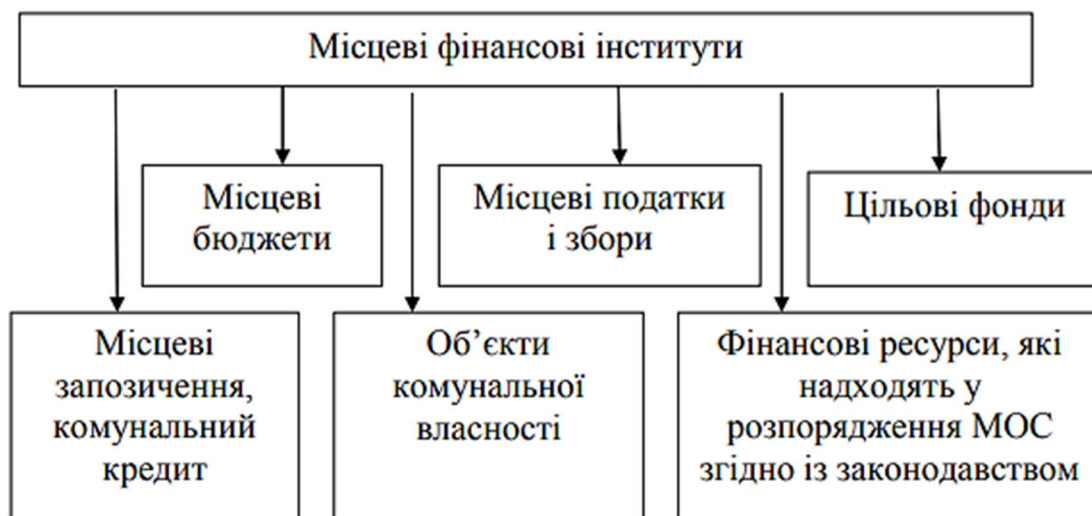


Рис. 1.5. Склад місцевих фінансових інститутів

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

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

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

4. Зазначимо, що ключову роль у системі місцевих фінансових інститутів відіграє *інститут комунальної форми власності*. Комунальна форма власності



на фінансові ресурси та майно місцевих органів влади є необхідною передумовою автономного існування місцевих фінансів.

5. Важливу роль у системі місцевих фінансових інститутів відіграють *фінанси комунальних підприємств*. За обсягами ресурсів фінанси комунальних підприємств у багатьох зарубіжних країнах можна порівняти з місцевими бюджетами. В Україні реальний процес становлення фінансів комунальних підприємств розпочався лише після ухвалення Конституції 1996 р., коли комунальні підприємства було роздержавлено. Водночас чимало питань у сфері комунальної власності й досі залишаються неврегульованими. Відсутність окремого закону про комунальну власність призводить до виникнення постійних конфліктів щодо приналежності комунальних підприємств. Слід зазначити, що в розвинених країнах світу за рахунок прибутку комунальних підприємств, а також *платежів за комунальні послуги* формують значну частину доходів місцевих бюджетів.

6. У системі місцевих фінансових інститутів виділяють *позабюджетні валютні й цільові фонди* органів місцевого самоврядування та комунальні платежі. Позабюджетні валютні й цільові фонди та комунальні платежі надають локальним фінансовим системам більшої гнучкості, що сприяє стабілізації місцевих фінансів.

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

### **Контрольні запитання за темою 1**

1. Чи входять місцеві фінанси до системи загальнодержавних фінансів?
2. Як розвивалася наука про місцеві фінанси?

3. Внесок учених у розвиток місцевих фінансів.
4. Які об'єктивні передумови розвитку місцевих фінансів?
5. Визначте зміст місцевих фінансів.
6. Охарактеризуйте роль місцевих органів влади в реалізації фінансової політики.
7. Назвіть основні теорії, що пояснюють природу місцевого самоврядування.
8. Вкажіть форми місцевих фінансів в Україні.
9. Назвіть функції місцевих фінансів та схарактеризуйте їх.
10. Які основні закони становлять правову базу місцевих фінансів?
11. Правовий статус територіальної громади.
12. Які сфери діяльності обслуговують місцеві фінанси?

## **ТЕМА 2 МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ**

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

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

Соціальні послуги в різних регіонах слід надавати приблизно на однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Дотації вирівнювання не прив'язують до фінансування конкретних видатків.

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

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

*Цілі державної регіональної політики:*

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

Регіональний розвиток забезпечує позитивну динаміку процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах і є частиною загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей.

Державну регіональну політику здійснюють на основі таких принципів:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ресурсному потенціалу і можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх потреб;

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

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

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

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

Одним з першочергових завдань державної регіональної політики є визначення проблемних територій у регіонах і розробка та впровадження програм і проектів підвищення їхньої конкурентоспроможності.

Визначають такі основні завдання державної регіональної фінансової політики:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.2 Зміст і значення фінансової політики органів місцевого самоврядування**

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

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

*Головне завдання* місцевої фінансової політики – забезпечення відповідними фінансовими ресурсам реалізації тієї або іншої регіональної програми економічного чи соціального розвитку. Фінансова політика «на місцях» є найважливішим засобом реалізації загальної стратегії розвитку

регіону в будь-якій сфері суспільної діяльності: економічній, соціальній, інвестиційній тощо.

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

*Зміст* регіональної фінансової політики визначається єдністю трьох основних ланок:

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

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

3) спрямування практичних дій, на досягнення запланованих цілей.

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

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

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

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

Стратегія створює сприятливі можливості для виконання тактичних завдань. Тактика, виявляючи ключові проблеми розвитку економічної і



соціальної сфер, дозволяє в більш стислі терміни і з найменшими витратами виконувати поточні завдання в межах наявної фінансової стратегії.

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

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

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

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

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

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

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

Результатом науково обґрунтованої регіональної фінансової політики за умови правильної її реалізації є: підвищення добробуту населення; зростання ефективності виробництва; зміцнення і розвиток економічних зв'язків як між адміністративно-територіальними одиницями, так і з іншими країнами світу.

## 2.3 Бюджетна політика на місцевому рівні

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

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

У такій програмі на наступний рік мають бути відображені:

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

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

### **Контрольні запитання за темою 2**

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

## **ТЕМА 3 ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **3.1 Характеристика доходів місцевого бюджету**

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

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає їхній аналіз за такими характерними ознаками, як: економічна

природа, територіальна локалізація, зв'язок із до чинною системою оподаткування тощо.

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

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

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

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

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

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

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

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

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

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

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

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

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

**Неподаткові надходження включають:**

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

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

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

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

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

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

*Доходна частина місцевого бюджету складається з доходів:*

1) які враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

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

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

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

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

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

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

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

влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Найбільш характерними прикладами власних доходів є: місцеві податки і збори; платежі, які запроваджують органи місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані із формуванням власних доходів.

*Власні доходи місцевих бюджетів України:*

- місцеві податки і збори, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;
- 100 % плати за землю для бюджетів міста Києва; 75 % плати за землю – для бюджетів міст обласного значення; 60 % плати за землю для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань;
- податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховують до відповідного бюджету;
- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- податок на промисел, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- плата за забруднення довкілля у частині, що зараховують до відповідного бюджету;
- кошти від відчуження комунального майна, яке перебуває в комунальній власності, зокрема від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- плата за гранти, що надали органи місцевого самоврядування;
- гранти й дарунки у вартісному обчисленні;

- власні надходження бюджетних установ, що утримують за рахунок коштів відповідного бюджету;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- інші надходження, передбачені законом.

*Закріплені доходи* бюджетів місцевого самоврядування:

- 100 %, бюджетів міст обласного значення – 75 %, до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань – 25 % від загального обсягу податку, що справляють на їхній території;
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності і сертифікати, що видають виконавчі органи відповідних рад;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляють виконавчі органи відповідних рад;
- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляють виконавчі органи відповідних рад;
- надходження адміністративних штрафів, які накладають виконавчі органи відповідних рад або утворені завдяки ним в установленому порядку адміністративні комісії;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

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

Власні й закріплені доходи здебільшого виявляються недостатніми для фінансування витрат органів місцевого самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовують офіційні трансфери.



Трансферти надають відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке, згідно з вимогами законодавства, має супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Фінансове вирівнювання є також метою надання трансфертів місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

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

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

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

Основними неподатковими надходженнями до місцевих бюджетів є кошти від приватизації комунального майна, державне мито, адміністративні штрафи та фінансові санкції, відсотки банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за оренду майна, яке перебуває в розпорядженні місцевого самоврядування та ін. Обсяги неподаткових надходжень певною мірою відображають активність органів місцевого

самоврядування на фінансовому ринку та ринку праці, діяльність у сфері місцевого господарства і, зокрема, щодо розпорядження належним їм майном, дієвість контрольної роботи місцевих фіскальних органів тощо.

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

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

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

### **3.2 Характеристика місцевих податків і зборів як джерела доходної бази місцевих бюджетів**

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

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

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

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

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

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

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

- 1) їхня сплата пов'язана з дотриманням принципу соціальної справедливості;
- 2) вони зручні для застосування в ролі місцевих податків (на місцевому рівні їх легше обліковувати, оцінювати і спостерігати за змінами, що відбуваються у їхньому складі);
- 3) для них характерна стабільність надходження. Податок на нерухомість гарантує надходження місцевим органам влади навіть у періоди економічних спадів;

4) вони заохочують до більш ефективного використання майна: землі, будівель, споруд тощо.

Податок на нерухомість може змусити відмовитись власників майна, які не мають достатніх доходів, від належного їм майна. Проте система пільг, відпрацьована у розвинених країнах, дає змогу вирішити цю проблему і захистити найбільш вразливі верстви населення.

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

До складу місцевих податків і зборів входять:

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

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

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості.

Не є об'єктом оподаткування:

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

➤ гуртожитки.

Базою оподаткування є загальна площа об'єкта житлової нерухомості.

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

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

- 1) для квартири – на 120 м<sup>2</sup>;
- 2) для житлового будинку – на 250 м<sup>2</sup>.

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

Податкове зобов'язання за звітний рік сплачують:

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

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

Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням місцевої влади, спеціально відведена для забезпечення паркування

транспортних засобів на автомобільних дорогах, тротуарах, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставку збору встановлюють за кожен день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 м<sup>2</sup> площі земельної ділянки, у розмірі від 0,03 до 0,15 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року.

Під час визначення ставки збору місцеві ради враховують:

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

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

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

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

Ставку збору встановлюють місцеві ради з розрахунку на календарний місяць у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня календарного року з урахуванням місцезнаходження пункту

продажу товарів та асортименту товарів, пункту з надання платних послуг та виду платних послуг.

Строки сплати збору:

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

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

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

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

Платниками збору не можуть бути особи, які:

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

➤ особи, які прибули у відрядження;

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

➤ ветерани війни;

➤ учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС;

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

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

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

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

### **3.3 Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів**

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

Для прогнозування доходів необхідно:

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

Виділяють такі фактори впливу на доходи:

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



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

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

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

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

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

### **3.4 Програмно-цільовий метод планування бюджету**

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Одним з таких

підходів, що дають змогу спрямувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є програмно-цільовий метод складання бюджету і, зокрема, визначення обсягу його видаткової частини. В умовах відсутності реальних перспектив істотного збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до місцевих бюджетів особливо актуальною є проблема ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Вирішити її можна за рахунок упровадження програмно-цільового методу, який базується не на врахуванні наявної мережі та штатів установ, які фінансуються з бюджету, а на результатах виконання програм, які покликані задовольняти потреби громадян.

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

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

Розробка результативних показників дає змогу:

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

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

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

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

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

Процес програмно-цільового планування включає три етапи.

### **1. Стратегічне планування:**

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

## **2. Формування програм:**

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

## **3. Складання бюджету:**

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

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

Складові елементи бюджетних програм:

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

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

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

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

Результативні показники бюджетних програм групують за такими ознаками:

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Контрольні запитання за темою 3**

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

**ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2**  
**ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.**  
**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ**  
**ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ**

**ТЕМА 4 СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

**4.1 Характеристика видатків місцевих бюджетів залежно від рівня  
бюджетної системи**

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

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

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

- 1) фінансування державного управління
  - органи місцевого самоврядування міст обласного значення;
  - органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) освіту:

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

### 3) охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);
- програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);

### 4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

- державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формують на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги дома;
- державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;



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

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

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

б) державні програми розвитку фізичної культури і спорту:

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

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

7) місцеву міліцію.

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

1) фінансування державного управління:

➤ обласні ради;

2) освіту:

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

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

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

➤ інші державні освітні програми;

### 3) охорону здоров'я:

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

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

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

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

### 4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

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

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

➤ інші державні соціальні програми;

5) культуру і мистецтво:

➤ обласні бібліотеки, музеї та виставки;

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

➤ інші державні культурно-мистецькі програми;

б) фізичну культуру і спорт:

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

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

7) місцеву міліцію.

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

1) місцеву пожежну охорону;

2) місцеву міліцію;

3) позашкільну освіту;

4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

➤ програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

➤ місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

➤ програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;

5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;

8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;

10) транспорт, дорожнє господарство:

➤ регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;

➤ експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводять спеціалізовані монтажноксплуатаційні підрозділи);

➤ будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання доріг місцевого значення;

11) заходи з організації рятування на водах;

12) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

13) програми природоохоронних заходів місцевого значення;

14) управління комунальним майном;

15) регулювання земельних відносин;

16) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;

17) компенсаційні виплати пільгового проїзду окремих категорій громадян;

18) надання ветеранським організаціям фінансової допомоги та кредитування;

19) проведення місцевих виборів і місцевих референдумів;

20) заходи у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру й інші програми, затверджені рішеннями відповідної ради згідно із законом.

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

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

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

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

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

#### **4.2 Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів**

На розвиток економічної і соціальної сфери будь-якої країни значний вплив мають бюджетні видатки, які виступають джерелом забезпечення суспільних потреб. Бюджетні видатки є джерелом благ як для населення, так і

суб'єктів господарювання. Свої права визначати напрями використання суспільних коштів громадяни делегують своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Бюджетні видатки сприяють реалізації таких функцій суспільних фінансів, як:

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

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

3) *алокаційна*. Реалізація цієї функції суспільних фінансів полягає у забезпеченні населення товарами та послугами, яких не може надати ринкова економіка в потрібному обсязі. Мається на увазі фінансування суспільних благ, тобто таких, якими користується все населення (наприклад, освітлення вулиць).

Воно може здійснюватись за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, слід забезпечувати й оплачувати централізовано, а ті, що поширюються на якийсь певний регіон, треба забезпечувати на місцевому рівні. Крім того, надання послуг більшій кількості споживачів зумовлює зменшення їхньої вартості з розрахунку на одного споживача.

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

Принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів:

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

➤ *безперервність* (бюджетні видатки – безперервний процес руху фінансових потоків). У цьому контексті витрачання коштів бюджету, з одного боку, є кінцевим етапом руху бюджетних коштів, а з іншого – доходами для працівників бюджетних установ, виручкою суб'єктів підприємницької діяльності;

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

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

➤ *повнота* (відображення всіх видатків органів місцевого самоврядування у видатковій частині місцевих бюджетів). Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів не можуть здійснювати інші видатки, ніж ті, що передбачені у видатковій частині бюджету;

➤ *адекватність* (заплановані бюджетні видатки мають бути адекватні пріоритетам, які визначені у програмі соціально-економічного розвитку регіону);

➤ *збалансованість* (сума видаткової частини бюджету має дорівнювати доходам).

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

➤ *програмно-цільовий*. Його суть полягає в плануванні бюджету органу місцевого самоврядування на основі розробки, аналізу, впровадження програм розподілу фінансових ресурсів (бюджетних програм). Бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної мети відповідно до поставлених завдань, виконання яких передбачає здійснення фінансування з місцевого чи державного бюджету;

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

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

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

➤ *«Історична аналогія»*. Пов'язаний з аналізом життєвого циклу подібного податку, який забезпечує фінансування відповідних видатків з



місцевих бюджетів. Як правило, використовують під час уведення нового виду податку;

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

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

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

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

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

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

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

Бюджетний запит містить такі дані:

- 1) назва бюджетної установи та програми;
- 2) хто і за які види діяльності відповідає;

3) коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі;

4) суми поточних видатків минулого року і затверджені в поточному році;

5) граничні видатки на поточний рік;

6) сума запиту на відповідну програму на бюджетний рік;

7) сума додатково необхідних коштів;

8) прогноз видатків на два наступні роки;

9) характеристика мережі штатів і контингентів.

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

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

Виконання місцевих бюджетів за видатками базується на принципах:

1) єдності;

2) повноти;

3) публічності;

4) прозорості;

5) плановості;

6) цільового спрямування коштів;

7) ефективного та результативного використання коштів;

8) оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів;

9) додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за використанням коштів.

### 4.3 Планування окремих видатків місцевих бюджетів

Розглянемо основні фактори впливу на специфічність видатків місцевих бюджетів:

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

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

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

Розглянемо підходи й розрахунки, які стосуються окремих напрямків видатків.

Розрахунковий обсяг видатків загального фонду бюджету адміністративно-територіальної одиниці ( $V_i$ ), що враховують для визначення

трансфертів, визначають як суму розрахункових показників за основними функціями цих бюджетів:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ri} + V_{pri} + V_{bi} + V_{fi} + \\ + V_{wi} + V_{pi} + V_{Rui} + V_{rui} + V_{di} + V_{zadi} + V_{hi}, \quad (4.1)$$

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

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

$V_{oi}$  – розрахунковий обсяг витрат на освіту;

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

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

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

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

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

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

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

$V_{Rui}$  – розрахунковий обсяг витрат на капітальні вкладення;  $V_{rui}$  – розрахунковий обсяг витрат на організацію порятунку на воді;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

закріплених доходів внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями місцевих рад.

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

$$\begin{aligned} & \text{Індекс відносної податкоспроможності} = \\ & = \frac{\text{Середній кошук доходів на душу населення місцевого самоврядування}}{\text{Середній по Україні обсяг на душу населення кошика доходів}}, \end{aligned} \quad (4.2)$$

Алгоритм визначення обсягу дотації вирівнювання місцевим бюджетам обчислюють за формулою: \

$$T = \alpha ( V - (B + ДВ) ), \quad (4.3)$$

де  $T$  – дотація вирівнювання;

$\alpha$  – коефіцієнт вирівнювання, для місцевих бюджетів має значення від 0,9 до 1;

$V$  – розрахунковий обсяг показника видатків;

$B$  – прогнозний показник обсягу доходів (кошик доходів);

$ДВ$  – розрахунковий обсяг коригування доходів.

#### **Контрольні запитання за темою 4**

1. Розкрийте залежність видатків місцевих бюджетів від рівня бюджетної системи.
2. Проаналізуйте склад і структуру видаткової частини місцевих бюджетів України.
3. Охарактеризуйте роль видатків місцевих бюджетів у фінансуванні заходів соціального спрямування.
4. Які відомі особливості планування окремих видатків місцевих бюджетів?
5. Дайте характеристику принципів кошторисного фінансування.

6. Вкажіть структуру видатків місцевих бюджетів.
7. Назвіть критерії розмежування видатків між бюджетами.
8. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
9. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
10. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.

## **ТЕМА 5 ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

### **5.1 Бюджетні трансферти та їхні види**

У бюджетній сфері поняття «трансфертні платежі» трансформується і конкретизується поняттями «дотації», «субвенції». У кожній країні є своя специфіка надання субсидій, проте всі їхні різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) та умовні (або спеціальні) субсидії.

**Дотації** – це субсидії загального призначення, які надають місцевим бюджетам для їхнього збалансування; механізм надання не потребує цільового використання одержаних коштів, і тому такі субсидії не обмежують самостійності місцевої влади. Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дає змогу досягти вищої якості послуг, що надає місцева влада, проте такий підхід

передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які необхідно регулярно переглядати.

**Субвенції** – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, що визначив орган, який ухвалив рішення про надання субвенції. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень.

У 1996 р. в українську практику було вперше запроваджено поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів та введена нова бюджетна класифікація, згідно з якою їх поділяли на дві групи залежно від цільового спрямування коштів:

1) *поточні* – грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності доходних джерел;

2) *капітальні* – субвенції, які передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовували субвенції, переважно були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування повноважень, що делегувала держава.

Залежно від джерел надходження у складі офіційних трансфертів були відокремлені: одержані від органів державного управління, з-за кордону і з недержавних джерел. Бюджетний кодекс України (2001) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Насамперед, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» нині використовують термін «міжбюджетні трансферти».

**Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно та безповоротно перераховують з одного бюджету в інший і згідно з Бюджетним кодексом поділяють на чотири види:

- 1) дотації вирівнювання;
- 2) субвенції;
- 3) кошти, що перераховують з одного бюджету в інший;
- 4) інші дотації.



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

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

Характерною ознакою субвенцій є *цільове використання одержаних коштів*, основними напрямками якого є:

- здійснення програм соціального захисту;
- компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, що встановила держава;
- виконання інвестиційних проектів;
- утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності таких об'єктів;
- виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань;
- інші цілі.

З державного бюджету місцевим бюджетам останніми роками надають субвенції:

- на соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання заходів для запобігання аваріям і техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності;
- виконання інвестиційних проектів;
- збереження історичної забудови міст і об'єктів історикокультурної спадщини України;
- виконання різноманітних соціальних програм.

Протягом останніх років з державного бюджету місцевим бюджетам надавали субвенції:

- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам;
- будівництво і придбання житла, надання передбачених чинним законодавством пільг окремим категоріям громадян;
- компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- виплату житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття і рідких нечистот;
- виплату житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу і прийомних сім'ях та інші.

Третій вид трансфертів – **передача коштів** до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Наприклад, коли прогнозні показники доходів бюджету обласних і районних бюджетів, міських і міст обласного значення, бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості й коригувальних коефіцієнтів), для такого бюджету

встановлюють обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України.

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – це **інші дотації**, які надають з державного бюджету місцевим бюджетам.

У Державному бюджеті України затверджують обсяг дотації вирівнювання та субвенцій окремо для кожного з обласних бюджетів, бюджетів міста Києва, міст обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, що передають до Державного бюджету України з місцевих бюджетів.

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

До складу бюджетної системи України входить майже 12 тис. бюджетів, між якими виникають відносини, що охоплюють великі за обсягом зустрічні потоки бюджетних коштів.

Міжбюджетні трансферти перераховують з рахунків Державного бюджету України органи Державного казначейства.

Порядок перерахування дотацій вирівнювання та субвенцій визначає Кабінет Міністрів України, відповідно до якого має бути забезпечена своєчасність, рівномірність, гарантованість і повнота перерахування трансфертів.

Разом з уведенням у дію Бюджетного кодексу України трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах; вони стали основним методом бюджетного регулювання. Останніми роками спостерігаємо сталу тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, і як наслідок – збільшення їхньої частки в сукупних доходах місцевих бюджетів.

## 5.2 Сутність і стан фінансового вирівнювання

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

Враховуючи, що в нас нині не розроблено державних соціальних гарантій, *метою фінансового вирівнювання* є наближення видатків місцевих бюджетів з розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків у країні.

Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (в певних межах) таких відхилень, оскільки їхня наявність створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання є бюджетні трансферти.

### **Основні принципи фінансового вирівнювання:**

- врахування розбіжностей, пов'язаних з об'єктивними обставинами, в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів для встановлення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні доходних джерел;

➤ вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами країни.

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

Під час проведення фінансового вирівнювання доцільно дотримуватись таких підходів:

➤ врахування місцезнаходження населених пунктів, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;

➤ узгодження з основними цілями та пріоритетами регіональної політики, врахування переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

➤ вирівнюванню видатків має передувати вирівнювання доходів місцевих бюджетів (як необхідна база для здійснення однакових видатків);

➤ забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел.

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

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

➤ підвищення рівня життя населення, подолання бідності і безробіття, формування середнього класу; ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів,

➤ забезпечення оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і наданні послуг;

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

**Регіон** – області, місто Київ.

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

**Депресивні території поділяють на такі групи:**

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

**Депресивними визнають:**

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

Основними формами державної підтримки регіонів для стимулювання розвитку депресивних територій є:

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

Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності регіонів, не слід ураховувати сум дотацій вирівнювання та субвенцій, а також коштів, виділені на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

### **5.3 Бюджетне регулювання, його цілі та методи**

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

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

*Основними завданнями бюджетного регулювання є:*

- досягнення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їхнє збалансування;
- забезпечення рівномірності в надходженні доходів для запобігання затримкам у фінансуванні видатків;

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

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно відокремлювати вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання.

*Види бюджетного регулювання:*

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

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

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення наведені у таблиці 5.1.

Таблиця 5.1 – Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

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



Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводять за допомогою особливих методів, які залежать від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

У вітчизняній практиці використовують такі **методи бюджетного регулювання**:

1) *метод відсоткових відрахувань* від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів (регульовальні);

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

Досвід багаторічного використання методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів (започаткований ще у 1931 р. разом з проведенням податкової реформи) **його переваги**, серед яких відзначено такі:

➤ досягнення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену їхню частину можна одержати лише за умови повного надходження;

➤ збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснювати його достатньо ефективно;

➤ місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюють, зокрема, і тим, що традиційно у нас використовують такі регульовальні доходи, які характеризуються:

1) достатньо великими обсягами надходжень;

2) рівномірністю надходження в часі;

3) рівномірністю розповсюдження по території країни;

4) захищеністю від впливів економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах доходів.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств і податок з доходів фізичних осіб (до 2004 р. – прибутковий податок з громадян). Перелік регульовальних податків, які використовують для збалансування місцевих бюджетів, нині став досить обмеженим (податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб).

Під час застосування методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання про те, які нормативи використовувати:

- єдині для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць;
- єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто групові нормативи;
- індивідуальні для кожного бюджету.

У сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають трансферти; разом із запровадженням Бюджетного кодексу України вони стають основним методом бюджетного регулювання.

### **Контрольні запитання за темою 5**

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин? Розкрийте їхню роль і значення у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Як ви розумієте поняття фінансового вирівнювання? Охарактеризуйте особливості його реалізації в Україні.
3. Що таке бюджетне регулювання? Які його завдання?
4. Чим відрізняється вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання?
5. Як ви розумієте поняття «міжбюджетні трансферти»? Які їхні види застосовують в Україні та за кордоном?

## ТЕМА 6 УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

### 6.1 Управління місцевими фінансами

**Управління місцевими фінансами** – це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць. Його здійснює спеціальний апарат у системі органів місцевого самоврядування за допомогою специфічних прийомів і методів. В управлінні місцевими фінансами виділяють об'єкти і суб'єкти управління. *Об'єктами* виступають фінансові відносини на певній території, в тому числі пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів. Найважливішими об'єктами управління виступають місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності. *Суб'єктами* управління виступають органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів управління також можна віднести такі групи учасників бюджетного процесу:

- органи, що мають повноваження щодо нормативноправового регулювання бюджетного процесу;
- органи, що визначають бюджетні пріоритети й напрями бюджетної політики на місцевому рівні;
- органи, що здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом;
- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;
- органи, що здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень.

Серед елементів управління місцевими фінансами слід виділити такі функціональні елементи:

- планування;
- оперативне управління;
- контроль.

У процесі **планування** аналізують соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць, оцінюють розвиток місцевого господарства, фінансовий стан підприємств комунальної власності, а також здійснюють пошук резервів зростання фінансових ресурсів і напрямів їхнього ефективного використання.

**Оперативне управління** являє собою комплекс заходів, що проводять на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Метою оперативного управління є досягнення запланованих цілей з мінімальними витратами шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.

**Контроль** як елемент управління місцевими фінансами стосується всіх стадій управлінської діяльності. У процесі контролю фактичні результати зіставляють із запланованими, на основі чого виявляють резерви, роблять висновки, розробляють рекомендації тощо.

Розрізняють два види управління місцевими фінансами:

1. **Стратегічне управління** – це управління, націлене на тривалу перспективу, яке передбачає встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць для реалізації цільових програм, пов'язаних зі зростанням економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних та екологічних проблем.

2. **Оперативне управління** місцевими фінансами полягає в маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, а також в їхньому ефективному використанні в поточному періоді. Таким чином, управління місцевими фінансами здійснюють спеціальні органи у системі представницької і виконавчої влади, які виконують свої повноваження згідно з визначеним алгоритмом дій, а також залежно від виду фінансового управління.

## 6.2 Основні завдання та функції місцевих органів фінансового управління

В управлінні місцевими фінансами провідне місце посідають **місцеві фінансові органи**, які входять до системи Міністерства фінансів України і є виконавчими органами державних адміністрацій і місцевих рад. Місцеві фінансові органи діють на рівні областей, районів і міст. Вони мають подвійне підпорядкування: по вертикалі підпорядковуються відповідному вищому фінансовому органу, а по горизонталі – державним адміністраціям або місцевим радам.

**Згідно з Бюджетним кодексом України, місцевий фінансовий орган** – це установа, яка, відповідно до законодавства України, організовує та здійснює функції зі складання проектів і виконання місцевих бюджетів, контролює витрачання бюджетних коштів їхніми розпорядниками, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету (рис. 6.1).

В структурі органів фінансового управління провідне місце займають фінансові управління і відділи. Серед основних завдань фінансового управління можна виділити такі:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту міського бюджету і подання їх на розгляд виконавчого комітету;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку міста;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування видатків;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, що утворила рада;

➤ здійснення загальної організації та управління виконання міського бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

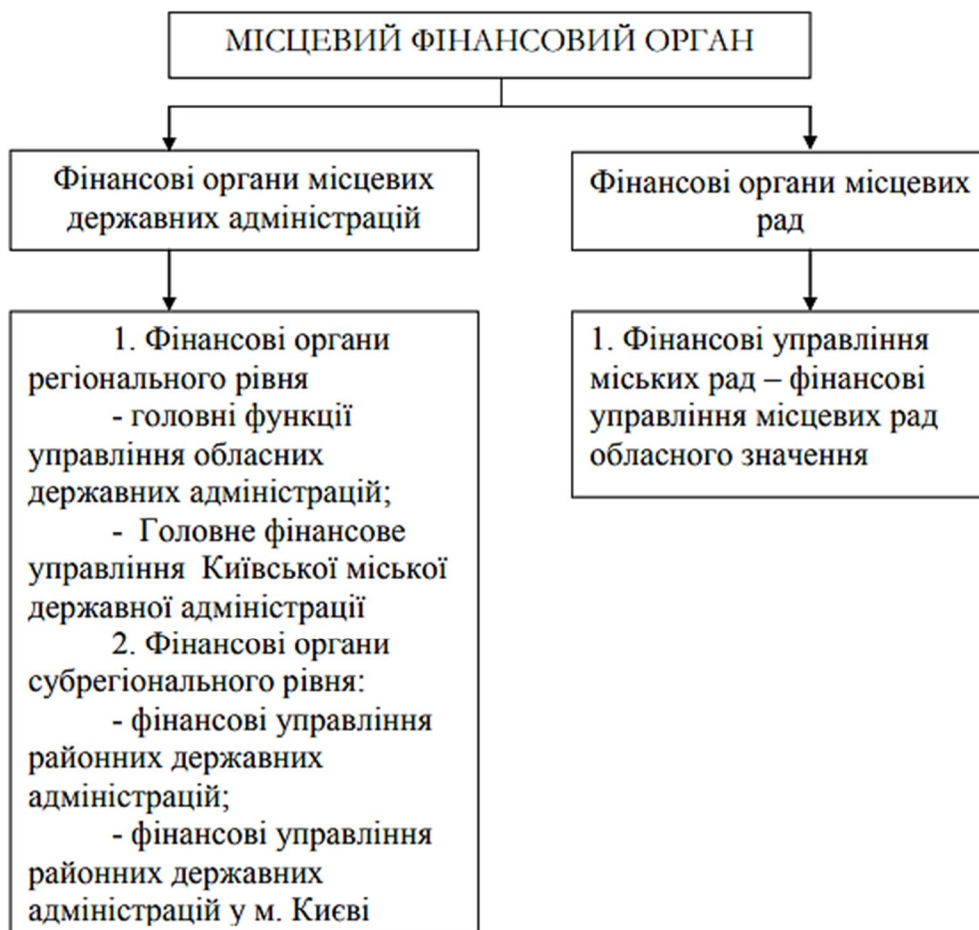


Рисунок 6.1 – Система місцевих фінансових органів в Україні

Основними функціями фінансового управління є такі:

- розробка і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- визначення порядку і термінів розробки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;
- проведення на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету, здійснення аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів щодо його відповідності меті,

пріоритетності, а також дієвості і ефективності використання бюджетних коштів;

- прийняття рішень про включення бюджетного запиту до проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконавчому комітету міської ради;

- участь у розробці балансу фінансових ресурсів міста, аналіз соціально-економічних показників розвитку міста та врахування їх під час складання міського бюджету;

- організація роботи, пов'язаної зі складанням проекту міського бюджету, за дорученням голови – визначення порядку і термінів подання структурними підрозділами міської ради матеріалів для підготовки проекту міського бюджету;

- складання проекту міського бюджету;

- забезпечення протягом бюджетного періоду відповідності розпису міського бюджету встановленим бюджетним призначенням;

- здійснення в процесі виконання міського бюджету за доходами прогнозування та проведення аналізу доходів міського бюджету;

- організація виконання міського бюджету. Разом з іншими структурними підрозділами міської ради, органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства забезпечення надходження доходів до міського бюджету та вжиття заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;

- складання кошторису доходів і видатків міського бюджету, забезпечення фінансування заходів, передбачених відповідним міським бюджетом, підготовка у встановленому порядку пропозицій щодо внесення змін до кошторису у межах річних бюджетних призначень та здійснення у встановленому порядку взаємних розрахунків міського бюджету з обласним бюджетом;

- здійснення в установленому порядку організації та управління виконанням міського бюджету; координація в межах своєї компетенції

діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання міського бюджету і здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

- проведення моніторингу змін, що вносять до міського бюджету;

- розгляд балансів, звітів про виконання міського бюджету й інших фінансових звітів;

- проведення разом з відповідними органами державної податкової служби аналізу стану надходження доходів до міського бюджету та підготовка пропозиції про доцільність запровадження на території міста місцевих податків і зборів, а також надання пільг з податків;

- проведення на базі статистичної та фінансової звітності прогностичних розрахунків аналізу економічного й фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території міста, тенденцій і динаміки розвитку різних форм власності;

- підготовка пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

- здійснення фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління міській раді, а також заходів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм території, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- перевірка правильності складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансують з міського бюджету;

- участь у розробці пропозицій з удосконалення структури міської ради; підготовка пропозиції щодо визначення чисельності працівників, фонду оплати їхньої праці, витрат на утримання апарату виконавчого комітету міської ради і здійснення контролю за витрачанням цих коштів;

- підготовка і подання виконкому міської ради офіційних висновків про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду міського бюджету для прийняття рішення про внесення змін до міського бюджету.



Отже, спектр завдань та функцій місцевого фінансового органу має досить розширений перелік напрямів роботи, пов'язаної 185 з повноваженнями цього органу на здійснення певних операцій та дій, передбачених чинним законодавством України.

### **6.3 Фінансовий контроль на місцевому рівні**

Фінансовий контроль є обов'язковим елементом управління місцевими фінансами та дієвим інструментом, що забезпечує підтримання фінансової дисципліни на належному рівні та здійснення безперервного аналізу фінансово-господарської діяльності різних суб'єктів господарювання.

**Фінансовий контроль на місцевому рівні** – це діяльність суб'єктів контролю, спрямована на запобігання та своєчасне виявлення фактів незаконних, неефективних дій у сфері місцевих фінансів. Він також передбачає оперативне вжиття управлінських заходів щодо усунення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

**Об'єктами фінансового контролю** на місцевому рівні виступають:

- 1) місцеві бюджети;
- 2) цільові фонди місцевого самоврядування;
- 3) місцеві запозичення;
- 4) комунальне майно і земля;
- 5) фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні

та підприємств комунальної власності.

**Суб'єктами фінансового контролю** на місцевому рівні є:

- 1) органи державного управління та органи місцевого самоврядування;
- 2) спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів;
- 3) фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності;

4) громадяни та громадські об'єднання, наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

**Завданнями фінансового контролю** на місцевому рівні є:

- виявлення можливих резервів збільшення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- запобігання і виявлення фактів використання фінансових ресурсів з порушенням установлених правил, їхнього нецільового і неефективного використання;
- безумовне дотриманням вимог чинного законодавства під час ухвалення фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління фінансами територіальної громади в цілому.

Досягнення завдань фінансового контролю на місцевому рівні можливе лише за умови дотримання певних принципів (табл. 6.1).

Фінансовий контроль можна умовно класифікувати за певними **критеріями:**

1. За часом проведення контролю: попередній; поточний; наступний.
2. За суб'єктами контролю:
  - фінансовий контроль органів законодавчої влади і місцевого самоврядування;
  - фінансовий контроль адміністрації Президента України; фінансовий контроль органів виконавчої влади;

Таблиця 6.1 – Принципи фінансового контролю на місцевому рівні

Пор. №	Принцип	Зміст принципу
1	Відповідальність перед громадою	У разі виявлення порушень у фінансовій сфері органи місцевого самоврядування несуть політичну, моральну, адміністративну чи кримінальну відповідальність
2	Незалежність органів контролю	Органи фінансового контролю на місцевому рівні у своїй діяльності не повинні залежати від рішень органів, які підлягають контролю
3	Безперервність	Контрольні заходи слід здійснювати постійно та безперервно
4	Повнота	Фінансовим контролем має бути охоплена вся діяльність у сфері місцевих фінансів
5	Поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю	Фінансовий контроль мають здійснювати не тільки суб'єкти зовнішнього контролю, а й внутрішні підрозділи контрольованої організації
6	Підзвітність	Органи фінансового контролю мають бути підзвітні у своїй діяльності перед суспільством, органами представницької та виконавчої влади, а також перед органами вищого державного фінансового контролю
7	Результативність	Фінансовий контроль має сприяти поліпшенню управління місцевими фінансами. Видатки на здійснення контролю не мають перевищувати ефект, дістаний за результатами проведеного контролю
8	Професійність	Проведення контрольних заходів передбачає застосування специфічних прийомів і методів, які потребують ґрунтовних знань та навичок, якими володіють тільки професійно підготовлені спеціалісти
9	Поєднання попереднього та наступного контролю	Для досягнення високої ефективності фінансового контролю його слід здійснювати як перед проведенням будь-якої фінансової операції, так і після її здійснення
10	Публічність і прозорість контролю	Діяльність органів контролю повинна бути відкритою для суспільства. Результати контрольних заходів слід своєчасно оприлюднювати у ЗМІ

- фінансовий контроль фінансово-кредитних органів;
- відомчий фінансовий контроль;
- внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- аудиторський фінансовий контроль.

### 3. За формою проведення:

- обов'язковий або зовнішній;
- внутрішній або ініціативний.

### 4. За сферою фінансової діяльності:

- бюджетний;
- податковий;
- валютний;
- кредитний;
- страховий;
- інвестиційний;
- контроль за грошовою масою.

### 5. За методами проведення:

- перевірка;
- обстеження;
- нагляд;
- аналіз фінансової діяльності;
- спостереження або моніторинг;
- ревізії.

Контроль має охоплювати всі етапи руху фінансових потоків. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяють на попередній, поточний і наступний. Попередній контроль проводять до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких відбуваються або можуть бути допущені порушення. Цей вид контролю покликаний, перш за все, запобігти порушенням у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Поточний контроль здійснюють під час проведення фінансових операцій, він є складовою частиною системи оперативного фінансового управління. Ефективність поточного контролю підвищується за умови його здійснення на ранніх етапах фінансових операцій – ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень, а не в момент сплати рахунків.

Істотним недоліком попереднього й поточного контролю є їхня відносно висока вартість, тому що іноді контрольні заходи передують вчиненим фінансовим порушенням. При цьому слід контролювати всю сукупність фінансових операцій, що призводить до витрачання значних трудових та матеріальних ресурсів.

Наступний контроль здійснюють після проведення фінансових операцій. Цей вид контролю, на відміну від інших, передбачає більш глибоке дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням цього виду фінансового контролю є виявлення відхилень, що не були відмічені під час здійснення попереднього та поточного контролю. Його також можна проводити для підтвердження правильності складання фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього проводять детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівнюючи їх з плановими фінансовими показниками.

Найбільш розповсюдженими методами фінансового контролю є ревізії і перевірки.

**Перевірка** – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій чи їхніх підрозділів. Результати перевірки оформляють у доповідній записці.

**Ревізія** – це метод документального контролю за фінансовогосподарською діяльністю підприємства, установи, організації з питань дотримання законодавства у фінансовій сфері, достовірності обліку і звітності; спосіб документального розкриття недоліків, розтрат, привласнень і крадіжок коштів та матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням. За результатами ревізії складають акт.

Є декілька видів ревізій:

- вибіркові (часткові) і фронтальні (повні);
- планові і позапланові;
- документальні і фактичні;

- комплексні і тематичні.

Відомчий фінансовий контроль здійснюють структурні підрозділи міністерств, відомств, державних комітетів та інших органів державного управління за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих їм підприємств, установ та організацій.

До недержавних видів фінансового контролю належать:

- внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- громадський фінансовий контроль;
- аудиторський фінансовий контроль.

Отже, слід зазначити, що фінансовий контроль на місцевому рівні полягає у запобіганні та своєчасному виявленні фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів. Цей контроль має законодавчо визначені об'єкти й суб'єкти контролю, принципи його здійснення, а також специфічну класифікацію.

### **Контрольні запитання за темою 6**

1. Назвіть учасників бюджетного процесу на субнаціональному рівні та їхніх основні повноваження.
2. Яку роль в бюджетному процесі відіграють представницькі органи місцевого самоврядування?
3. Дайте визначення розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів.
4. Які особливості притаманні системі місцевих фінансових органів? Дайте визначення місцевого фінансового органу, наведене в Бюджетному кодексі України.
5. Назвіть основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжбюджетних відносин.
6. Проаналізуйте стан фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу на місцевому рівні.

## **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3**

### **ФОРМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІЇ**

#### **ТЕМА 7 ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА**

##### **7.1 Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів.**

###### **Види комунальних підприємств**

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки визначає уповноважений орган управління. Відносини органів управління між такими суб'єктами можуть здійснюватися на договірних засадах.

Суб'єкти господарювання комунального сектора економіки – суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Підприємства комунального господарства мають понад 20 напрямів діяльності, які охоплюють фактично всі основні сфери життєдіяльності людини і за функціональним призначенням розподілені на:

- житлове господарство (житлові і нежитлові будинки та відокремлені будівлі);
- санітарно-технічні (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарного очищення сміття);
- транспортні (автобусні парки, трамвайні і троллейбусні депо, метрополітен та фунікулер);
- комунальної енергетики (електричні, газові і теплові мережі);
- комунального обслуговування (готелі тощо);
- міські шляхи.

Залежно від організаційно-правової форми виділяють такі комунальні підприємства:

1. Унітарне комунальне підприємство
2. Комунальне акціонерне товариство
3. Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю.

Згідно з Господарським кодексом України, **комунальне унітарне підприємство** утворюють компетентні органи місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності, воно входить до сфери його управління. Унітарне комунальне підприємство не має права власності на закріплене за ним майно. Майно такого підприємства є неподільним і не може бути розподілене на частки, паї. Не можуть мати часток, паїв у такому підприємстві і його працівники. Майно унітарного комунального підприємства використовують для господарського відання або на підставі права оперативного управління.

Ієрархію реалізації майнового права комунальної власності й управління комунальним майном, що належить територіальним громадам, можна зобразити за допомогою схеми (рис. 7.1)

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їхню діяльність.

Міські, селищні ради мають право здійснювати всі повноваження щодо їхньої комунальної власності, передбачені законом (виконувати всі майнові операції, передавати об'єкти в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, продавати й купувати, використовувати як заставу тощо).



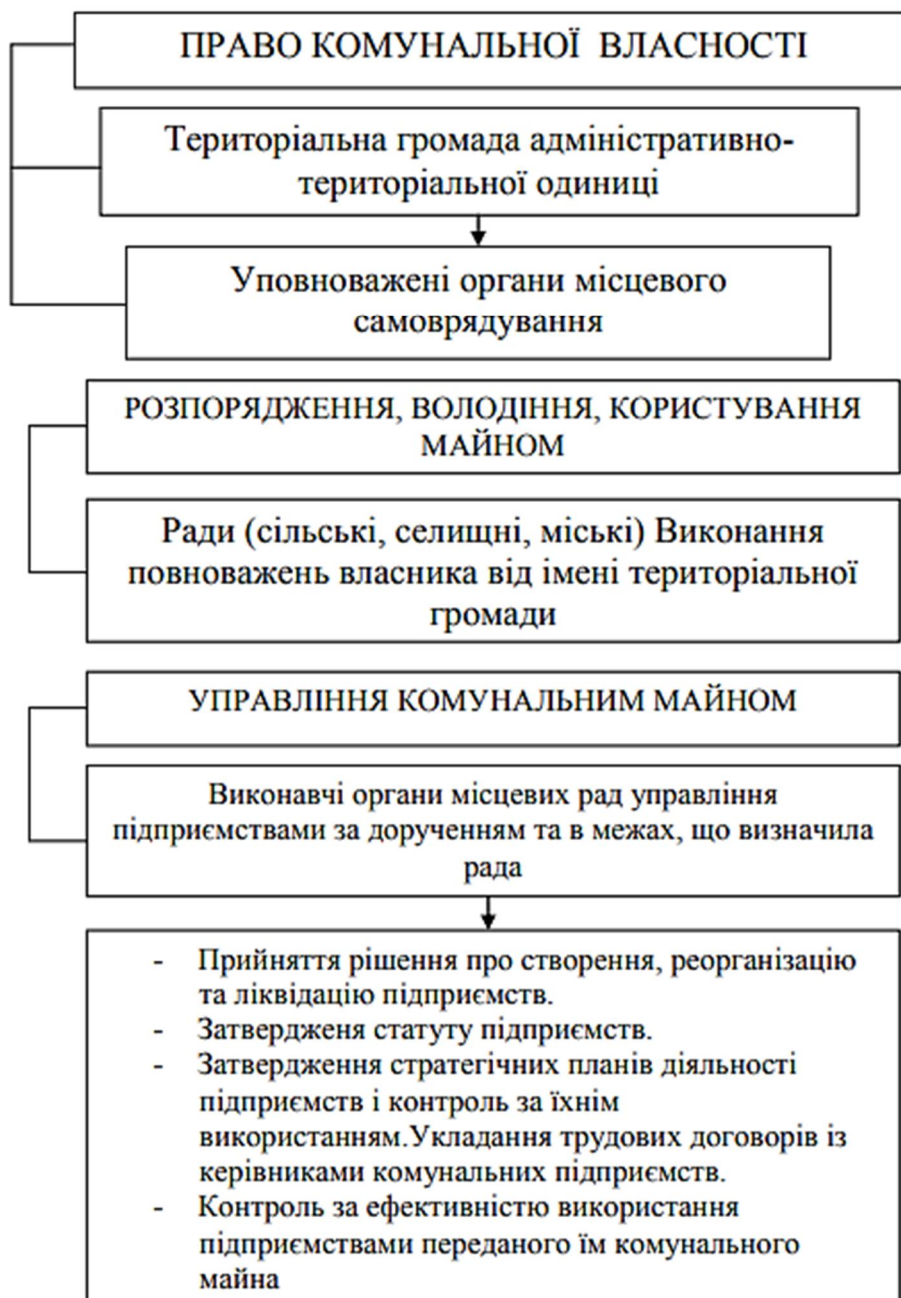


Рисунок 7.1 – Ієрархія реалізації майнового права комунальної власності і управління комунальним майном

За необхідності міська та селищні ради можуть ухвалити рішення про передачу окремих повноважень щодо управління комунальною власністю іншим утвореним ними органам або їхнім структурним підрозділам, визначивши межі цих повноважень та умови їхнього здійснення.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будують на засадах підпорядкованості, підзвітності й підконтрольності. Це виявляється у праві на відчуження та зміну форми власності комунального майна, встановленні частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, залученні на договірних засадах коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури і на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності здійснюють діяльність у формі комунальних унітарних підприємств.

**Комунальне акціонерне товариство** – це товариство, що має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах належних їм акцій. Орган місцевого самоврядування може володіти 100 % акцій акціонерного товариства або лише їхньою частиною. Комунальним акціонерним товариством вважають товариство, в якому понад 50 % акцій належить органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

**Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю** – це товариство, що володіє статутним фондом, розподіленим на частини, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. Комунальним вважають ТзОВ, де понад від 50 % статутного фонду належить органу місцевого самоврядування. У випадках, коли учасники ТзОВ не повністю вклали свої внески, вони відповідають за зобов'язання товариства в межах внесеної суми.

Органам місцевого самоврядування заборонено бути учасниками товариств з додатковою відповідальністю, повних товариств, а також командитних товариств.

Згідно із чинним законодавством України, можуть функціонувати два **види комунального унітарного підприємства:**

- *комунальне комерційне підприємство* (майно закріплюють за таким підприємством з правом повного господарського відання);
- *комунальне некомерційне підприємство* (майно закріплюють за таким підприємством з правом оперативного управління).

Право повного господарського відання майном належить підприємствам, які функціонують у режимі комерційного розрахунку та самоокупності. Окремі підприємства, наприклад міський електротранспорт, володіють майном з правом оперативного управління.

Комунальне комерційне підприємство – це суб'єкт підприємницької діяльності, діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результати своєї діяльності всім своїм майном. Майно закріплюють за підприємством з правом повного господарського відання, обсяг повноважень якого визначається законодавчими актами України і статутом підприємства. Характерною особливістю є те, що до реєстрації таких підприємств їхні статутні фонди мають бути повністю оплачені власником. Реєстрація підприємства може бути скасована господарським судом, якщо після закінчення фінансового року вартість чистих активів комунального комерційного підприємства буде меншою, ніж розмір статутного фонду, передбаченого статутом підприємства.

Комунальне комерційне підприємство має приймати й виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення і завдання, а також враховувати їх у процесі формування виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного та соціального розвитку й виборі контрагентів. Підприємство не може безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом. Комунальне комерційне підприємство має право відчужувати, віддавати в заставу майнові об'єкти, що належать до основних фондів, здавати в оренду цілісні майнові комплекси структурних

одиниць та підрозділів тільки на конкурентних засадах і лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить.

Кошти від продажу майнових об'єктів, що належать до основних фондів комунального комерційного підприємства, використовують на інвестування виробничої діяльності цього підприємства.

Комунальне некомерційне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

До майна комунального некомерційного підприємства входять: основні фонди та оборотні кошти, а також інші цінності, вартість яких відображають у самостійному балансі підприємства. Підприємство розпоряджається зазначеним майном, здійснюючи право оперативного управління.

Джерелами формування майна підприємства є:

- майно, передане йому органом управління;
- доходи, одержані від реалізації продукції, а також від інших видів господарської діяльності;
- доходи від цінних паперів;
- позичені кошти;
- капітальні вкладення та дотації з бюджетів;
- інші джерела, не заборонені законодавством України.

Комунальне некомерційне підприємство **може одержувати кредити** для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого воно належить.

Орган місцевого самоврядування, який управляє комунальним некомерційним підприємством, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна і має право вилучити майно, яке не використовують або використовують не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень.

Комунальне некомерційне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до

основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить.

Підприємство володіє лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі браку зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

Щодо організаційно-правової форми організації діяльності комунальних підприємств, то характерним є те, що органи місцевого самоврядування **не можуть бути створені у формі командитних товариств, повних господарських товариств і товариств з додатковою відповідальністю.**

## **7.2 Особливості фінансової діяльності підприємств комунальної власності**

**Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності** – це сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, якими розпоряджаються підприємства, що закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і йдуть на власні статутні потреби.

*Основним джерелом* формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти

До доходів від об'єктів комунальної власності згідно з бюджетною класифікацією відносять:

- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності територіальної громади;
- кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває в комунальній власності;

➤ плату за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;

➤ власні надходження бюджетних установ, що утримують за рахунок коштів відповідного бюджету.

Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності класифікують за такими ознаками:

### **1. Від майна і майнових прав:**

➤ постійні доходи (орендна плата; корпоративні права);

➤ разові доходи (приватизація та продаж об'єктів комунальної власності).

### **2. Від комунальних угідь:**

➤ платежі за ресурси місцевого значення;

➤ концесії – передача прав користування угіддями і ресурсами.

### **3. Від продуктивної діяльності:**

➤ підприємницька діяльність – прибуток комунальних підприємств;

➤ послуги місцевого господарства – комунальні платежі.

### **4. Від надання позичок:**

➤ доходи у вигляді відсотків;

➤ комунальний кредит.

Власні надходження бюджетних установ поділяють на першу і другу групи:

*Перша група* – це плата за послуги, що надають бюджетні установи. Цю групу утворюють надходження від плати за послуги, що надають бюджетні установи, згідно із законами та нормативноправовими актами. Такі надходження постійні і обов'язково заплановані в бюджеті.

*Друга група* – інші джерела власних надходжень бюджетних установ. Цю групу утворюють кошти, перераховані бюджетним установам для виконання окремих доручень, а також благодійні внески, гранти і дарунки. Такі кошти не постійні, і їх планують лише у випадках, що попередньо визначені рішеннями

Кабінету Міністрів України, укладеними угодами, в тому числі міжнародними, календарними планами проведення централізованих заходів тощо.

Власні надходження бюджетних установ використовують, відповідно до закону про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет, за такими напрямками:

- на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням зазначених у підгрупі послуг;
- на організацію зазначених у підгрупі видів діяльності, а також на господарські видатки бюджетних установ;
- на утримання, обладнання, ремонт майна бюджетних установ;
- на ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів (крім будівель і споруд) та матеріальних цінностей, на покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти, на преміювання осіб, які безпосередньо здійснюють збирання відходів і брухту, а також на господарські потреби бюджетних установ;
- за спеціально визначеними напрямками у разі надходження таких коштів.

Залежно від джерел фінансування, об'єкти комунальної власності класифікують таким чином:

- 1) підприємства, які перебувають на повному утриманні з місцевих бюджетів (заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури, туризму);
- 2) підприємства, які частково утримують з місцевих бюджетів (заклади культури, житлово-комунальне і транспортне господарство);
- 3) підприємства, які працюють на засадах самоокупності, сільські, селищні, міські ради (ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації).

У процесі своєї діяльності комунальні підприємства безпосередньо вступають у такі грошові відносини:

а) взаємовідносини підприємств з бюджетною системою і цільовими державними фондами з приводу сплати податкових платежів та бюджетного фінансування у вигляді асигнувань та соціальних трансфертів на капітальні вкладення, капітальний ремонт, відшкодування різниці в цінах і тарифах, фінансування поточних витрат, цільових програм тощо;

б) відносини комунальних підприємств із страховими організаціями з приводу страхування та отримання відшкодування у разі настання страхових випадків (страхування відповідальності підрядників, страхування відповідальності правлячих компаній, страхування цивільної відповідальності власників і орендарів, іпотечне страхування);

в) відносини, пов'язані з формуванням та розподілом грошових доходів: виручки, валового та чистого доходу, прибутку, грошових фондів підприємств (так, під час розподілу отриманої виручки її частину підприємства спрямовують передусім на відшкодування вартості спожитих у виробництві основних фондів і оборотних активів, потім – на відшкодування живої праці, а з частини, що залишилася, формують чистий дохід);

г) взаємовідносини між підприємствами комунальної форми власності під час внутрішньогалузевого перерозподілу прибутку, амортизації, коштів на капітальний ремонт із розпорядження місцевих органів влади;

д) відносини з банківською системою у зв'язку з отриманням і погашенням кредитів на капітальні вкладення та інші інвестиції в комунальний сектор економіки, а також з приводу сплати відсотків за банківськими позиками;

е) відносини комунальних підприємств зі своїми вищими за рівнем управлінськими структурами в межах внутрішньоструктурного або внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

У сучасних умовах значно зростає необхідність об'єктивного оцінювання фінансового стану підприємств комунальної форми власності. Це пов'язано з



тим, що місцеві органи самоврядування повинні ухвалити правильне рішення щодо конкретного виробництва. Вони мають з'ясувати доцільність виділення коштів з місцевого бюджету цьому підприємству для подальшого його функціонування. Щоб комплексно оцінити фінансовий стан підприємства, необхідно дослідити динаміку найзагальніших показників, що характеризують його діяльність. До таких показників належать: майновий стан підприємства, його прибутковість, ліквідність, плато- й кредитоспроможність, фінансова стійкість і стабільність, рентабельність, ділова активність.

Тобто, фінансовий стан підприємства комунальної форми власності – це стан, що характеризується наявністю у підприємства фінансових ресурсів, забезпеченістю коштами, необхідними для господарської діяльності, підтримання нормального режиму праці та життєдіяльності, здійснення грошових розрахунків з іншими суб'єктами господарювання.

Отже, для фінансового забезпечення розширення кругообігу виробничих фондів, досягнення високої результативності виробничо-господарської діяльності, створення умов, які б забезпечили платоспроможність і фінансову стійкість підприємства, необхідне проведення фінансового планування. Оскільки шляхом фінансового планування здійснюють активний вплив фінансів на господарську діяльність, аналіз виконання фінансового плану дає змогу контролювати всі ланки діяльності підприємства.

### **7.3 Основні напрями реформування комунального сектора в Україні**

В Україні комунальна власність формується шляхом передачі майна з державної власності або викупу органами місцевого самоврядування. Об'єктами передачі державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у спільну власність територіальних громад є: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їхніх структурних підрозділів, нерухоме майно (будівлі, споруди, у т. ч. об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально

визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський.

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців. Це проявляється у невикористанні найбільш ефективних механізмів розподілу комунального майна, що слід залучати в підприємницьку діяльність (виділення земельних ділянок і здача в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, неприйняття заходів щодо покриття витрат у разі неякісного виконання робіт підрядниками за договорами і т. п.).

У соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування інколи відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Вирішення потребує і таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

Щодо управління реформування відносин власності не в повній мірі відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям.

Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передають в управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. В іншому разі ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути засобом контролю органів місцевого самоврядування. Чинниками, що гальмують розвиток управління об'єктами комунальної власності, також є: відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів, обмеженість інвестиційних можливостей.

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які по суті є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості і надання комунальних послуг не спостерігають відчутного прогресу ринкових відносин.

Однак інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому для підвищення рівня і якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні встановлювати раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Більшість районних та обласних рад України ухвалили рішення про делегування власних повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, у т. ч. й повноваження щодо управління об'єктами спільної

власності. Проте деякі ради залишили ці повноваження для себе, а деякі ради делегували тільки частину повноважень з управління об'єктами спільної власності (наприклад, майном).

Основними напрямками реформування комунального сектора є:

- формування ринку послуг, створення конкурентного середовища у комунальному секторі;
- підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства, розширення їхнього переліку;
- проведення економічно обґрунтованої цінової політики;
- підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- посилення взаємозв'язків комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування.

Вітчизняні підприємства комунальної власності працюють переважно збитково. Водночас органи місцевого самоврядування усунуті від процесів приватизації більшості прибуткових підприємств, внаслідок чого такі об'єкти, як правило, повністю перейшли у приватну власність.

Функціонування підприємств-монополістів, заснованих виключно на комунальній формі власності, зумовлює їхню інертність, що стримує процеси впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збирання платежів за надані послуги. Тому назріла необхідність масштабних перетворень в комунальному секторі економіки та широкого залучення в цей сектор приватного капіталу. Підтвердженням доцільності цього може служити позитивний зарубіжний досвід Польщі, Угорщини, Чехії.

## **Контрольні запитання за темою 7**

1. У чому полягає суть комунальної власності?
2. Назвіть суб'єкти й об'єкти права комунальної власності.

3. Охарактеризуйте особливості формування комунальної власності в Україні.
4. Яким є склад місцевого господарства?
5. Наведіть перелік послуг, які надають на місцевому рівні.
6. Вкажіть, за якими ознаками класифікують підприємства комунального господарства.
7. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю.
8. В чому полягають особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
9. Назвіть доходи від об'єктів комунальної власності.
10. Проаналізуйте структуру і динаміку доходів місцевого самоврядування від об'єктів комунальної власності.

## **ТЕМА 8 ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

### **8.1 Сутність і склад комунального господарства**

Житлово-комунальне господарство являє собою соціально зорієнтовану ланку економіки країни, багатогалузевий господарський комплекс, функціональним призначенням якого є задоволення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ та організацій. ЖКГ забезпечує реалізацію відповідних прав і захист здоров'я громадян, сприяє соціально-економічному розвитку та зміцненню безпеки держави.

Розглядаючи склад житлово-комунального господарства за галузевою ознакою, можна виділити дві потужні підгалузі:

- 1) житлове господарство (утримання й експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством);

2) комунальне обслуговування (комунальне і побутове енерго- та водопостачання, каналізаційне господарство, санітарнотехнічне очищення і прибирання територій населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт і т. ін.).

**Житлове господарство:**

- житлове будівництво;
- експлуатація житлового фонду.

**Комунальне господарство (обслуговування):**

- водопостачання та водовідведення;
- каналізація;
- електропостачання;
- газопостачання;
- теплопостачання;
- санітарне очищення та озеленення території; благоустрій населених пунктів.

**Комунальне господарство** – складова частина житловокомунального комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання.

Метою комунального господарства є забезпечення населення відповідними видами послуг та поліпшення якості обслуговування споживачів.

Відповідно до функціонального призначення у складі комунального господарства можна виділити такі підгалузі та групи суб'єктів господарювання:

- санітарно-технічні підприємства (водопровідноканалізаційне господарство, санітарне очищення і прибирання);
- міський пасажирський транспорт (трамвай, тролейбус, автобус, комунальний таксопарк, метрополітен);

➤ підприємства комунально-побутового обслуговування (лазні, пральні, перукарні, будинки побуту, готельне господарство);

➤ підприємства комунальної енергетики (електростанції й електромережі, газове господарство, опалювальні котельні з мережами теплопостачання);

➤ зовнішній благоустрій (дорожнє і мостове господарство, вуличне освітлення, озеленення, прибирання кладовищ, парків і скверів, очищення водоймищ і архітектури малих форм – водограїв, пам'ятників);

➤ підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

Підприємства комунального господарства поділяють на:

1) ті, що виробляють матеріальну продукцію;

2) ті, що надають послуги.

До першої групи належать:

➤ заводи, виробничі цехи і майстерні, які випускають продукцію, що має речове вираження (споживання такої продукції може відбуватися не відразу, вона може нагромаджуватись і зберігатися у складських приміщеннях і транспортуватися на значні віддалі). Як правило, такі суб'єкти господарювання мають підсобний характер і кількість їхня є незначною;

➤ електростанції та електромережі, організації газового господарства і газові мережі, підприємства водопостачання з водопроводами і теплопостачання з тепломережами, які виробляють специфічну продукцію (продукція таких підприємств має вигляд речовин або енергії з визначеними якостями і параметрами; процеси її виробництва і споживання або збігаються у часі (наприклад, електропостачання), або відбуваються один за одним (водопостачання); тому така продукція не може нагромаджуватися і має випускатися в обсягах, що відповідають потребам на конкретний момент часу).

Друга група включає такі види суб'єктів господарювання, які надають житлово-комунальні послуги (процеси виробництва і споживання послуг невіддільні й відбуваються одночасно):

- житлово-експлуатаційні організації, що створюють сприятливі умови для комфортного проживання в житлових будинках і гуртожитках;
- міський пасажирський транспорт, який задовольняє потреби населення у швидкому і зручному пересуванні територією населеного пункту;
- лазні, пральні, хімчистки і будинки побуту, які задовольняють побутові потреби громадян;
- готельне господарство, яке створює належні житловопобутові умови для осіб, що тимчасово проживають на території населеного пункту;
- підприємства санітарної очистки, які забезпечують вивезення і знешкодження побутових відходів і сміття з житлових будинків та територій у межах населеного пункту.

#### **Види житлово-комунальних послуг:**

- особисті (мають споживчий характер, їх надають лише населенню і оплачують за рахунок особистих доходів домогосподарств. Наприклад, послуги пасажирського транспорту, житлового господарства);
- виробничі (можуть надавати як населенню – прання білизни громадян, видалення нечистот і вивезення сміття з їхніх будинків і т. ін., так і суб'єктам господарювання);
- громадського призначення (суспільно-корисні житловокомунальні послуги, призначені для створення сприятливих умов проживання громадян та нормальної діяльності підприємств, установ, організацій у населеному пункті (утримання зелених насаджень, прибирання, миття і освітлення вулиць і доріг, благоустрій територій та ін.). Для них характерними є широкий контингент споживачів і відсутність оплати з їхнього боку за отримані послуги.



## **8.2 Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства**

Основні відмінні риси організації фінансів підприємств комунального господарства зумовлені загальноекономічними, технологічними та управлінськими особливостями функціонування галузі.

Низка особливостей фінансової діяльності підприємств житлово-комунальної форми пов'язана зі своєрідністю виробленої продукції (наданих послуг), а також процесами їхнього виробництва і споживання. Так, частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення (про які згадувалось вище), є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюють на безоплатній основі. Підприємства не мають виручки від реалізації, а затрати на надання послуг повністю відшкодовують за рахунок коштів місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за таких обставин вони звільняються від сплати податку на прибуток підприємств.

На фінансові показники також впливає специфічний ритм роботи підприємств комунального господарства. Цей ритм залежить від ритмічності споживання продукції (послуг) у населеному пункті. Така залежність викликає нерівномірність виробництва продукції (надання послуг) як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання). Тому необхідну виробничу потужність підприємств комунальної сфери розраховують за найбільшою потребою, яка виникає у певні проміжки часу (доба, літо або зима). Це вимагає придбання (виготовлення) дорогого запасного (резервного) обладнання, що неможливо без залучення централізованих фінансових ресурсів. Як результат – виробничі потужності протягом значних періодів часу використовують не повною мірою, що зумовлює необґрунтоване зростання умовно-постійних витрат і собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондівіддачу і рентабельність капіталовкладень. Крім того, внаслідок

залежності від загального ритму життя населеного пункту доходи від реалізації продукції (послуг) надходять нерівномірно протягом року.

Для істотної частини підприємств комунального господарства великого значення набуває забезпечення безперебійності виробництва і доставки продукції або надання послуг (насамперед це стосується водо-, електро- і тепlopостачання, роботи пасажирського транспорту тощо). Збіг у часі процесів виробництва, доставки і реалізації продукції (послуг) на більшості підприємств житлово-комунального господарства позначається на формуванні особливого складу і структури їхніх оборотних активів. У результаті подібного збігу більшість житлово-комунальних підприємств не має незавершеного виробництва і готової продукції. Виняток становлять пральні, хімчистки, ремонтні майстерні, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельні організації, що входять до складу житловокомунального комплексу, які можуть мати досить значні обсяги незавершеного виробництва.

Під час виробництва продукції (послуг) переважна більшість комунальних підприємств не використовує таких видів оборотних активів, як сировина й основні матеріали, а в значних кількостях споживає допоміжні матеріали. Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за послуги (раз на місяць) у житловокомунальних підприємств виникає значна дебіторська заборгованість з оплати послуг, яку покривають власними оборотними коштами. Водночас за окремими послугами, які оплачують наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), утворюються додаткові кошти, які враховують як стійкі пасиви.

Відмінності у складі оборотних засобів на підприємствах житлово-комунальної сфери зумовлюють особливості методики визначення оптимальної потреби в оборотних коштах як за кожною їхньою статтею, так і за сукупним нормативом.

Певною мірою особливості фінансів комунального сектора пов'язані також зі специфікою управління цією сферою та її підпорядкованістю.

Органи місцевого самоврядування впливають на фінансове забезпечення комунальних підприємств за допомогою регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

### **8.3 Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування**

Основними джерелами фінансових ресурсів підприємств комунального господарства є:

- власний прибуток;
- кошти, отримані з державного або місцевого бюджетів як відшкодування витрат;
- кошти перехресного субсидування населення;
- лізинг.

**Перехресне субсидування населення** – це метод фінансового забезпечення підприємств житлово-комунального господарства, який дозволяє поряд із прямими виплатами з бюджету отримувати житлово-комунальні платежі на досить низькому рівні.

Під час перехресного субсидування тарифи на електроенергію і теплопостачання для населення встановлюють у кілька разів нижчі, ніж для підприємств.

Перевищення тарифів для промислових підприємств над тарифами для населення в окремих регіонах може сягати в 11,5 разів. Так, лідерами в перехресному субсидуванні є: підприємства з водопостачання і теплопостачання. Тарифи на електроенергію в деяких країнах наведені в таблиці 8.1.

Перехресне субсидування населення – це фактично прихований «комунальний податок», адже більші тарифи збільшують собівартість виготовлення продукції підприємств, а, отже, й ціну на неї для кінцевих споживачів–населення. Перехресне субсидування спотворює ринкові закони:

товар з більшою собівартістю продають за цінами нижчими, ніж товар з меншою собівартістю.

Особливістю складу основних фондів комунального господарства є те, що поряд з виробничими фондами (інженернотехнічними спорудами і мережами загальноміського призначення: водопровідними станціями, каналізаційними очисними спорудами, кільцевими та магістральними водопроводами, теплоцентралями; обладнанням заводів з переробки побутових відходів і сміття і т. ін.) до нього входять фонди зовнішнього благоустрою населених пунктів (дороги, мости і тротуари, пішохідні переходи та естакади, набережні; електричні опори для вуличного освітлення; багаторічні насадження; об'єкти архітектури малих форм – пам'ятники, водограї тощо).

Таблиця 8.1 – Тарифи на електроенергію в деяких країнах

Країна	Ціна для промисловості, \$ /кВт/рік	Ціна для домогосподарств, \$/кВт/ рік	Співвідношення між цінами для домогосподарств і для промисловості
Чеська Республіка	0,043	0,060	1,40
Угорщина	0,051	0,068	1,33
Німеччина	0,041	0,121	2,95
Польща	0,045	0,079	1,76
Росія	0,011	0,009	0,82
Україна	0,028	0,025	0,89
Великобританія	0,048	0,101	2,10
США	0,041	0,085	2,07
ЕС	0,052	0,107	2,06

У процесі фінансового планування та аналізу на підприємствах комунального господарства використовують типовий набір показників, що характеризують ефективність використання основних фондів (фондовіддача, фондомісткість, рентабельність основних засобів і сума прибутку на одну гривню основних засобів). Однак, оскільки продукція більшості підприємств комунальної сфери є однорідною, то показник фондовіддачі розраховують не

тільки у вартісному обчисленні, а й у натуральному вираженні (наприклад, визначають об'єм поданої через водопровід води, об'єм відведених стічних рідин на одну гривню основних виробничих фондів).

Отже, можна зазначити, що в складі оборотних виробничих коштів більшості підприємств комунального господарства немає таких статей, як сировина й основні матеріали, незавершене виробництво, однак є специфічна стаття «Абоненти», а в складі фондів обігу немає готової продукції.

З урахуванням описаних вище особливостей типовий перелік нормованих оборотних активів для більшості комунальних підприємств матиме такий вигляд:

- допоміжні матеріали;
- запасні частини для ремонту;
- паливо і пальне, пально-мастильні матеріали;
- тара;
- господарський інвентар та інші малоцінні та швидкозношувані

предмети:

- витрати мійбутніх періодів;
- абоненти (непрострочена заборгованість споживачів послуг).

До ненормованих оборотних коштів належатимуть:

- грошові кошти на рахунках у банках і в касі підприємства;
- кошти в незакінчених розрахунках (за винятком абонентської заборгованості).

Під час планування та калькулювання собівартості послуг підприємства й організації житлово-комунального господарства незалежно від відомчої підпорядкованості, форми власності та організаційно-правового статусу керуються «Методичними рекомендаціями з планування, обліку та калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства», затвердженими наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 6 березня 2002 р. № 47. Цей нормативний документ регламентує порядок групування

витрат для розрахунку показників планової собівартості, які використовують під час формування цін (тарифів) на роботи (послуги), для визначення потреби в оборотних коштах і планування прибутку житловокомунальних підприємств різних галузей.

У процесі фінансового планування підприємства комунального обслуговування можуть складати такі види кошторисів:

- загальновиробничих витрат;
- витрат на виробництво допоміжних цехів;
- витрат на утримання та експлуатацію обладнання;
- адміністративних витрат;
- витрат на збут;
- витрат на підготовку виробництва та освоєння нових потужностей;
- транспортно-заготівельних витрат;
- витрат на обслуговування виробничого процесу;
- інших виробничих витрат;
- витрат на всі види ремонтів основних фондів;
- витрат на охорону праці й техніку безпеки;
- витрат на утримання пожежної і сторожової охорони;
- витрат на винахідництво і раціоналізацію; витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури;
- витрат на виробничу практику і підготовку кадрів;
- витрат на представницькі цілі та рекламні заходи.

Виручка від реалізації в комунальному господарстві – основний вид доходів і джерело відшкодування експлуатаційних витрат, її величина прямо залежить від двох чинників: обсягу поставленої споживачам продукції (наданих послуг) у натуральному вираженні та розміру тарифів (цін) на неї.

## Контрольні запитання за темою 8

1. Склад комунального господарства в Україні. Визначте його роль і значення у формуванні місцевих бюджетів.
2. Як ви розумієте поняття місцевого господарства? Проаналізуйте його склад і структуру відповідно до норм чинного законодавства.
3. Які права у сфері управління та розпорядження майном, що належить до комунальної власності, мають, місцеві органи влади?
4. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.
5. Який стан комунальної власності в Україні сьогодні? Проаналізуйте його в контексті вітчизняної практики 90-х років минулого століття.

## ТЕМА 9 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВОГО РІВНІВ

### 9.1 Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів

*Європейська хартія про місцеве самоврядування.* На сьогодні до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося понад 30 країн світу. У 1996 р. Україна підписала цей документ і відтоді почалося формування і вдосконалення нормативно-правової бази функціонування місцевого самоврядування з урахуванням основних положень хартії і узгодженням їх з українським законодавством.

Україна як суверенна держава стала членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт, тобто взяла на себе зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Такі стандарти є важливою складовою частиною вчення про місцеві фінанси.

Першим багатостороннім правовим актом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії, стала Європейська хартія про місцеве самоврядування. Її підписали країни члени Ради Європи в жовтні 1985 р. Ст. 9 хартії визначає основні принципи організації фінансів місцевого самоврядування. Вона має назву «Фінансові засоби органів місцевого самоврядування». У восьми принципових положеннях про фінансову діяльність місцевого самоврядування відмічено, що органи місцевого самоврядування, мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними засобами. Отже, згідно із цим положенням, країни, які підписали хартію, беруть на себе два основні зобов'язання. По-перше, органи місцевого самоврядування слід наділити достатніми власними засобами. Подруге, ці органи в межах загальнодержавної економічної політики мають вільно розпоряджатися такими засобами. У пояснювальному коментарі до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо цього пункту, зазначено, що місцеві органи влади не може бути позбавлено свободи визначати першочергові витрати.

Згідно з пунктом 2 ст. 9, фінансові засоби органів місцевого самоврядування потрібно визначати відповідно до компетенцій, передбачених Конституцією та законом. Тобто хартія визначає порядок формування та обсяги фінансових ресурсів, які мають належати місцевому самоврядуванню.

Пункт 3 ст. 9 хартії встановлює, що хоча б частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів чи податків, ставки яких ці органи визначають у межах закону. Хартія вказує: частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, тобто тих податків і зборів, що встановлюють ці органи самостійно.

У пункті 4 ст. 9 хартії вказано, що фінансові системи, які забезпечують надходження фінансових засобів органів місцевого самоврядування, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження відповідності реальним витратам під час здійснення їхніх повноважень.



Пункт 5 ст. 9 хартії встановлює необхідність запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, призначених для корегування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також їхнього фінансового тягаря для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування. Такі процедури чи заходи не можуть обмежувати свободу дій органів місцевого самоврядування у власній сфері відповідальності.

Пункт 6 ст. 9 хартії вказує на необхідність відповідним чином погоджувати з органами місцевого самоврядування виділення їм перерозподілених коштів.

Пунктом 7 ст. 9 хартії визначається, що субсидії, які надають органам місцевого самоврядування, не можуть призначати для фінансування певних проектів. Важливо, щоб асигнування субсидій не обмежувало свободи дій органів місцевого самоврядування у власній сфері компетенції.

Пункт 8 ст. 9 хартії встановлює: для фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Згідно із цим принципом, уряди, які підписали хартію, зобов'язуються створити умови для розвитку комунального кредиту.

Отже, Європейська хартія про місцеве самоврядування визначила основні стандарти побудови фінансів місцевих органів влади. Україна, приєднавшись у листопаді 1996 р. до хартії, зобов'язалася забезпечити впровадження цих стандартів у життя.

*Всесвітня декларація місцевого самоврядування.* У вересні 1985 р. Всесвітня асоціація місцевого самоврядування та Інтернаціональна спілка місцевих влад (ІСМВ) ухвалила Всесвітню декларацію місцевого самоврядування. Ст. 8 Декларації «Кошти місцевих органів влади» окреслює основні засади побудови фінансів місцевих органів влади і складається із семи пунктів.

Згідно з пунктом 1 декларації, місцевим органам влади надають право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління,

і на вільне розпорядження грошовими надходженнями в межах їхніх повноважень.

У пункті 2 вказано, що розподіл коштів між місцевими органами влади слід здійснювати в розумних пропорціях відповідно до тих завдань, що вони виконують. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб і відповідне фінансове планування. У разі передачі будь-яких нових повноважень відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

У пункті 3 зазначено: розумна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади має надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких ці органи зобов'язані встановлювати самі.

Пунктом 4 визначається, що податкам, які місцеві органи влади мають право збільшувати або від яких вони отримують гарантовану частину, слід надати загального і гнучкого характеру, щоб місцева влада могла виконувати свої зобов'язання.

У пункті 5 вказано на потребу в автономії фінансово слабших місцевих органів управління в системі фінансового вирівнювання.

У пункті 6 зазначено, що право місцевих органів влади належним чином брати участь у розробленні правил, які регулюють загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, має бути чітко визначене.

Згідно з пунктом 7 декларації, надання одноразових субсидій, що асигнують не для фінансування спеціальних проектів або служб, також має бути встановлене. Водночас вказано, що надання субсидій не може виправдовувати недоречне втручання в політику, яку здійснюють місцеві органи влади в межах їхньої компетенції.

*Декларація про принципи місцевого самоврядування в країнах СНД.* Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах учасницях Співдружності Незалежних Держав – це міжнародний правовий акт, у якому регламентовано фінансову діяльність місцевого самоврядування.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах учасницях СНД проголошує лише частину принципів, декларованих Європейською хартією про місцеве самоврядування. Водночас є деякі новації, які стосуються майнових прав територіальних колективів, необхідності забезпечення стабільності економічного законодавства, заборони на вилучення вільних бюджетних коштів, її гарантій на власні та закріплені доходи, державних соціальних стандартів. Ці та деякі інші положення зумовлені особливостями соціально-економічної та політичної ситуації в пострадянських суспільствах, що формуються в країнах СНД. Декларація в цілому відображає практику становлення економічних основ місцевого самоврядування в Російській Федерації. Позиції, проголошені в декларації, знайшли відображення в законі Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

У трьох розглянутих актах міжнародного права є ряд спільних принципів, визнаних в усіх країнах, незважаючи на їхні соціально-економічні та політичні особливості. По-перше, органи місцевого самоврядування мають право на достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися. По-друге, обсяг фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, має бути достатнім і відповідним до завдань, обов'язків та компетенції місцевої влади. По-третє, держава надає фінансову допомогу фінансово слабким органам місцевого самоврядування. По-четверте, необхідність підтримки фінансово слабких органів місцевого самоврядування зумовлює застосування процедур державного фінансового вирівнювання.

*Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст.* Окремі положення про стандарти побудови фінансів місцевих органів влади містять Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст, ухвалені в березні 1992 р. Європейська декларація прав міст проголошує право громадян міст на фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією декларацією. До таких прав віднесено право на безпеку, незабруднене і здорове

навколишнє середовище, на працю, житло, свободу пересування, на охорону здоров'я, спорт і дозвілля, на культуру, інтеграцію багатьох культур, на якісну архітектуру, на погодження функцій роботи, соціальної активності й життя, на участь в управлінні містом, на економічний розвиток, безперервний розвиток економіки та навколишнього середовища, на послуги й товари, на багатство природи і природні ресурси, на розвиток особистості, на міжміське співробітництво, на рівноправність.

*У Європейській хартії міст проголошено такі принципи:*

➤ перший – місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх районів.

➤ другий – економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані, тому турботою місцевої влади є не тільки рівень, а і якість життя;

➤ третій – місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону та навколишньої території. Під час розробки своїх планів місцева влада має враховувати взаємовідносини свого міста з усім регіоном.

➤ четвертий – економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Обов'язок місцевої влади – виявляти прогалини в діючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку і в пов'язаних з ними політиці, пропозиціях, у стратегії та програмах;

➤ п'ятий – співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні та розвитку. Тому місцеві органи влади мають співпрацювати з приватним сектором, особливо в здійсненні програм професійної підготовки й освіти, у створенні соціальних служб, у відродженні на основі партнерства центральних районів міст.

## 9.2 Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах

Одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів багатьох зарубіжних країн є місцеві податки, збори і платежі. Їхня загальна кількість в окремих випадках є досить значною і, відповідно, вони відіграють істотну роль у формуванні доходів місцевого самоврядування.

Усі місцеві податки залежно від об'єкта оподаткування можна поділити на такі групи:

➤ місцеві податки на доходи (корпоративні та особисті). Ця група податків є досить вагомою, оскільки вони становлять від 80 до 100 % податкових надходжень до місцевих бюджетів скандинавських країн, Люксембургу, Естонії, Латвії, Литви;

➤ місцеві податки з продажу, які набувають різних форм, але за своєю сутністю – це податки на реалізовані товари і послуги. За рахунок цієї групи податків забезпечують від 20 до 76 % податкових надходжень до місцевих бюджетів США, Японії, Кореї, Австрії, Нідерландів, Іспанії, Греції, Португалії, Туреччини, Угорщини;

➤ податки на нерухомість, які відіграють відчутнішу роль у федеративних країнах, ніж в унітарних. Перш за все це стосується США, Канади, Австралії, Мексики, Великої Британії, Нової Зеландії;

➤ інші місцеві податки, які відображають політику місцевої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища (екологічні податки), зайнятості, а також податки, які справляють у вигляді плати за послуги, що надає місцева влада (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, зв'язком, автостоянками, за видачу різних документів).

Залежно від рівня влади, який визначає механізм місцевого оподаткування, доцільно виокремлювати:

1) *власні місцеві податки* – встановлюють місцеві органи самоврядування і стягують лише на території місцевої громади. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на

прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств);

2) *надбавки до державних податків* на користь місцевих бюджетів. Крім того, до цієї групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Обсяги відрахувань, а також граничні ставки надбавок визначає центральний уряд.

У переважній більшості зарубіжних країн місцева влада самостійно встановлює та контролює ставки місцевих податків. Поширеною є практика розподілу місцевих податкових надходжень між центральною, федеративною і місцевою владами; пропорції такого розподілу здебільшого визначає центральна влада і може зафіксувати їх у законодавстві (Бельгія, Швейцарія, Чехія, Данія, Фінляндія, Мексика, Норвегія). Самостійність місцевої влади однак є неповною і обмежується з боку держави трьома способами.

1. *Встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів.* Так, найважливіший місцевий податок на нерухоме майно обов'язковий до запровадження місцевими органами самоврядування таких країн, як Франція, Фінляндія, Італія, Іспанія, Туреччина, Австрія, Данія. Обов'язковими є місцеві податки на доходи фізичних осіб у Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції; на домогосподарства – у Франції, Португалії; на торгівлю – в Австрії, Албанії, Італії, Іспанії, Люксембурзі; на компанії – в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії.

2. *Визначення ставок місцевих податків і зборів.* Так, ставки місцевого податку на нерухомість визначають центральні органи влади у Туреччині, Словаччині, Болгарії, Албанії; на доходи фізичних осіб – у Болгарії і Латвії; на торгівлю – в Албанії; на компанії – у Фінляндії.

3. *Встановлення граничних ставок місцевих податків і зборів або надбавок до загальнодержавних податків,* у межах яких місцеві органи влади самостійно визначають ставку оподаткування. Таку практику застосовують щодо місцевих податків на нерухомість в Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії та інших країнах; податку на доходи фізичних осіб – у Норвегії, Естонії;

податку на торгівлю – в Австрії, Іспанії, Естонії, Угорщині; податку на домогосподарства – у Франції, Угорщині, Португалії; на компанії – в Австрії, Франції, Іспанії, Угорщині.

Обмеження фіскальної самостійності місцевої влади в зарубіжних країнах відбувається тільки у випадках, коли використання конкретних видів податків спричиняє макроекономічний ефект і визначає справедливість і ефективність системи оподаткування в цілому.

Слід зазначити, що ефективність діяльності органів місцевої влади щодо надання суспільних послуг і задоволення потреб населення, що постійно зростають, ступінь їхньої фінансової самодостатності і незалежності значною мірою визначається побудовою системи місцевого оподаткування як основного джерела фінансових ресурсів місцевої влади. Держава має створювати та реалізовувати достатні можливості для формування власної доходної бази органів місцевої влади в обсягах, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань, а також створення сприятливих умов для життєдіяльності громадян.

### **9.3 Зарубіжний досвід створення місцевих позабюджетних фондів**

Характерно, що в зарубіжних країнах органи місцевого самоврядування мають право створювати позабюджетні фінансові фонди і досить широко користуються цим правом. Такі фонди мають цільовий характер і їхні кошти використовують на вирішення конкретних місцевих і регіональних соціально-економічних проблем.

Перелік позабюджетних фондів, створюваних місцевими органами влади за кордоном, достатньо широкий, а саме:

- резервні; страхові; гарантійні;
- амортизаційні.

Наприклад, французькі комуни у вигляді перерахування субсидій беруть участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, що надають

гарантії повернення кредитів, виданих новоствореним фірмам. Для цього комуна укладає з кредитним закладом угоду, у якій визначають мету, суму капіталу та порядок функціонування гарантійного фонду, а також визначають умови повернення внесених у формі субсидій коштів у разі зміни чи ліквідації цього фонду.

Поширеним явищем у багатьох країнах є створення органами місцевого самоврядування страхових фондів для забезпечення гарантій повернення коштів, залучених ними від муніципальних позик. Насамперед це стосується муніципальних запозичень, які здійснюють під так звані моральні зобов'язання, не підтверджені відповідною заставою чи іншими юридичними гарантіями емітента облігацій місцевої позики.

Ще одним видом поширених у світовій практиці позабюджетних фондів є регіональні цільові фонди, створення яких пов'язане з необхідністю вирішення проблем конверсії та реструктуризації економічного господарства регіонів, які спеціалізуються на видобутку сировинних ресурсів, після вичерпання їхніх запасів.

Вони слугують для нагромадження фінансових ресурсів для проведення перепрофілювання регіональної і місцевої економіки і забезпечення стабільного розвитку адміністративно-територіальних утворень після згортання виробництва у видобувних галузях. Прикладами таких цільових фондів є Фонд спадщини у провінції Альберта у Канаді, Фонд перспективного розвитку на Алясці (США), фонди розвитку, призначені для структурної перебудови та розв'язання проблеми зайнятості у Нідерландах та ін.

Акумулявання коштів у таких регіональних фондах здійснюють за рахунок виділення частини доходу від реалізації невідтворюваних мінерально-сировинних ресурсів, від рентних платежів за видобуток надрентабельних видів корисних копалин. Наприклад, до згаданого Фонду перспективного розвитку штату Аляска зараховують 25 % рентної плати за видобуток нафти.

Зазначені фонди, як правило, захищені від втручання в процес їхнього використання центральної виконавчої влади і в окремих країнах перебувають



під контролем представницьких органів суб'єктів федерації чи регіонів. Як правило, їх створюють у вигляді трестів, що мають у своєму складі інвестиційні компанії. Така організаційно-правова форма дає змогу ефективніше нарощувати акумульований у фонді трастовий капітал шляхом отримання доходів від вкладання його коштів у статутні фонди рентабельних фірм, у цінні папери, нерухомість і земельні ділянки та інші види доходних активів.

Великий досвід напрацювали окремі країни у сфері фінансування інвестицій за рахунок муніципальних інвестиційних фондів, які формуються за рахунок амортизаційних відрахувань комунальних підприємств і є організаційною формою концентрації значних фінансових ресурсів для проведення широкомасштабної ротації застарілого і зношеного обладнання в секторі муніципального господарства.

Звичайно, за своїм значенням позабюджетні цільові фонди місцевої влади за кордоном поступаються соціально-економічній ролі місцевих бюджетів, але їхнє використання помітно зміцнює фінансову базу органів місцевого самоврядування і надає процесу формування їхніх фінансових ресурсів більшої гнучкості і стабільності.

### **Контрольні запитання за темою 9**

1. Зміст бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.
2. Порівняйте сучасний стан місцевого оподаткування в країнах Європейського Союзу та Україні.
3. Проаналізуйте структуру доходів і видатків органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
4. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування місцевих позабюджетних фондів. Які ви можете окреслити перспективи його запровадження в нашій державі?
5. У чому полягає сутність місцевих позик як джерела забезпечення бюджетних послуг у зарубіжних країнах?

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабанов И. Т. Основы финансового менеджмента : учеб. пособие / И. Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика. – 1997. – 478 с.
2. Бланк И. А. Финансовый менеджмент : учеб. курс / И. А. Бланк. – Киев : Ника-Центр, Эльга. – 2001. – 528 с.
3. Бригхэм Ю. Финансовый менеджмент. – СПб. : Знання, 2005. – 960 с.
4. Бригхем Є. Г. Основы финансового менеджменту : пер. з англ. / Є. Г. Бригхем. – Київ : Молодь. – 1997. – 1000 с.
5. Бюджетний кодекс Україна : чинне законодавство зі змінами та допов. на 25 серп. 2010 р. (Відповідає офіц. текстові). – Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.
6. Валдайцев В. С. Оценка бизнеса и инновации : учеб. пособие / В. С. Валдайцев – М. : «Филин». – 1997. – 148 с.
7. Григорьев В. В. Оценка предприятия : теория и практика : учеб. пособие / В. В. Григорьев, М. А. Федотова. – М. : ИНФРА-М. – 1996. – 400 с.
8. Гридчина М. В. Финансовый менеджмент : курс лекций / М. В. Гридчина. – Киев : МАУП. – 1999. – 136 с.
9. Євдокімова М. О. Місцеві фінанси : навч. посібник / М. О. Євдокімова ; ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. – Харків, 2014. – 343 с
10. Ковалев В. В. Финансовый анализ : Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. / В. В. Ковалев. – М. : Финансы и статистика.– 1996. – 432 с.
11. Конституція України : Постанова ВРУ від 28.06.1996 р. IV 254/96-ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.
12. Кочович Е. Финансовая математика. Теория и практика финансово-банковских расчетов. – М. : Финансы и статистика. – 1994. – 272 с.
13. Кудина М. В. Финансовый менеджмент / М. В. Кудина. – М. : Знання, 2004. – 256с.
14. Менеджмент организации / Под ред. З. П. Румянцевой и Н. А. Соломатина. – М. : ИНФРА-М. – 1996. – 328 с.
15. Мескон М. Х. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело. – 1992. – 528 с.
16. О. В. Посилкіна, М. І Сидоренко, Г. Х. Понтелеєв Фінансовий

менеджмент : навч. посібник для студентів спеціальності «Економіка підприємства». – Харків : Вид-во НФаУ. – 2005. – 207 с.

17. Оценка бизнеса : учебник / Под ред. А. Г. Грязновой. – М. : Знание, 2004. – 736с.

18. Павлова Л. П. Финансовый менеджмент / Л. П. Павлова. –М. : ИНФРА-М. – 1996. – 400 с.

19. Податковий кодекс України : зі змінами, внесеними згідно із Законами № 657-VII від 24.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

20. Про власність : Закон України. – Київ : Парламент. вид-во, 2000. – 80 с. 5. Про державний бюджет України на поточний рік : Закон України.

21. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р. : в 11 т. / ВРУ, Ін-т законодавства. – Київ, 1996. – Т. 5. – С. 13–20.

22. Про державну податкову службу в Україні : Закон України № 509-12 від 04.12.1990 р. : в 11 т. / ВРУ, Ін-т законодавства. – Київ, 1996. – Т. 1. – С. 7–37.

23. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – С. 379–429.

24. Про місцеві податки і збори : Закон України // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – С. 138–146.

25. Про систему оподаткування : Закон України № 77/97 від 18.02.1997 р. / ВРУ // Право України. – 1997. – № 4. С 45–98.

26. Стоянова Е. С. Финансовый менеджмент для практиков : краткий профессиональный курс. / Е. С. Стоянова, М. Г. Штерн. – М.: Перспектива. – 1998. – 239 с.

27. Терещенко О. О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посібник / О. О. Терещенко. – Київ : КНЕУ, 2003. – 554 с.

28. Финансовый менеджмент : теория и практика : учебник / Под ред. Е. С. Стояновой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во «Перспектива». – 2001. – 656 с.

29. Фінанси підприємств : навч. посібник : Курс лекцій / За ред. д.е.н., проф. Г. Г. Кірейцева. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 268 с.

30. Фінансовий менеджмент : навч. посібник / За ред. проф. Г. Г. Кірейцева. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 496 с.

31. Фінансовий менеджмент : Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / А. М. Поддєрьогін, Л. Д. Буряк, Н. Ю. Калач та ін. – Київ : КНЕУ. – 2001. – 294 с.

*Навчальне видання*

**КОНДРАТЕНКО** Наталія Олегівна

## **УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ ТА БЮДЖЕТОМ**

### **КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*(для студентів усіх форм навчання другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)*

Відповідальний за випуск *М. К. Гнатенко*  
За авторською редакцією  
Комп'ютерне верстання *О. Г. Ткаченко*

План 2018, поз. 172 Л

---

Підп. до друку 05.03.2019. Формат 60 × 84/16.  
Друк на ризографі. Ум. друк. арк. 7,7.  
Тираж 50 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:  
Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова,  
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002.  
Електронна адреса: [rectorat@kname.edu.ua](mailto:rectorat@kname.edu.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 5328 від 11.04.2017.