

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет



*До 50-річчя Тернопільського національного
економічного університету*

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Підручник

2-ге видання, доповнене і перероблене

*За редакцією доктора економічних наук,
професора О. П. Кириленко*

Тернопіль
2014

УДК 336.02(075.8)
ББК 65.9я73
М65

Авторський колектив:

О. П. Кириленко – завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, д.е.н., професор (розділ 1; § 2.4, 2.5; розділ 3; § 4.5; § 5.6; § 8.1; § 9.2, 9.3; розділ 12); А. В. Дем'янюк – старший викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н. (§ 5.2; § 6.3, 6.4); А. Б. Кондрашихін – завідувач кафедри державних і муніципальних фінансів Академії муніципального управління, д.е.н., професор (§ 9.4); О. Р. Квасовський – доцент кафедри фінансів суб'єктів господарювання і страхування Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (§ 8.3; § 9.1; § 10.1, 10.2); В. В. Костецький – доцент кафедри фінансів суб'єктів господарювання і страхування Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (§ 8.2; § 10.3); А. В. Лучка – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н. (розділ 7; § 11.1, 11.3; розділ 12); Б. С. Малиняк – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (§ 5.1, 5.3, 5.5; § 11.2, 11.4, 11.5; розділ 12); В. В. Перевознюк – старший викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н. (§ 9.1; § 10.4); В. В. Письменний – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (§ 2.1, 2.2, 2.3; § 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6; розділ 7; розділ 12); М. Б. Ріппа – доцент кафедри фінансів Національного університету державної податкової служби України, к.е.н., доцент (§ 6.1, 6.2, 6.5); В. М. Русін – старший викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н. (§ 11.1, 11.3); О. І. Тулай – доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, к.е.н., доцент (§ 5.4)

Рецензенти:

Інна Олександрівна Луніна – завідувач відділу державних фінансів Інституту економіки та прогнозування НАНУ, д. е. н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України;
Любов Валентинівна Лисяк – завідувач кафедри фінансів та державного управління Дніпропетровської державної фінансової академії, д. е. н., професор;
Микола Іванович Карлін – завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки, д. е. н., професор

*Затверджено Міністерством освіти і науки України як підручник
для студентів вищих навчальних закладів, які навчаються за освітньо-
професійною програмою бакалавра з напрямку підготовки «Фінанси і кредит»
(лист Міністерства освіти і науки України від 17.02.2014 р. № 1/11-2647)*

Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – 2-ге вид., доп. і перероб. – Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. – 448 с.

У підручнику розглянуто коло питань, що стосуються сутності, складових та засад організації місцевих фінансів, фінансової політики місцевих органів влади, формування дохідної бази місцевих бюджетів, системи видатків місцевих бюджетів, фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання, бюджетного процесу на місцевому рівні, організації фінансової діяльності підприємств місцевого господарства, фінансів підприємств комунальної власності, фінансової діяльності житлово-експлуатаційного комплексу, управління місцевими фінансами в Україні, світового досвіду організації місцевих фінансів й ін.

Підручник призначений для науковців, практиків-фінансистів, викладачів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто прагне поглибити знання з проблематики місцевих фінансів.

УДК 336.02(075.8)
ББК 65.9я73

ISBN 978-966-654-368-7

© ВПЦ «Економічна думка ТНЕУ», 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	
§ 1.1. Місцеве самоврядування та його роль у становленні місцевих фінансів	7
§ 1.2. Вчення про місцеві фінанси та його розвиток	10
§ 1.3. Сучасні наукові підходи щодо визначення сутності місцевих фінансів	13
§ 1.4. Функції місцевих фінансів та основні принципи їх організації	16
§ 1.5. Склад місцевих фінансових інститутів та їх характеристика	18
§ 1.6. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави	21
§ 1.7. Формування нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів	25
РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	
§ 2.1. Зміст місцевої фінансової політики та її сегменти	31
§ 2.2. Принципи організації місцевої фінансової політики	37
§ 2.3. Право податкової ініціативи	38
§ 2.4. Політика органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень	41
§ 2.5. Проблеми розвитку місцевої фінансової політики в Україні	44
РОЗДІЛ 3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	
§ 3.1. Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування	47
§ 3.2. Місцеві бюджети у системі фінансових ресурсів місцевого самоврядування	50
§ 3.3. Етапи розвитку місцевих бюджетів України	54
§ 3.4. Роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів і територіальних громад	61
§ 3.5. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування та проблеми її забезпечення	62
РОЗДІЛ 4. ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
§ 4.1. Поняття і види доходів місцевих бюджетів	71
§ 4.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування	74
§ 4.3. Характеристика механізму справляння місцевих податків і зборів	78
§ 4.4. Поширення практики самооподаткування мешканців територіальних громад	85
§ 4.5. Місцеві запозичення до місцевих бюджетів	89
§ 4.6. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення	95
РОЗДІЛ 5. СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
§ 5.1. Теоретичні основи формування видатків місцевих бюджетів	101
§ 5.2. Склад видатків місцевих бюджетів	110
§ 5.3. Основи планування видатків місцевих бюджетів	118
§ 5.4. Складання кошторису доходів і видатків бюджетної установи	124
§ 5.5. Порядок виконання видатків місцевих бюджетів	131
§ 5.6. Програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні	145
РОЗДІЛ 6. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ	
§ 6.1. Економічний зміст, необхідність та цілі фінансового вирівнювання	153
§ 6.2. Бюджетне регулювання, його мета, інструменти та методи	159
§ 6.3. Сучасний стан та проблеми здійснення фінансового вирівнювання в Україні	169
§ 6.4. Досягнення цілей фінансового вирівнювання в процесі реалізації регіональної політики України	177
§ 6.5. Шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання	185

РОЗДІЛ 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

§ 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.....	191
§ 7.2. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів	194
§ 7.3. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження.....	199
§ 7.4. Забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу на місцевому рівні.....	204

РОЗДІЛ 8. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА

§ 8.1. Місцеве господарство як інститут місцевих фінансів, його склад та стан	209
§ 8.2. Особливості фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної форми власності	217
§ 8.3. Малий бізнес та його роль у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування.....	229

РОЗДІЛ 9. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

§ 9.1. Склад та специфіка фінансової діяльності підприємств комунального господарства.....	241
§ 9.2. Необхідність та шляхи реформування житлово-комунального господарства України.....	251
§ 9.3. Перспективні напрями розвитку комунального сектору.....	259
§ 9.4. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства.....	266

РОЗДІЛ 10. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

§ 10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-експлуатаційного комплексу	275
§ 10.2. Фінансова діяльність підприємств житлового господарства	282
§ 10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств	292
§ 10.4. Фінансова діяльність комунальних підприємств водопостачання та водовідведення	305

РОЗДІЛ 11. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

§ 11.1. Місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження і функції	313
§ 11.2. Участь громадськості в управлінні фінансами територіальних громад.....	322
§ 11.3. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів.....	329
§ 11.4. Фінансовий контроль на місцевому рівні	351

РОЗДІЛ 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

§ 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування	367
§ 12.2. Теоретичні та практичні аспекти бюджетного федералізму	371
§ 12.3. Доходи і видатки локальних урядів	376
§ 12.4. Зарубіжний досвід місцевих позабюджетних фондів	384
§ 12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном	385
§ 12.6. Місцеві позики в зарубіжних країнах.....	390

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ 397**ТЕСТИ..... 399****ГЛОСАРІЙ 406****ЗАДАЧІ 415****ДОДАТКИ 421****ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 439**

ПЕРЕДМОВА

Дисципліна «Місцеві фінанси» є складовою науки про фінанси, вона логічно продовжує вивчення системи економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту, утворенням та використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів. Як відомо, фінанси охоплюють усі сфери й рівні розподільчих та перерозподільчих відносин: загальнодержавний, регіональний і місцевий рівень, суб'єктів господарювання, домашні господарства. Функціонування місцевих фінансів пов'язано з розподільчими та перерозподільчими відносинами, які виникають на рівні регіонів і територіальних громад, супроводжуються утворенням та використанням фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування і призначені для задоволення різноманітних потреб населення.

Вивчення дисципліни «Місцеві фінанси» проходить у безпосередньому зв'язку з такими навчальними дисциплінами, як «Бюджетна система», «Податкова система», «Бюджетний менеджмент», «Казначейська справа» та ін.

Предметом науки про місцеві фінанси є: фінансові відносини, що виникають на регіональному та місцевому рівнях у процесі формування та використання фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування.

Метою курсу «Місцеві фінанси» є: з'ясування сутності та ролі місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку країни та адміністративно-територіальних утворень; вивчення механізму їх функціонування.

Основні завдання курсу: вивчення суті та значення місцевих фінансів, засад їх функціонування як одного з дійових важелів економічної політики органів місцевого самоврядування; набуття вмінь аналізувати використання доходів органів місцевого самоврядування.

При вивченні курсу витримана така послідовність викладання матеріалу за темами: 1) Сутність, складові та засади організації місцевих фінансів; 2) Фінансова політика місцевих органів влади; 3) Місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевих органів влади; 4) Формування дохідної бази місцевих бюджетів; 5) Система видатків місцевих бюджетів; 6) Фінансове вирівнювання та бюджетне регулювання; 7) Бюджетний процес на місцевому рівні; 8) Організація фінансової діяльності підприємств місцевого господарства; 9) Фінанси підприємств комунальної власності; 10) Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу; 11) Управління місцевими фінансами в Україні; 12) Світовий досвід організації місцевих фінансів.

У процесі вивчення курсу студенти мають можливість ознайомитися з широким колом питань з теорії та практики функціонування місцевих фінансів України і зарубіжних країн. В підручнику визначено сутність місцевих фінансів та обґрунтовано їх роль в економічному і соціальному розвитку держави, регіонів та територіальних громад, досліджено концептуальні основи та нормативно-правове забезпечення міс-

цевих фінансів, наголошено на історичних аспектах розвитку місцевого самоврядування та місцевих фінансів; розглянуто склад місцевих фінансових інститутів і механізм їх дії.

Важливе місце відведено питанням формування та використання місцевих бюджетів як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування; сутності та механізму організації міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання; фінансового забезпечення місцевого господарства, в тому числі комунальних підприємств; практиці місцевих запозичень. Крім того, розглянуто актуальні питання формування та використання цільових фондів органів місцевого самоврядування, казначейського обслуговування місцевих бюджетів, управління і контролю на місцевому рівні. Проаналізовано засади організації місцевих фінансів в зарубіжних країнах й окреслено можливі шляхи застосування кращого досвіду у вітчизняній практиці. В підручнику дається визначення основних понять і категорій, зроблено наголос на найважливіших термінах, які необхідно засвоїти при вивченні дисципліни.

Висвітлення вищезазначених питань проведено на основі чинного законодавства з питань фінансів та бюджету, аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду та підкріплене відповідними статистичними матеріалами.

Розділ 1.

СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- § 1.1. Місцеве самоврядування та його роль у становленні місцевих фінансів.**
- § 1.2. Вчення про місцеві фінанси та його розвиток.**
- § 1.3. Сучасні наукові підходи щодо визначення сутності місцевих фінансів.**
- § 1.4. Функції місцевих фінансів та основні принципи їх організації.**
- § 1.5. Склад місцевих фінансових інститутів та їх характеристика.**
- § 1.6. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави.**
- § 1.7. Формування нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів.**

Ключові терміни і поняття

Місцеві фінанси; розподільча, контрольна та стимулююча функції місцевих фінансів; принципи організації місцевих фінансів; інститут місцевих бюджетів; інститут місцевих податків і зборів; інститут цільових фондів органів місцевого самоврядування; інститут місцевих позик; інститут комунального кредиту; інститут комунальної власності.

§ 1.1. Місцеве самоврядування та його роль у становленні місцевих фінансів

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

(1432 р.), Київ (1497 р.). Проіснувало магдебурзьке право до XVIII–XIX ст., поступово втрачаючи своє значення.

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

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

Поняття «самоврядування», «самоуправління» почали використовуватися в Європі з другої половини XVIII ст. саме щодо місцевого самоврядування. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями.

Найважливіші ідейні витoki теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів систематизовано на рис. 1.1.

Розвиток науки про місцеві фінанси проходив у нерозривному зв'язку з теоретичними дослідженнями суті та природи інституту місцевого самоврядування. Одночасно, на формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, як показує світовий досвід, значний вплив мають особливості історичного розвитку кожної країни, специфічні процеси становлення держави, вдосконалення організаційних форм функціонування місцевого самоврядування. Крім того, вирішальними чинниками формування теоретичних уявлень є визначні події у сфері демократизації суспільства, такі як революції, визвольні рухи, конституційне закріплення прав і свобод громадян тощо.

7 грудня 1990 р. в Україні вперше серед республік колишнього СРСР був прийнятий закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Власне саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного за радянських часів.

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. було прийнято ряд законодавчих документів і Конституцію України (1996 р.), які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

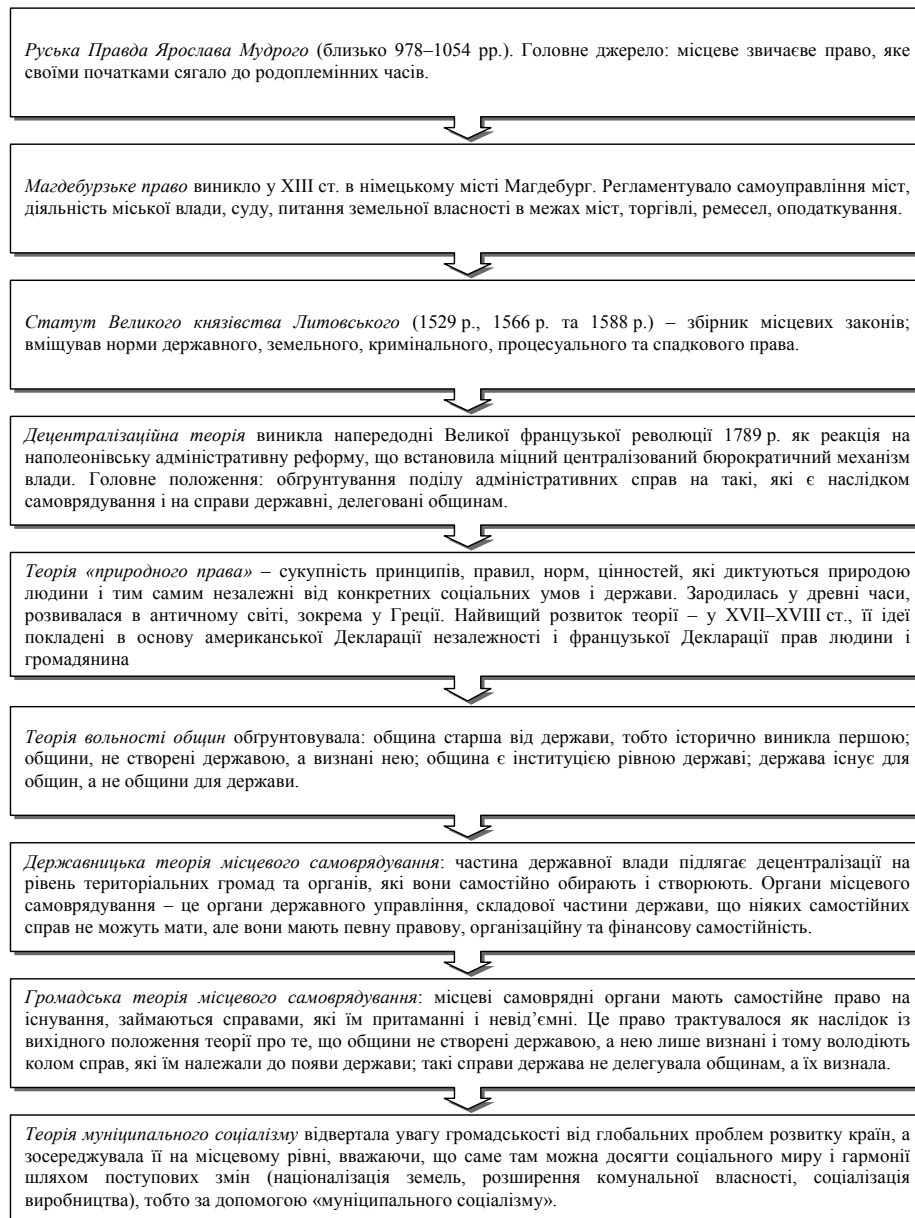


Рис. 1.1. Ідейні витoki теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

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

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

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

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

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

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

§ 1.2. Вчення про місцеві фінанси та його розвиток

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

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна зустріти у роботах таких корифеїв економічної науки, як А. Сміт, К. Штейн, Л. Штейн, Р. Гнейст, К. Рау, А. Вагнер та

ін. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів; вивчали склад доходів і видатків місцевих спілок, сутність місцевого оподаткування, його відповідність критеріям ефективного оподаткування.

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

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

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

У 1960–1980 рр. особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, вдосконалення бюджетного регулювання. Дані питання розглядалися у працях багатьох вчених, зокрема А. Александрової, М. Васильєвої, А. Величко, С. Вишнякова, В. Демченкова, А. Колеснікова, Р. Кудряшова, Г. Лалаєва, Г. Поляка, М. Ужвенко, Я. Хесіна, Б. Філімонова, Н. Ширкевич та ін.

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

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

склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

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

Проте на початку 1930 р. відбулося посилення централізованих засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, зростала залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшувалася питома вага місцевих доходів, незначними за розмірами залишалися місцеві податки і збори. Прийняття у 1938 р. рішення щодо включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Даним рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований у роки непу.

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

Відхід у 1980 р. від командно-адміністративних методів керівництва та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили проведення низки змін в економічному житті країни. 9 квітня 1990 р. приймається закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. Закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Прийняття даних законів ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування, а отже – і місцевих фінансів.

§ 1.3. Сучасні наукові підходи щодо визначення сутності місцевих фінансів

У фінансовій літературі пострадянського періоду вперше поняття місцевих фінансів згадується в навчальному посібнику, опублікованому в 1991 р. у Києві, – «Государственные финансы» (за редакцією д.е.н., професорів В. Федосова, С. Огородника та В. Суторміної). На початку 1990 р. відомими вітчизняними вченими була визнана необхідність існування місцевих фінансів в умовах створення в нашій країні основ ринкового господарювання. В посібнику розглядались джерела формування місцевих фінансів: бюджетні та позабюджетні кошти місцевих рад, кошти органів громадського тери-

торіального самоуправління; була дана характеристика доходів і видатків місцевих рад, порядку їх розмежування між радами різних рівнів.

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

Так, відомий український вчений О. Василик, який одним з перших почав досліджувати теоретичні і практичні питання місцевих фінансів, підкреслював, що місцеві фінанси – явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні.

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

За визначенням В. Кравченка, місцеві фінанси представляють систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань – як власних, так і делегованих. Такий підхід відповідає загально-розповсюдженим уявленням щодо категорії фінансів загалом і, крім того, дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їх тісний та взаємообумовлений зв'язок з інститутом місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що на таких же концептуальних засадах засновані підходи низки російських економістів, зокрема А. Бабича та Л. Павлової, щодо тлумачення поняття місцевих фінансів як сукупності соціально-економічних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення.

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

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

Таблиця 1.1

Визначення категорії «місцеві фінанси»

Автор	Джерело	Визначення
А. Бабич	Державні та муніципальні фінанси	Сукупність соціально-економічних відносин, що виникають при формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення
В. Базилевич	Державні фінанси	Система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань
О. Василик	Теорія фінансів	Сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі соціально-економічного розвитку територій
О. Кириленко	Місцеві фінанси	Система фінансових відносин, що виникають з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань
В. Кравченко	Місцеві фінанси України	Система формування, розподілу і використання грошових й інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій та завдань як власних, так і делегованих
Л. Павлова	Фінанси місцевих органів управління капіталістичних країн	Економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій
В. Пілін	Муніципальне право Російської Федерації	Сукупність грошових коштів, що формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення
В. Суторміна	Фінанси капіталістичних країн	Система грошових відносин, пов'язаних з акумулюванням частини сукупного суспільного продукту, його розподілом і використанням відповідно до функцій, які виконує місцева влада
К. Чижов	Місцеві фінанси капіталістичних країн	Доходи і видатки місцевих органів влади та підприємств й організацій

У розглянутих визначеннях категорії місцевих фінансів, а також у запропонованому нами і поданому нижче можна відзначити такі характерні особливості:

- по-перше, місцеві фінанси представляються як система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;
- по-друге, в процесі здійснення цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;

- по-третє, цільова підпорядкованість даної системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

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

Проте вірність даного визначення потребує свого підтвердження, а саме з'ясування таких питань: чи незалежні органи місцевого самоврядування від центральної влади, чи володіють вони достатніми фінансовими ресурсами для виконання своїх завдань, чи можуть вони самостійно ними розпоряджатися? Все це буде зроблено при розгляді подальших тем.

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

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

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

Особливості місцевих бюджетів, місцевого оподаткування, міжбюджетних відносин у ринкових країнах вивчаються і узагальнюються такими вченими пострадянського простору, як В. Андрущенко, Б. Болдирев, В. Кравченко, Л. Окунева, Л. Павлова, Г. Семєко, С. Слухай, Д. Суворов, В. Суторміна, А. Толкушин, В. Федосов, Д. Черник та ін.

§ 1.4. Функції місцевих фінансів та основні принципи їх організації

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 суті кожної економічної категорії. Говорячи про функції, ми тим самим розкриваємо призначення і роль тієї чи іншої категорії.



Рис. 1.2. Функції місцевих фінансів

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

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

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді та затвердженні, а також при виконанні й складанні

звіту про виконання місцевих бюджетів, у процесі здійснення контролю за формуванням та використанням бюджетних коштів. Сфера дії контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які знаходяться в розпорядженні місцевого самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове й економне використання.

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

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

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

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

У Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 р. визначено низку важливих питань, які стосуються місцевих фінансів, перш за все це розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів і видів, процес розрахунку бюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету, відповідальність всіх учасників бюджетного процесу і контрольні повноваження владних органів, у тому числі органів місцевого самоврядування. Крім того, в кодексі встановлено порядок здійснення місцевих запозичень.

В щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

Аналіз чинної законодавчої бази, яка регламентує функціонування місцевого самоврядування України, дає можливість виділити такі основні *принципи організації місцевих фінансів*, що передбачають:

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

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

§ 1.5. Склад місцевих фінансових інститутів та їх характеристика

Сутність та функції місцевих фінансів знаходять свій прояв у певному комплексі правил та юридичних норм, що регулюють дану сферу фінансових відносин; їх можна трактувати як *місцеві фінансові інститути*, до яких належать: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності (рис. 1.3).

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

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

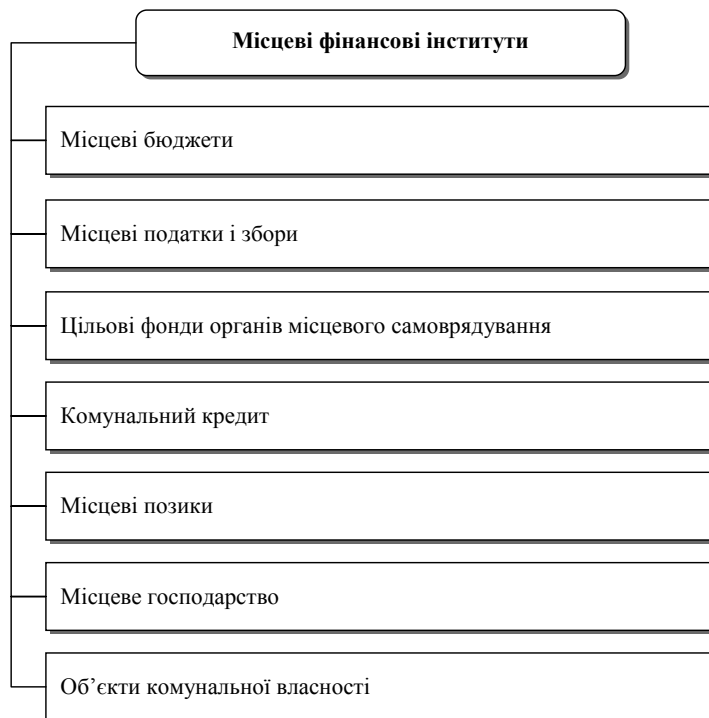


Рис. 1.3. Склад місцевих фінансових інститутів

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

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

Ще одним місцевим фінансовим інститутом є *цільові фонди* органів місцевого самоврядування, практика функціонування яких в Україні є досить суперечливою. Справа в тому, що у законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1992 рр.) було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте у наступні роки (з 1995 р.) відбувалося поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. У даний час згідно з Бюджетним кодексом України створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Самостійним інститутом місцевих фінансів є *комунальний кредит* як сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з іншого, за яких місцеве самоврядування виступає в якості частіше за все позичальника, рідше – кредитора. Чинним законодавством передбачено можливість створення місцевими радами комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ.

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

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

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

- підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

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

До складу об'єктів, на які виникає право комунальної власності, належать: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо. Більшість цих об'єктів (головним чином, соціально-культурного призначення) утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів, окремі об'єкти (комунального і житлового господарства) отримують дотації з бюджетів. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів.

§ 1.6. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави

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

В Україні через систему місцевих фінансів перерозподіляється близько 10% вартості валового внутрішнього продукту; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження достатньо значних грошових засобів у місцевих бюджетах відповідає новим більш широким і складним завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплати допомог по соціальному захисту і соціальному забезпеченню. Таким чином, за допомогою місцевих фінансів проходить перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності і соціальними групами населення.

В умовах ринкових трансформацій місцеві фінанси та місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг та благ, які задовольняти за рахунок державного бюджету недоцільно та неефективно. Місцеві бюджети перетворилися

на основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. В зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

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

Фінансова безпека – порівняно нова і надзвичайно широка за своїм змістом категорія, яка протягом останніх років активно досліджується у вітчизняній економічній літературі. До основних *індикаторів фінансової безпеки* відносять, перш за все, ступінь виконання зведеного і державного бюджету, дефіцит державного бюджету та його фінансування, формування і використання позабюджетних фондів, рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет тощо. Дослідження даних показників дає можливість зробити висновок щодо безпосереднього впливу на їх розмір 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 їх функціонування, слід відносити до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

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

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

Майже 3/4 усіх коштів місцевих бюджетів спрямовується на соціальні цілі, а саме: соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання закладів й об'єктів, що належать до соціально-культурної сфери. На місцеві бюджети лягає достатньо відчутний тягар соціальних видатків, спрямованих на вирішення 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, саодинок матерів, пенсіонерів, мало-забезпечених громадян тощо.

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

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

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

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

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

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

Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого ВВП і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці ця функція місцевих бюджетів реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України. В процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення існуючих відмінностей. Останніми роками відбувається збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових субвенцій.

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

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

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

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

§ 1.7. Формування нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів

До базових нормативних актів, які регламентують функціонування місцевих фінансів, слід віднести Конституцію України (1996 р.), Бюджетний кодекс України (2010 р.), Податковий кодекс України (2010 р.), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), щорічні закони про Державний бюджет України та ін.

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

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

В Конституції України також вказано, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Як відомо, фінансова база органів місцевого самоврядування формується зокрема за рахунок місцевих податків і зборів, перелік яких в Україні був визначений ще у 1993 р. Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори». На момент виходу даного Декрету до складу місцевих було віднесено 2 податки та 14 зборів. В цьому нормативному акті було визначено також граничні розміри місцевих податків і зборів, порядок їх обчислення та джерела сплати, повноваження органів місцевого самоврядування в галузі визначення місцевих податків і зборів, відповідальність платників.

18 лютого 1997 р. приймається нова редакція Закону України «Про систему оподаткування», який встановив принципи побудови вітчизняної системи оподаткування, окреслив склад податків і зборів, які справляються в Україні, в тому числі місцевих податків і зборів, визначив основи механізму

справляння податків та обов'язкових платежів, а також права, обов'язки та відповідальність платників. В законі (ст. 15) було наведено перелік місцевих податків і зборів, у тому числі обов'язкових до встановлення місцевими радами. Вказано, що місцеві податки і збори, механізм та порядок їх сплати встановлюється сільськими, селищними, міськими радами відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок, установлених законодавством. Суми місцевих податків і зборів зараховуються до місцевих бюджетів.

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

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

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

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) відзначено, що органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з чинними законами. Особливо підкреслено, що втручання державних органів у дані процеси не допускається. Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (ст. 62).

У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з даного бюджету до державного бюджету частину надлишку у встановленому порядку. Законом передбачено визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які повинні враховувати економічний, соціальний,

природний та екологічний стан територій, а також виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 62).

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

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

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

Місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні не нижче мінімальних соціальних потреб. При недостатності дохідних джерел 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 зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади (ст. 67). Визначено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок

рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Ст. 68 закону органам місцевого самоврядування надано право утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою.

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

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» був прийнятий 9 квітня 1999 р., в ньому визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, їх взаємовідносини з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями. Окреслено основні завдання місцевих державних адміністрацій, принципи діяльності, компетенцію і повноваження, зокрема в галузі бюджету та фінансів.

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

- по-новому представлено склад бюджетної системи України з виділенням державного і місцевих бюджетів, запроваджено нове поняття – бюджети місцевого самоврядування;
- визначено принципи вітчизняної бюджетної системи;
- запроваджено єдину бюджетну термінологію;
- здійснено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів;
- застосовано принципово новий підхід до класифікації як доходів, так і видатків місцевих бюджетів;
- визначено внутрішню будову місцевих бюджетів;
- встановлено джерела формування та напрямки використання бюджету розвитку;
- зміцнено фінансову базу органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку власних доходів;
- встановлено зацікавленість органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- визначено основні підходи до здійснення місцевих запозичень;

- запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин;
- систематизовано види бюджетних трансфертів та засади їх надання;
- встановлено формульний порядок розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету);
- заборонено здійснення міжбюджетних позичок і створення органами місцевого самоврядування позабюджетних фондів;
- регламентовано процедури бюджетного процесу;
- визначено відповідальності всіх учасників бюджетного процесу, а також контрольні повноваження владних органів.

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

Важливим етапом вдосконалення системи місцевих фінансів стало ухвалення нової редакції *Бюджетного кодексу України* від 8 липня 2010 р., а також внесення до нього протягом наступних років змін, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема: місцевим бюджетам було передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету; розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, які визначаються функціями держави і передаються до виконання органам місцевого самоврядування; розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів. Крім того, вдосконалено бюджетні процедури щодо: участі місцевих бюджетів у наданні їм із державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів); застосування нормативів відрахувань субвенцій із державного місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах; передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проведена в Україні податкова реформа та ухвалення 2 грудня 2010 р. *Податкового кодексу України* справили певний позитивний вплив на формування дохідної бази місцевих бюджетів у частині закріплених та власних доходів, а також на організацію міжбюджетних відносин. Так, у кодексі змінено склад місцевих податків і зборів; запроваджено місцевий податок на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб; збільшено ставки плати за землю та ін. До місцевих податків кодексом віднесено: 1) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної

ділянки; 2) єдиний податок. До місцевих зборів віднесено: 1) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 2) збір за місця для паркування транспортних засобів; 3) туристичний збір.

У щорічних *Законах України про Державний бюджет України* проводиться конкретизація механізму реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, у цих законах визначається вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, особливості здійснення взаємовідносин між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами, встановлюються обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес.

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

Запитання для перевірки знань

1. Назвіть першопочаткові форми організації територіальних спільнот в Україні. Вкажіть характерні ознаки, які відрізняють їх від європейських аналогів кінця XIX ст.

2. Охарактеризуйте положення земської реформи 1864 р. в Російській імперії. Як вплинув процес формування земств на розвиток місцевих фінансів на українських землях в кінці XIX ст. – на початку XX ст.?

3. Обґрунтуйте значення місцевих рад народних депутатів в Радянському Союзі у вирішенні питань економічного та соціального спрямування.

4. Розкрийте основні етапи розвитку інституту місцевого самоврядування як передумови функціонування місцевих фінансів після здобуття Україною незалежності.

5. Дайте характеристику основним теоріям місцевого самоврядування. Назвіть зарубіжних і вітчизняних вчених минулого та сучасності, а також їх праці з питань місцевих фінансів.

6. Охарактеризуйте основні функції місцевих фінансів, а також обґрунтуйте механізм їх дії в ринковій економіці.

7. Яку роль відіграють місцеві фінансові інститути у реалізації регіональної соціальної політики та зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?

8. Як вплинуло прийняття Конституції України та ряду інших законодавчих актів у другій половині 90-х рр. XX ст. на розвиток місцевого самоврядування в нашій державі?

9. Порівняйте положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері місцевих фінансів.

10. Чи вбачаєте Ви доцільність у змінах нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів в Україні? Яких саме?

11. Порівняйте особливості регулювання фінансових відносин на місцевому рівні в Україні та за кордоном.

Розділ 2.

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

§ 2.1. Зміст місцевої фінансової політики та її сегменти.

§ 2.2. Принципи організації місцевої фінансової політики.

§ 2.3. Право податкової ініціативи.

**§ 2.4. Політика органів місцевого самоврядування у сфері місцевих за-
позичень.**

§ 2.5. Проблеми розвитку місцевої фінансової політики в Україні.

Ключові терміни і поняття

Фінансова політика місцевих органів влади; суб'єкти вироблення фінансової політики; об'єкти фінансової політики; засоби реалізації фінансової політики; бюджетна політика; податкова політика; фінансова політика у сфері місцевого господарства; фінансова стратегія; фінансова тактика; принцип законності; принцип децентралізації управління; принцип деконцентрації повноважень; принцип партнерства; принципи публічності та гласності.

§ 2.1. Зміст місцевої фінансової політики та її сегменти

Етимологія слова «політика» має давньогрецьке походження й означає майстерність управління державою та суспільством. Політика характеризує діяльність органів влади й управління у сферах економіки, правопорядку, демографії, міжнародних відносин тощо. Відповідно поняття *фінансової політики* пов'язане із заходами держави щодо функціонування фінансів для виконання покладених на неї функцій. З одного боку, в основі цього сегмента політики лежить визначення цілей і завдань організації фінансових відносин на середньострокову та довгострокову перспективи, а з іншого – створення фінансового механізму, що відображає сукупність форм і методів формування та використання фінансових ресурсів.

У поглядах науковців трактування сутності фінансової політики зазнало еволюційних змін (табл. 2.1). Якщо на початковому етапі розвитку фінансової науки під нею розуміли сукупність заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і соціального роз-

витку, то сьогодні – діяльність держави й інших суб'єктів господарювання у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів задля досягнення поставленої мети. Абстрагуючись від цих визначень, місцеву фінансову політику необхідно розглядати як складову частину загальнодержавної фінансової політики і самостійну сферу діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2.1

Трактування сутності фінансової політики

Автори	Джерела	Визначення
Василик О.	Державні фінанси України	Сукупність заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і соціального розвитку
Гідчина М.	Фінанси (теоретичні основи)	Сукупність заходів держави з мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання з метою досягнення певних економічних, соціальних і міжнародних цілей, підпорядкованих реалізації інтересів суспільства
Кириленко О.	Фінанси (Теорія та вітчизняна практика)	Сукупність фінансових (розподільчих і перерозподільчих) заходів, які здійснює держава через фінансову систему
Опарін В.	Фінанси (Загальна теорія)	Комплекс дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і держави з метою вирішення певних завдань та досягнення поставлених цілей
Оспіщев В.	Фінанси	Комплекс взаємопов'язаних і цілеспрямованих заходів держави щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання на основі чинного законодавства з метою реалізації тієї чи іншої державної програми соціально-економічного розвитку
Романенко О.	Фінанси	Сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їх раціональний розподіл і використання, які держава здійснює через фінансову систему
Юрій С.	Фінанси	Сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин, які держава здійснює через фінансову систему, щодо організації та використання фінансових відносин з метою забезпечення зростання ВВП країни і підвищення добробуту всіх членів суспільства
Юхименко П.	Теорія фінансів	Цілеспрямована діяльність держави й інших суб'єктів господарювання у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів задля досягнення поставленої мети

Питання формування та реалізації місцевої фінансової політики актуалізуються територіальною диференціацією рівня економічного розвитку та можливостями соціального забезпечення громадян. Адже від того, яким чином і за допомогою яких важелів фінансового механізму місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування впливати-

муть на стан місцевих фінансів, залежать кількісні та якісні параметри забезпечення суспільного добробуту на місцевому рівні. Відтак цей сегмент політики характеризує систему заходів, спрямованих на мобілізацію й ефективне використання фінансових ресурсів на середньо- і довгострокову перспективу.

Формування та реалізація місцевої фінансової політики відбувається у процесі фінансового прогнозування, планування, управління та контролю. Цей сегмент політики є засобом вирішення широкого кола питань, що не можуть бути вирішені як за допомогою державної політики, так і в межах окремих її видів. Враховуючи безпосередню наближеність до споживачів суспільних благ, місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування значно краще відомий спектр проблем економічного та соціального розвитку підвідомчих їм територій. Відповідно ці органи можуть активно впливати на механізми прийняття та виконання політичних рішень у сфері місцевих фінансів, лобіюючи суспільні інтереси.

Місцева фінансова політика проводиться в контексті зміцнення засад громадянського суспільства, надання ініціативи населенню у вирішенні питань місцевого значення та розвитку демократичних перетворень. З прагматичної точки зору, її мета зводиться до зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, забезпечення фінансування базових соціальних послуг, удосконалення механізму управління об'єктами комунальної та спільної власності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, розширення їх доступу до ринку позикового капіталу. Важливим аспектом цього сегмента політики є посилення ролі регіонального рівня управління в територіальній організації держави як інституту політичної влади.

Зважаючи на те, що основою економічного і соціального розвитку територій є незалежність місцевого самоврядування, формування та реалізація місцевої фінансової політики може досягатися у контексті впровадження кількісних і якісних ознак. Перші характеризуються обсягом фінансових ресурсів, що спрямовуються на забезпечення суспільного добробуту на місцевому рівні, а другі – визначенням форм і методів їх мобілізації та розподілу в системі місцевих фінансів. Разом з тим, ефективність політики місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначається обсягом наявних фінансових ресурсів і тією частиною, яка необхідна для задоволення потреб суспільства.

Формування та реалізація місцевої фінансової політики – не статичний, а динамічний процес. Залежно від тривалості періоду, на який розрахований цей сегмент політики, характеру завдань, що вирішуються на конкретному етапі державотворення, вона включає фінансову стратегію та фінансову тактику (рис. 2.1). При цьому *фінансова стратегія* визначає сутність і напрямки реалізації тактичних дій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у довгостроковий період, а *фінансова тактика* в певній мірі розширює вибір параметрів стратегії. За їх допомогою органи влади можуть оптимально перерозподіляти фінансові

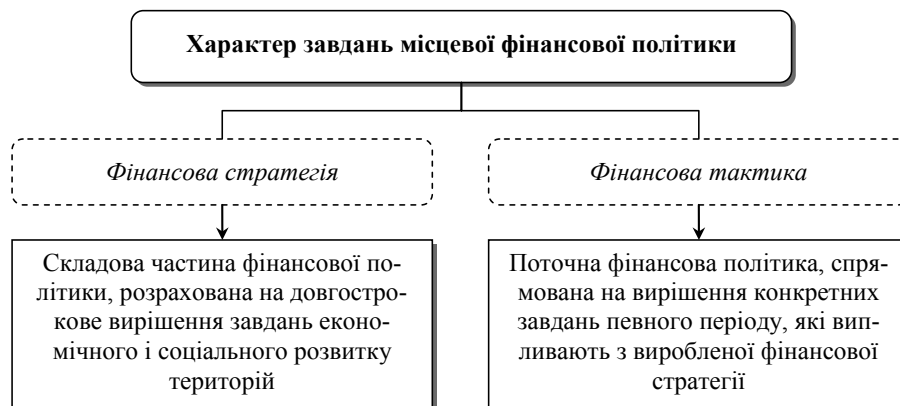


Рис. 2.1. Систематизація місцевої фінансової політики залежно від характеру завдань і часових меж

ресурси через систему місцевих фінансів, концентруючи на найнеобхідніших потребах.

Фінансова стратегія розрахована на вирішення великомасштабних завдань економічного та соціального розвитку територій. Її мета полягає в забезпеченні місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування достатніми джерелами фінансування. У процесі розробки фінансової стратегії ці органи прогнозують основні тенденції розвитку місцевих фінансів, формують концепцію їх збалансування, визначають принципи організації фінансових відносин. Необхідність стратегічного планування зводиться до визначення основних заходів і дій, концентрації фінансових ресурсів на обмеженому колі завдань, більшої можливості залучення зовнішніх та внутрішніх джерел.

Фінансова тактика розглядається як поточна фінансова політика, спрямована на виконання завдань певного періоду, що випливають з виробленої стратегії. Її мета зводиться до досягнення стратегічних цілей шляхом перегрупування доходів та видатків, зміни способів організації фінансових відносин. За допомогою фінансової тактики можна в найкоротший термін і з найменшими витратами забезпечити місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування відповідність фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на них функцій. Система тактичних дій і заходів реалізується через бюджетну та податкову сфери, фінанси комунальних підприємств, місцеві запозичення тощо.

Механізм забезпечення фінансової політики місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає фінансово-економічну, політико-правову та інформаційну компоненти (рис. 2.2). Фінансово-економічна компонента передбачає розроблення цільових програм економічного і соціального розвитку територій, тобто системи завдань й ефективних шляхів їх досягнення, що містять комплекс взаємопов'язаних з



Рис. 2.2. Механізм забезпечення місцевої фінансової політики

ресурсами, виконавцями і термінами здійснення заходів. Розроблення цих програм має узгоджуватися з пріоритетами економічного і соціального розвитку країни та координуватися з макроекономічним, соціальним, інноваційним, науково-технічним, екологічним й іншими сегментами політики.

Важливою компонентою механізму забезпечення місцевої фінансової політики є *інституційна складова*, яка передбачає формування системи правового, науково-методичного та політичного забезпечення цього сегмента політики. Вона містить формальні обмеження (правила, закони), неформальні обмеження (соціальні норми, прийняті для себе кодекси поведінки), механізми примусу щодо їх виконання. При формуванні фінансової політики місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування формальні обмеження можуть доповнювати неформальні обмеження, підвищувати їх ефективність, знижувати витрати на отримання інформації, впроваджуватися для того, щоби переглянути чи змінити.

Інформаційна компонента механізму забезпечення місцевої фінансової політики полягає у створенні єдиного інформаційного простору та забезпечення участі громадськості у визначенні пріоритетів цього сегмента політики. Зважаючи на те, що формування місцевих фінансів відбувається за рахунок публічних ресурсів, здебільшого коштів платників податків, важливо знати, яким чином вони будуть витратитися. Це дасть змогу на різних етапах організації фінансових відносин встановити синергетичний зв'язок між доходами, які надійшли у вигляді сплачених податків, й видатками, що спрямовуються на фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення тощо.

Основними складовими місцевої фінансової політики є бюджетна, податкова та інвестиційна (рис. 2.3). *Бюджетна політика* являє собою сукупність заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, покликаних зміцнити дохідну частину місцевих бюджетів, посилити соціальну спрямованість їх асигнувань, створити умови для еко-

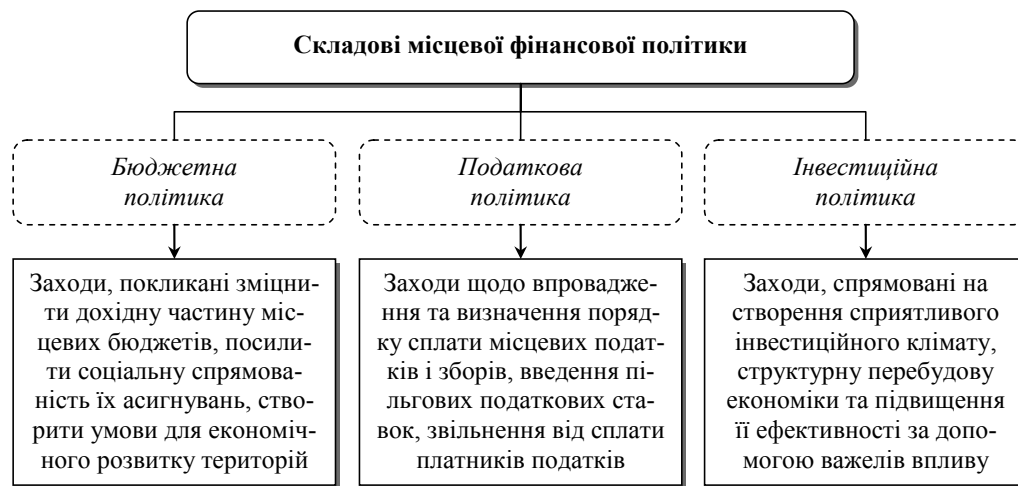


Рис. 2.3. Систематизація складових місцевої фінансової політики

номічного розвитку територій. Її ціль зводиться до посилення ролі місцевих бюджетів як інструменту формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні. Бюджетна політика розробляється до початку складання проекту місцевого бюджету й уточнюється на стадіях розгляду, прийняття рішення і виконання місцевого бюджету.

Податкова політика на місцевому рівні пов'язана з діями та рішеннями органів місцевого самоврядування у підсистемі місцевого оподаткування. Ці органи володіють широким спектром повноважень щодо самостійного впровадження та визначення порядку сплати місцевих податків і зборів, введення пільгових податкових ставок, звільнення від сплати певних категорій платників податків. Вона тісно пов'язана з відповідальністю цих органів у сфері прийняття рішень щодо надання суспільних благ. Іншими словами, право впроваджувати місцеві податки та збори, а також витратити фінансові ресурси має бути закріпленим за одним рівнем влади, оскільки воно передбачає звітування перед населенням.

Сукупність економічних, організаційно-правових та інших заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямованих на створення сприятливого інвестиційного клімату, структурну перебудову економіки, підвищення її ефективності, реалізується за допомогою *інвестиційної політики*. Цей сегмент політики займає одне з чільних місць у системі фінансових відносин і має значний вплив на економічний розвиток територій. Реалізація інвестиційної політики на місцевому рівні передбачає аналіз кон'юнктури ринку, оцінку інвестиційного портфеля, визначення строків впровадження інвестиційних проектів, обґрунтування можливих наслідків залучення капіталовкладень, вибір джерел їх фінансування.

§ 2.2. Принципи організації місцевої фінансової політики

На сучасному етапі державотворення на перший план виходять питання вироблення принципів місцевої фінансової політики. Вони є тими основоположними засадами, на яких здійснюється організація фінансових відносин на місцевому рівні. До них відносяться принципи законності, децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства, матеріальної та фінансової незалежності, публічності та гласності (рис. 2.4). Їх виконання місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування має поєднуватися з пріоритетними напрямками загальнодержавної фінансової політики і бути невіддільною складовою частиною економічного та соціального розвитку територій.

Принцип законності означає, що місцева фінансова політика реалізується відповідно до положень нормативно-правового поля, яке регламентує фінансові відносини на місцевому рівні. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, здійснюючи свою діяльність, розробляючи і приймаючи рішення, мають спиратися на вимоги даного принципу. З одного боку, при реалізації прийнятих рішень вони не повинні виходити за межі власної компетенції, а з іншого – при здійсненні контролю та нагляду за законністю дій учасників фінансових відносин додержуватися правових процедур й використовувати правові засоби.

Зміст *принципу децентралізації управління* полягає в тому, що місцева фінансова політика має проводитися у контексті поєднання контролю і незалежності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, наділення нижчих структур повноваженнями при збереженні підзвітності та підпорядкованості. Цей принцип базується на створенні управлінської вертикалі, що пронизує адміністративно-територіальні рівні й забезпечує їх субординацію. Його впровадження обумовлено неспроможністю центральних органів виконавчої влади вирішувати актуальні питання місцевого значення, в тому числі у фінансовій сфері.



Рис. 2.4. Систематизація принципів місцевої фінансової політики

На відміну від принципу децентралізації управління, *деконцентрація владних повноважень* характеризується тим, що цей сегмент політики має проводитися на засадах чіткого розподілу повноважень і відповідальності між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. З прагматичної точки зору, вона наділена двома перевагами. Перша перевага дозволяє, так би мовити, «розчистити» вищі рівні управління і скоротити терміни прийняття рішень. Друга перевага дозволяє наблизити державне управління до громадян, особливо тоді, коли рішення приймаються локально, а місцеві чинники зобов'язують їх уточнити.

Принцип партнерства гласить, що місцева фінансова політика має проводитися в умовах співпраці між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями, суб'єктами господарювання і населенням у процесі реалізації, моніторингу й оцінки виконання завдань даного сегмента політики. На практиці підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися за рахунок державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування, виділення асигнувань з державного і місцевих бюджетів тощо.

В умовах демократизації суспільного життя особливої ваги набувають *принципи публічності та гласності*, відповідно до яких результати місцевої фінансової політики повинні оприлюднюватися через засоби масової інформації. Ці принципи мають забезпечити залучення громадян до прийняття політичних рішень у фінансовій сфері за рахунок гарантування високого рівня обізнаності в змістовній та процедурній стороні діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Вони повинні не тільки надавати необмежений доступ громадянам до офіційної інформації з фінансових питань, а й впливати на них.

§ 2.3. Право податкової ініціативи

Одним із елементів податкової політики на місцевому рівні є *право податкової ініціативи*. Користуючись ним, місцеві органи влади можуть впроваджувати місцеві податки і збори, встановлювати їх ставки в межах граничних розмірів, надавати податкові пільги або звільняти від оподаткування. У цьому праві вбачається один з наріжних каменів фінансової самостійності місцевого самоврядування, позаяк надмірна централізація податкових повноважень може стати проблемою розвитку демократії. При цьому для забезпечення міжтериторіальної податкової конкуренції та підвищення ефективності місцевого оподаткування місцеві податки і збори мають опиратися на немобільну базу оподаткування.

Останній аргумент американський економіст Дж. Б'юкенен у книзі «Суспільні фінанси і суспільний вибір» коментував таким чином. Податковий тягар не може експортуватися назовні, тому за відсутності безпосереднього оподаткування вигоди місцева влада має звернутися до немобільних

факторів. З огляду на цей критерій податки на споживання необхідно впроваджувати на загальнодержавному рівні, а нерухомість можна ефективно оподаткувати на місцях. Найдієвішими тут будуть ті податкові платежі, які мають високий рівень стійкості до циклічних коливань, тоді як місцеві податки і збори із вбудованою гнучкістю до змін в економіці повинні стати виключно пріоритетом держави. На рис. 2.5 представлено критерії вибору місцевих податків і зборів.

Загалом же право податкової ініціативи діє там, де місцеве самоврядування має давні традиції функціонування, а інститут демократії – тривалу історію розвитку. В багатьох зарубіжних країнах місцеві органи влади повною мірою контролюють повноваження щодо впровадження місцевих податків і зборів. Наприклад, у Бельгії, Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії, Швеції понад 80% податкових надходжень до місцевих бюджетів формують за рахунок тих податкових платежів, ставки яких встановлюють місцеві органи влади. Аналогічним правом наділені місцеві ради в Україні, які згідно із законодавством зобов'язані впроваджувати обов'язкові для сплати місцеві податки та збори.

Щоправда, обмежує застосування права податкової ініціативи таке положення нормативно-правового поля нашої держави. У разі, якщо місцева рада не прийняла рішення про встановлення обов'язкових для сплати місцевих податків і зборів, такі податкові платежі справляються виходячи із застосування мінімальних розмірів ставок. Тому, зважаючи на рівень розвитку демократичних перетворень та морально-етичні імперативи поведінки платників податків, повноваженнями щодо місцевих податків і зборів місцеві органи влади мають користуватися обачно. Високе податкове на-

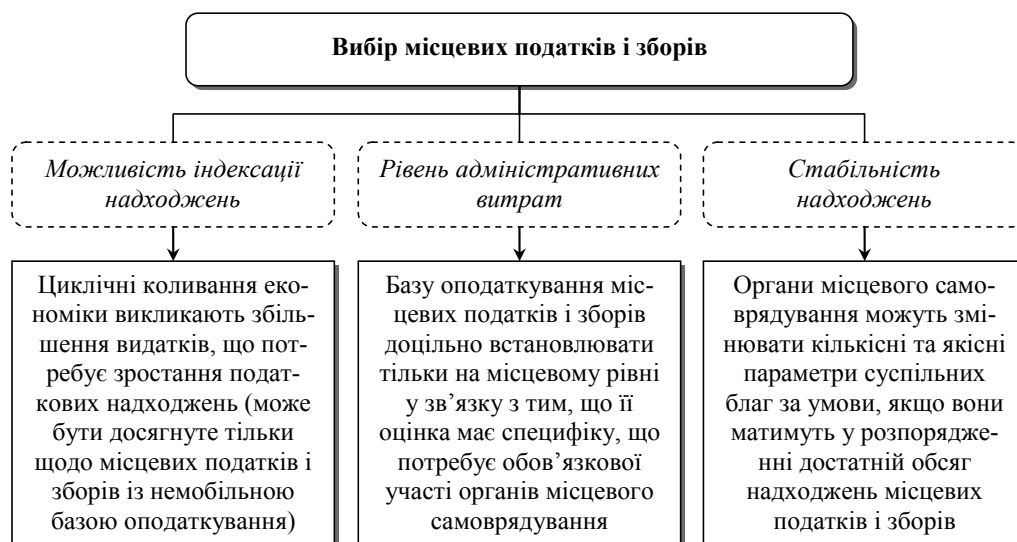


Рис. 2.5. Критерії вибору місцевих податків і зборів

вантаження може стати не тільки перешкодою розвитку підприємницької ініціативи, а й сприятиме посиленню соціальної напруги.

За прикладом зарубіжного досвіду місцевим радам в Україні потрібно надати значно більше податкових повноважень і закріпити їх на законодавчому рівні. Зокрема, мова йде про можливість впровадження ними власних податкових платежів. При прийнятті рішення, який податок чи збір буде найбільш прийнятний для оподаткування на місцевому рівні, необхідно врахувати низку чинників, серед яких найважливішими є здатність податкових органів їх адмініструвати, види суспільних благ, які фінансуватимуться за рахунок податкових надходжень, рівень податкової культури в суспільстві. Ці новації мають привести до структурної перебудови вітчизняної підсистеми місцевого оподаткування.

Важливим елементом права податкової ініціативи є використання місцевими органами влади надбавок до ставок загальнодержавних податків. Вони не перешкоджають перерозподілу фінансової бази місцевого самоврядування та можуть бути встановлені у вигляді єдиної ставки для всіх груп доходів (що характерне для скандинавських країн) або як відсоток відрахувань від податкових зобов'язань (наприклад, муніципалітети Швейцарії отримують доходи від справляння надбавок до прямих податків, впроваджених на рівні кантонів). При цьому місцеві органи влади не відчують труднощів з виконанням дохідної частини місцевих бюджетів через нестачу коштів на фінансування видаткових зобов'язань.

Ще одним кроком до реформування в нашій державі інституту місцевих податків і зборів є поширення практики самооподаткування як форми локальних податкових платежів, що впроваджують на основі місцевого референдуму. Загальносвітовий досвід свідчить про позитивні ознаки цієї форми оподаткування, позаяк додаткові платежі спрямовують на фінансування суспільних благ, таких як будівництво доріг, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо. Поширення в Україні практики самооподаткування є об'єктивною закономірністю, зумовленою нездатністю за допомогою місцевого оподаткування мобілізувати достатній обсяг податкових надходжень для забезпечення потреб органів місцевого самоврядування.

Розвиток права податкової ініціативи має стати основою демократичного розвитку нашої держави. При цьому власні податкові платежі місцевих органів влади та надбавки до загальнодержавних податків повинні успішно доповнювати систему місцевого оподаткування, сприяючи кращому фінансовому забезпеченню органів місцевого самоврядування. Адже достатнє фінансове забезпечення є найбільш прагматичним кроком на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету, розвитку процесів фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади, формування системи незалежних місцевих фінансів, комплексної реалізації податкової політики на місцевому рівні.

§ 2.4. Політика органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень

Важливою складовою бюджетної політики органів місцевого самоврядування є *боргова політика*, яка представляє сукупність заходів щодо здійснення і обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою вирішення проблем територіальних громад.

Основним рушійним мотивом виходу на фінансовий ринок органів місцевого самоврядування для здійснення запозичень є хронічна нестача фінансових ресурсів, необхідних їм для вирішення місцевих потреб; значна фінансова залежність органів місцевого самоврядування від центральної влади; незадовільний, а в багатьох випадках навіть небезпечний стан об'єктів комунальної власності, що потребує вкладання достатньо значних коштів. У ринковій економіці територіальні громади змушені покладатися, перш за все, на власні можливості та ресурси у вирішенні своїх проблем, що також спричинює активний пошук ними альтернативних джерел і способів акумуляції коштів.

Останніми роками на вітчизняному ринку місцевих запозичень відбувається певне пожвавлення, органи місцевого самоврядування почали активне освоєння цього сегмента фінансового ринку, що виявляється у збільшенні абсолютних розмірів запозичень і залученні нових суб'єктів їх здійснення. Якщо у 2003 р. фінансові ресурси лише двох міських рад були поповнені за рахунок місцевих запозичень, то у подальші роки до цієї практики долучилися ще десятки міст. Основними причинами активізації такої діяльності стали:

- впорядкування законодавчої бази місцевих запозичень, перш за все, у Бюджетному кодексі України, а також в інших нормативних актах;
- стабілізація соціально-економічної ситуації в країні, позитивна динаміка макроекономічних показників, зокрема валового внутрішнього продукту;
- розвиток вітчизняного фінансового ринку, поступове формування його інфраструктури;
- хронічна нестача в органів місцевого самоврядування ресурсів, необхідних для вирішення потреб місцевого господарства;
- не моральне і фізичне старіння основних засобів об'єктів комунальної власності, яке вимагає коштів для їх оновлення.

Кошти від запозичень Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування надходять у бюджет розвитку місцевих бюджетів; вони дають можливість розширити та покращити комунальну інфраструктуру, зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів.

Як підтверджує практика, функціонування місцевих запозичень має беззаперечні позитивні наслідки для місцевого самоврядування, зокрема:

- місцеві позики виступають додатковим джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- за допомогою місцевих запозичень досягається відповідність в часі у сплаті коштів та отриманні суспільних послуг;
- місцеві запозичення сприяють підвищенню рівня споживання суспільних послуг населенням;
- місцеві позики сприяють ощадливішому ставленню органів місцевого самоврядування до коштів бюджету;
- місцеві позики забезпечують загальне покращення менеджменту місцевих бюджетів;
- місцеві позики сприяють формуванню груп осіб з кредиторів, які будуть найбільше зацікавлені в ефективності господарювання органів місцевого самоврядування.

Поряд із цим, не можна нехтувати і тими ризиками, які супроводжують процес здійснення місцевих запозичень, вони полягають у тому, що:

- в бюджеті виникають додаткові зобов'язання щодо обслуговування боргу;
- існують ризики, пов'язані з фіскальною, бюджетною, монетарною, валютною політикою держави;
- залучення коштів до бюджету за допомогою запозичень не сприяє відшукуванню інших резервів розширення дохідної частини місцевих бюджетів.

Загалом вітчизняний ринок місцевих запозичень на даний час недостатньо розвинутий, що спричинено недосконалістю діючої нормативної бази, низьким рівнем фіскальної автономії органів місцевого самоврядування та відсутністю досвіду управління місцевим боргом, наявністю значних фінансових ризиків, відсутністю гарантій для кредиторів щодо повернення вкладених коштів.

Збільшення обсягів і поширення географії муніципальних запозичень за умов недостатнього контролю органів державної влади, а також відсутності власного досвіду в органів місцевого самоврядування щодо ефективного управління місцевим боргом може створити загрозу макроекономічній стабільності в країні. Для попередження виникнення ризиків та мінімізації негативних наслідків від місцевих запозичень необхідне наукове обґрунтування засад боргової політики органів місцевого самоврядування.

Досягнення запланованого ефекту від місцевих запозичень, а також успішне виконання боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування можливе за умов дотримання певних принципів у здійсненні боргової політики органами місцевого самоврядування:

- наукове обґрунтування доцільності місцевих запозичень, порівняння вигід і втрат від їх здійснення, визначення можливих ризиків і шляхів їх мінімізації;

- публічність і прозорість при визначенні доцільності місцевих запозичень, процесу їх залучення та погашення;
- широке рекламування процесу здійснення місцевих запозичень, підтримка позитивного іміджу позичальника;
- використання коштів від місцевих запозичень виключно на створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування;
- досягнення максимального ефекту від залучених коштів, їх раціональне й економне використання;
- застосування конкурсних процедур відбору інвестиційних проектів та їх виконавців;
- постійний моніторинг і контроль стану місцевого боргу;
- чітка визначеність і реальність джерел погашення місцевого боргу;
- відповідальність органів місцевого самоврядування перед кредиторами і територіальною громадою.

Наукове обґрунтування як самих інвестиційних проектів, так і процесів розміщення, обслуговування та погашення місцевих позик неможливе без перспективного фінансового планування. На жаль, у даний час основний акцент на місцевому рівні робиться на поточному (в межах року) фінансовому плануванні, що зумовлено: нестабільними умовами господарювання загалом, частими змінами законодавства у сфері фінансів, бюджету, податків; нестабільністю цін та інфляцією; відсутністю опрацьованих методик середньо- і довгострокового планування; незацікавленістю посадовців у плануванні на перспективу у зв'язку зі змінами політичної ситуації, переглядом урядових пріоритетів і програм.

Проте ефективна боргова політика органів місцевого самоврядування можлива лише за умов широкого застосування середньо- і довгострокового, а також програмно-цільового планування місцевих бюджетів. Саме програмно-цільове планування змінює акценти у витрачанні завжди обмежених бюджетних коштів і дозволяє спрямувати їх на вирішення найбільш важливих та першочергових проблем територіальних громад. Програмно-цільовий метод базується на середньостроковому плануванні і дає можливість спрогнозувати на перспективу потоки фінансових ресурсів, визначити обсяги власних коштів та обґрунтувати доцільність і можливість залучення ресурсів. Програмно-цільове бюджетне планування безпосередньо пов'язане з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що також зумовлює доцільність його застосування при обґрунтуванні місцевих запозичень.

Важливими умовами ефективного управління місцевими фінансами є фінансово-бюджетна прозорість і гласність, які вимагають забезпечення максимальної прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі й у проведенні своєї боргової політики, широкого інформування громадськості про наміри і дії місцевої влади. Як свідчить сучасна практика, операції із запозиченнями і гарантіями у багатьох випадках на рівні місцевого самоврядування здійснюються непрозоро, інформація про запо-

зичення є доступною для вузького кола фахівців, рішення про запозичення ухвалюються без попереднього широкого обговорення. Тому забезпечення гласності повинно стати вихідною засадою у борговій політиці місцевого самоврядування.

§ 2.5. Проблеми розвитку місцевої фінансової політики в Україні

На першопочатковому етапі українського державотворення місцева фінансова політика формувалась в умовах економічної нестабільності, що позначилось на ефективності її реалізації місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. З одного боку, не вирішеними були питання витрачання бюджетних коштів на підтримання суспільного добробуту, а з іншого – об'єктивним був процес втрати одних дохідних джерел й у зв'язку з цим пошук альтернативних ресурсів, які відповідали б тодішній системі господарювання. Крім того, серед несприятливих факторів, що вплинули на цей сегмент політики, стали високий рівень тінізації економіки, низька платіжна дисципліна, посилення інфляції.

Наприкінці 1990-х рр. місцева фінансова політика в основному спрямовувалась на вирішення питань економічного розвитку територій. Актуальними у той час були проблеми забезпечення щорічного темпу зростання ВВП, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення дохідної частини місцевих бюджетів, збільшення видатків на фінансування тих чи інших галузей місцевого господарства. Зважаючи на те, що система місцевих фінансів підтримувала витратний характер, приведення бюджетних видатків у відповідність до потреб суб'єктів економічних відносин стало одним із напрямів політики, яку провадили місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Головна особливість фінансової політики місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування сьогодні – спрямованість на ліквідацію наслідків економічної кризи, а не на попередження негативних проявів розвитку вітчизняної економіки та соціальних відносин. Тобто в її основі відсутні превентивні заходи щодо зниження підприємницької активності, збільшення кількості безробітних, зменшення доходів громадян та зростання рівня цін. Натомість цей сегмент політики має бути націлений на формування такої фінансової спроможності територій, яка створила б можливість розвитку соціальної держави, подолання диспропорцій та пристосування до світових умов господарювання.

Разом з тим, місцева фінансова політика не може активно розвиватися, якщо дотепер в нашій державі залишаються не розмежованими сфери відповідальності між двома інститутами влади, як-от місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Основні причини, що обмежують їх повноваження, зводяться до суперечності законодавства, нераціональності організації влади на загальнодержав-

ному і місцевому рівнях, обмежених можливостей горизонтальної координації їх діяльності, залежності органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади у фінансових питаннях, не-ефективності системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо.

У цьому контексті основними напрямками реалізації місцевої фінансової політики є: удосконалення системи стратегічного фінансового планування з тим, щоб вона ґрунтувалася на об'єктивних критеріях; стимулювання до об'єднання на договірних засадах фінансових й інших ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем; підвищення результативності використання ресурсів за рахунок їх концентрації на виконанні пріоритетних програм (рис. 2.6). Тобто в Україні необхідно виробити цілеспрямовану місцеву фінансову політику, яка б за допомогою відповідних інструментів зменшила навантаження на економіку, мала яскраво виражене соціальне спрямування.

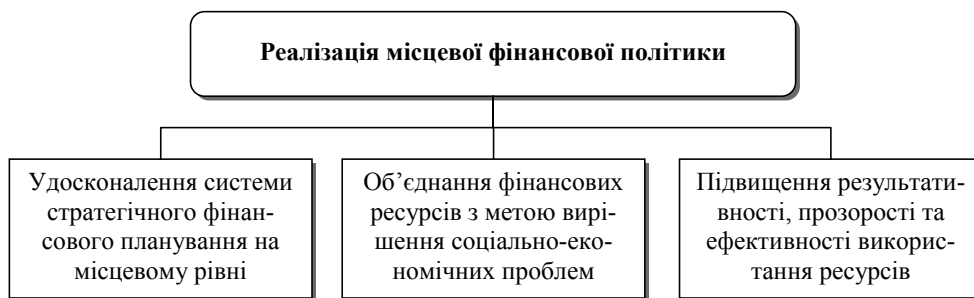


Рис. 2.6. Напрями реалізації місцевої фінансової політики в Україні

Реалізація цих заходів дасть змогу посилити взаємодію місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у фінансових питаннях, ув'язати між собою фінансову політику за регіональною та галузевою ознаками, узгодити бюджетні програми з пріоритетами суспільного розвитку та забезпечити першочергову реалізацію цих програм, не допустити прийняття необґрунтованих політичних рішень, не підкріплених достатніми ресурсами, підвищити ефективність контролю за дотриманням принципу результативності використання бюджетних коштів. На практиці цього можна досягти тільки за умови консенсусу в рівнях влади, що сприятиме посиленню впливу місцевої фінансової політики на державотворчі процеси в регіонах.

Запитання для перевірки знань

1. У чому полягає сутність фінансової політики місцевих органів влади? Чим вона відрізняється від інших сегментів політики?
2. Хто виступає суб'єктами вироблення місцевої фінансової політики та яку роль вони відіграють в її реалізації?
3. Чим сьогодні актуалізується формування та реалізація місцевої фінансової політики?
4. Проаналізуйте механізм вироблення фінансової політики місцевих органів влади в умовах фінансово-економічної нестабільності.
5. На вирішення яких завдань економічного та соціального розвитку території розрахована фінансова стратегія?
6. Обґрунтуйте напрями реалізації фінансової тактики як складової фінансової політики місцевих органів влади, спрямованої на виконання завдань певного періоду.
7. Які проблеми фінансової політики місцевих органів влади характерні для сучасного етапу українського державотворення?

Розділ 3.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

- § 3.1. Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.**
- § 3.2. Місцеві бюджети у системі фінансових ресурсів місцевого самоврядування.**
- § 3.3. Етапи розвитку місцевих бюджетів України.**
- § 3.4. Роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів і територіальних громад.**
- § 3.5. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування та проблеми її забезпечення.**

Ключові терміни і поняття

Місцеві бюджети; бюджет Автономної Республіки Крим; обласні бюджети; районні бюджети; бюджети місцевого самоврядування; принцип єдності; принцип збалансованості; принцип самостійності; принцип повноти; принцип обґрунтованості; принцип ефективності; принцип справедливості; принцип неупередженості; зведений бюджет України; зведений бюджет Автономної Республіки Крим; зведений бюджет області; зведений бюджет району; зведений бюджет міста з районним поділом.

§ 3.1. Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи

та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи та служби.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їх відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються місцевою радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Центральне місце у складі фінансової бази місцевого самоврядування посідають місцеві бюджети, які місцеві ради самостійно розробляють, затверджують і виконують згідно з Бюджетним кодексом України.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законами.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані зі здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети.

Законодавством визначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету повинні відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету.

У разі, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону.

Держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових витрат органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

§ 3.2. Місцеві бюджети у системі фінансових ресурсів місцевого самоврядування

У розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, окремих суб'єктів господарювання, домогосподарств знаходяться певні грошові кошти і грошові фонди, які в сукупності утворюють їх *фінансові ресурси*. Формування фінансових ресурсів відбувається в процесі розподілу, перерозподілу і використання валового внутрішнього продукту. Наявність фінансових ресурсів є необхідною передумовою здійснення процесу розширеного відтворення, задоволення різноманітних суспільних потреб.

Джерелом фінансових ресурсів, незалежно від рівня їх формування та використання, завжди є ВВП країни як вартість всіх створених у суспільстві благ за певний період часу. Враховуючи вартісну структуру ВВП, можна відзначити, що основна частина фінансових ресурсів знаходиться у розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях, установах тощо. Вони утворюються за рахунок податків та інших обов'язкових платежів, прибутку, амортизаційних відрахувань. А податки, збори, обов'язкові внески, прибуток є, як відомо, формами доданої вартості. Тому можна вважати, що значною мірою фінансові ресурси утворюються за рахунок тієї частини ВВП, яка є новоствореною вартістю.

Як відзначалося у першому розділі, місцеві фінанси представляють собою систему економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. Виходячи з даного визначення фінансові ресурси органів місцевого самоврядування можна вважати матеріальними носіями відносин, пов'язаних з функціонуванням місцевих фінансів.

Виконання функцій і завдань, покладених законодавством на місцеве самоврядування, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які знаходяться в їх розпорядженні. На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головними серед них є:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до розподілу владних повноважень і функцій;

- діюча система оподаткування: перелік податків і зборів, їх ставки, пільги;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни та реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які входять до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів.

Основними складовими фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні, спонсорські внески, пожертвування, інші ресурси згідно із законодавством.

Залежно від місця формування фінансових ресурсів, їх можна поділити на: 1) власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування в процесі створення там валової доданої вартості; 2) фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільчих процесів спрямовуються органам місцевого самоврядування при недостатності власних коштів.

Домінуюче місце в складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування займають *доходи місцевих бюджетів*. Прийняття Бюджетного кодексу України і практичне втілення його положень сприяло зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, збільшенню частки власних доходів в її складі, запровадженню прозорих і об'єктивних процедур надання бюджетних трансфертів. Такі зміни загалом мали позитивний вплив на процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування і утвердження його фінансової незалежності.

Найбільше фіскальне значення для місцевих бюджетів мають податки: загальнодержавні (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю) та місцеві податки і збори.

Серед неподаткових надходжень слід відзначити адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного і побічного продажу, в тому числі плату за оренду цілісних майнових комплексів, державне мито, а також власні надходження бюджетних установ.

У складі доходів від операцій з капіталом найбільш вагомими є надходження від продажу основного капіталу, землі і нематеріальних активів, що знаходяться у комунальній власності.

Цільові фонди місцевих рад так і не стали вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, хоча їх створення було започатковано ще у 1990 р. разом із прийняттям Закону «Про бюджетну систему Української РСР». Справа в тому, що до складу доходів таких фондів

були включені незначні за своїм розміром і нестабільні доходи, надходження яких мали епізодичний характер.

Так, наприклад, до єдиного позабюджетного фонду згідно із зазначеним законом надходили: додаткові доходи і зекономлені кошти, одержані від здійснення заходів місцевих рад щодо вирішення економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування фізичних і юридичних осіб; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутків від проведення суботників; штрафи, сплачені юридичними особами за одержання необґрунтованого прибутку в зв'язку із завищенням цін (тарифів) на продукцію, роботи, послуги; доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної форми власності; плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств; інші позабюджетні кошти.

Кошти цільових, позабюджетних і валютних фондів місцевих рад у перші роки їх створення перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів. Після прийняття Закону України «Про бюджетну систему України» (1995 р.) централізовані та децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами почали включатися до бюджетів по доходах і видатках.

Згідно із чинним законодавством органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, бюджетні установи не мають права створювати позабюджетні фонди. Таким чином, цільові фонди на сьогодні не можна вважати самостійним і вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в складі місцевих бюджетів формуються: фонди охорони навколишнього природного середовища; цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

Законами про місцеве самоврядування (1990–1997 рр.) передбачалося право випуску *місцевих позик* органами місцевого самоврядування. Незважаючи на проведене законодавче врегулювання діяльності місцевих рад щодо випуску місцевих позик, вона не набула значного поширення в Україні. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер. Основними причинами такого становища є: нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція; нестабільність і суперечливість законодавчої бази; нерозвинутість вітчизняного фондового ринку, відсутність необхідної інфраструктури; допущені помилки і прорахунки у практиці випуску місцевих позик тощо.

Грошово-речові лотереї, випущені за рішеннями органів місцевого самоврядування, також не набули розповсюдження в Україні. Ринок лотерей монополізований у багатьох розвинутих ринкових країнах; він функціонує максимально прозоро і з обмеженою кількістю операторів, що загалом забезпечує його повноцінне існування, сприяє зміцненню довіри населення до лотерейної діяльності, а отже – збільшенню доходів від проведення лотерей, які

спрямовуються до центрального і місцевих бюджетів. В Україні лотерейна діяльність не була достатньою мірою впорядкована, не здійснювався дієвий контроль з боку державних адміністрацій за процесом реєстрації операторів ринку лотерей, їх діяльністю і прибутковістю. Власне такий незадовільний стан і зумовив запровадження державної монополії у цій сфері діяльності.

Кошти підприємств комунальної власності в складі сукупних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування також переважно не відіграють відчутної ролі. Питання комунальної, земельної власності в даний час в Україні остаточно не врегульовано, що породжує багато непорозумінь і конфліктів, не сприяє розвитку підприємств й установ, які працюють на території місцевих рад та входять до складу місцевого господарства.

Право комунальної власності територіальних громад може виникати на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури (школи, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади), культурні, спортивні установи і споруди, побутові підприємства, житлово-комунальне господарство тощо. Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів вони, як правило, органам місцевого самоврядування не приносять.

Серед позитивних тенденцій останніх років слід відзначити зростання обсягів *благодійних, спонсорських внесків і пожертвувань*, які надходять на території місцевого самоврядування і, зокрема, бюджетним установам, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Нові завдання, які постають перед місцевим самоврядуванням на сучасному етапі формування незалежної Української держави, вимагають суттєвого збільшення фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні місцевих рад та їх виконавчих структур. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання наукового обґрунтування обсягів фінансових ресурсів місцевого самоврядування, проведення ретельного аналізу стану наявних коштів, здійснення планування і прогнозування їх обсягів, залучення альтернативних джерел доходів.

Одним з елементів процесу управління коштами місцевого самоврядування є планування, тобто складання фінансових планів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. На жаль, у даний час на рівні областей, районів, населених пунктів переважно не складаються баланси фінансових ресурсів і витрат через відсутність необхідного методичного забезпечення, наявність певних труднощів у зборі статистичної інформації, відсутність зацікавленості працівників органів місцевого самоврядування у проведенні такої складної і трудомісткої роботи. В той же час в економічній літературі як практики, так і науковці неодноразово наголошують на питаннях найшвидшого запровадження складання таких фінансових планів як необхідної умови раціонального і ефективного господарювання, а отже – забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів, найбільш повного задоволення потреб населення з метою підвищення його життєвого рівня.

§ 3.3. Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Виникнення перших місцевих бюджетів у сучасному розумінні цього поняття тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств, тобто місцевого самоврядування, яке діяло під керівництвом дворянства і остаточно сформувалось наприкінці XIX ст. у процесі проведення кріпосної реформи. У процесі розвитку місцевих бюджетів України від другої половини XIX ст. до початку XXI ст. можна виділити такі етапи (табл. 3.1).

На першому етапі (від земської реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалося організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх по-

Таблиця 3.1

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Період	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
1864–1917 рр.	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень	Визначення напрямків витрачання коштів земських бюджетів, дохідних джерел, формування та вдосконалення місцевого оподаткування
1918–1930 рр.	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, засад їх функціонування, впорядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, механізму надання субсидій, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання
1930–1959 рр.	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевих рад у: використанні коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових дохідних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо	Зростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їх залежності від державного бюджету, включення місцевих бюджетів до держбюджету, зміни у дохідній базі після податкової реформи, переважне використання у бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960–1990 рр.	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, вдосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Вдосконалення бюджетного права, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, зміни в бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах, використання госпрозрахунку та нормативних методів у бюджетному плануванні
З 1990 р. дотепер	Здобуття Україною незалежності, відновлення місцевого самоврядування, зміцнення позицій місцевих рад	Законодавча регламентація бюджетних відносин, системи оподаткування, бюджетного регулювання, формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів. Ухвалення Бюджетного кодексу України

вноважень, що, в свою чергу, зумовило визначення напрямків витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес виокремлення складу їх дохідних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

У 1864 р. вийшло і одержало силу закону Положення про земські заклади. В цьому документі була зроблена спроба відокремити з місцевого управління ті господарські справи, які слід було передати у повне відання земств. Основу доходів земських бюджетів на той час складало майнове оподаткування, в першу чергу, землі. Майнові податки досягали 2/3 сукупних доходів земських бюджетів, решта майже порівну поділялась між дотаціями, які надавала держава земствам, та іншими надходженнями (доходами від належного майна, податками з промисловості і торгівлі, судовим митом, збором з документів за громадянськими справами, які розглядалися земськими чиновниками в судах тощо).

Для міст Росії XIX ст. – початку XX ст. притаманною була надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Крім загальнорозповсюджених майнових, промислового і торгового податків, справлялись податки з коней, екіпажів, собак, трактирного та перевізного промислу; велика кількість дріб'язкових податків: збір за карбування міді і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів тощо. В окремих місцях запроваджувались податки з товарів, що ввозились у місто і вивозились з міста. Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувались на будівництво й утримання необхідних портових будівель і споруд, під'їзних шляхів.

Разом зі створенням земств у Росії розпочалося становлення місцевого самоврядування, яке супроводжувалося процесом децентралізації влади. Діяльність земств наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я, особливо на територіях, віддалених від промислово-розвинутого центру.

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. В цей час відбувалося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі революційного перевороту.

У 1919 р. приймається Декрет «Про грошові кошти і видатки місцевих рад», яким визначено склад надходжень та видатків місцевих бюджетів, умови надання позик і допомог із загальнодержавних коштів з метою їх збалансування. Було розмежовано податки між окремими видами місцевих бюджетів, що стало важливим кроком у формуванні системи місцевих фінансів. Окрім цього, були визначені основні засади фінансування коштів з місцевих бюджетів (витрачання в межах кошторисів, за цільовим призначенням, здійснення видатків, не передбачених кошторисами, – лише у виняткових випадках), їх втілення повинно було сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів.

Декретом «Про місцеві грошові кошти» 1921 р. було надано право місцевим органам встановлювати надбавки до державного промислового податку, а також вводити самостійні місцеві податки, але в зв'язку з тим, що всі податкові надходження зараховувалися в дохід держави (місцеві органи використовували лише одержані грошові кошти на покриття дозволених раніше кошторисних кредитів на місцеві потреби), то Декрет, власне, визначав не місцеві податки, а лише нові види державних.

Важливими нормативними документами стали Положення про місцеві фінанси 1923 р., 1924 р. і 1926 р., якими визначалися: склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

У 1923–1925 рр. було проведено подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків, а також вперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах за допомогою субвенцій, надання яких здійснювалося лише з врахуванням економічного потенціалу територіальної одиниці, її фінансового стану, ступеня задоволення місцевих потреб. Допомоги надавалися у формі пайової участі держави у найважливіших видатках місцевих бюджетів (заробітна плата вчителів, медичного персоналу, ветеринарних працівників, агрономів та ін.).

Положення про місцеві фінанси 1926 р. відіграло важливу роль у становленні місцевих фінансів, у результаті його введення:

- були приведені у відповідність видатки, покладені на місцеві бюджети і надані їм дохідні джерела;
- зміцнилась дохідна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, надання відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків;
- місцеві бюджети були звільнені від окремих видатків шляхом їх закріплення за державним бюджетом;
- внаслідок зазначених заходів створювались умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів;
- був визначений механізм бюджетного регулювання та започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

Третій етап у розвитку місцевих бюджетів (1930–1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією; така риса була притаманна і місцевим бюджетам.

Проведена у 1930 р. податкова реформа докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи, внаслідок чого відбулась переорієнтація механізму бюджетного регулювання від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій до широкого застосування

системи відсоткових відрахувань від регуляційних доходів. Прийняття у 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним завершенням процесу централізації.

З початком війни 1941–1945 рр. централізація бюджетних коштів набула ще більшого розмаху і була зумовлена складними завданнями воєнного часу. Серед змін, що стосувалися місцевих бюджетів, можна відмітити визначення переліку місцевих податків і зборів, який проіснував багато наступних років та вніс певну стабільність у формування доходної бази місцевих бюджетів: податок з будівель; земельна рента; збір з власників транспортних засобів; разовий збір на колгоспних ринках.

Наприкінці 1950-х рр. структура доходів окремих видів місцевих бюджетів мала певні особливості, які сформувались у даний період, збереглися протягом тривалого часу і продовжують існувати на сучасному етапі, це: 1) переважання доходів від майна та підприємств підвідомчих місцевим радам у формуванні обласних і міських бюджетів у зв'язку із зосередженням у містах та обласних центрах основної частини комунального майна і підприємств; 2) більш відчутна роль закріплених податків, в тому числі місцевих податків та зборів, у формуванні бюджетів базового рівня: міст, селищ та сіл, тому що саме в таких населених пунктах зосереджується основна маса платників даних податків; 3) значна залежність місцевих і особливо сільських бюджетів від надходжень регулюючих податків; 4) диференціація питомої ваги дотацій у сукупних доходах місцевих бюджетів окремих видів, спричинена чинним механізмом бюджетного регулювання, згідно з яким обласні бюджети є лише транзитними у русі дотацій до бюджетів нижчого рівня.

Четвертий етап у розвитку місцевих бюджетів України тривав протягом 1960–1990 рр., коли відбувалося певне послаблення централізованих методів управління країною, поступове зміцнення демократичних засад.

У 1959–1960 рр. на союзному і республіканському рівні були ухвалені закони про бюджетні права. Місцеві бюджети функціонували у складі державного бюджету; основною їх метою було забезпечення необхідними грошовими коштами заходів господарського і культурного будівництва, здійснюваного місцевими органами державної влади та органами державного управління. Були встановлені самостійні права місцевих рад при затвердженні відповідних бюджетів: вони могли збільшувати загальні суми доходів та загальні суми видатків без зміни розмірів встановлених відрахувань від загальносоюзних державних податків і доходів; направляти додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів доходи на фінансування народного господарства і соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Крім того, передбачався механізм компенсації місцевим бюджетам коштів з республіканського бюджету в разі прийняття рішень, які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів, а також зворотні процедури вилучення коштів.

У 1960 р. була проведена економічна реформа, основною метою якої стало вдосконалення господарського механізму, посилення його впливу на ефективність виробництва та якість роботи. Разом з реформуванням системи платежів до бюджету відбулися зміни і у бюджетному плануванні, бюджетних взаємовідносинах, зміцнювалася дохідна база місцевих бюджетів за рахунок передачі загальнодержавних податків, які сплачували окремі групи платників, зокрема підприємства республіканського підпорядкування.

У 1960–1980 рр. приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад, зміцнення економічної основи їх функціонування, серед них:

- розширення прав сільських й селищних рад у використанні бюджетних коштів, наданні пільг щодо місцевих податків і зборів та сільськогосподарського податку, призначенні в межах коштів сільських бюджетів допомоги особам, які мали права на одержання державних пенсій;
- передача у розпорядження місцевих рад підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні рад вищого рівня;
- розширення прав міських та районних рад зі встановлення додаткових пільг щодо державного мита, прибуткового податку з населення, використання додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками;
- розширення прав крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів щодо відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги);
- запровадження нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень у доходи місцевих бюджетів;
- передача з державного до місцевих бюджетів фінансування затрат із будівництва об'єктів соціальної сфери;
- проведення експерименту (в тому числі і в Україні) з передачі союзними об'єднаннями і підприємствами відрахувань до місцевих бюджетів до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання;
- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок надходження платежів з прибутку, податку з обороту та надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості.

Триваючи з 1970-х рр. тенденція сповільнення соціально-економічного розвитку країни і внаслідок цього погіршення основних макроекономічних показників змушували уряд застосовувати нові підходи в управлінні економікою, запроваджувати ринкові важелі впливу на діяльність суб'єктів господарювання і навіть окремих територій (союзних республік, регіонів); вести пошук альтернативних джерел поповнення державних фондів.

В зв'язку з цим у другій половині 1980-х рр. відбувалося подальше розширення прав місцевих рад, вдосконалення взаємодії з підприємствами і організаціями, що діяли на їх території; була зроблена спроба використання елементів госпрозрахунку та нормативних методів у сфері бюджетного планування. Суто командними методами місцеві ради зобов'язувались сприяти ефективній роботі суб'єктів господарювання, які знаходилися на їхній території, створювати сприятливі режими обслуговування працівників торговельними, побутовими організаціями, громадським транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалось за допомогою двох випробуваних методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Головним регулюючим доходом був податок з обороту, а також прибутковий податок з населення та надходження від реалізації державної внутрішньої виграшної позики. У бюджетному регулюванні використовувались індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, дало можливість подолати дотаційність місцевих бюджетів, але з іншого – значно знижувало ефективність бюджетного регулювання загалом і призводило до зміцнення споживацьких настроїв зі сторони місцевих органів влади.

Поступова відмова наприкінці 1980-х рр. від командно-адміністративних методів керівництва економікою та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили порушення питання про перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування, що передбачало проведення змін у формуванні дохідної бази республіканських і місцевих бюджетів. Розпочалась робота зі створення нового фінансового механізму, зокрема використання елементів госпрозрахунку у сфері бюджетного планування: обсяги видатків республіканських та місцевих бюджетів повинні були плануватись лише за рахунок доходів, одержаних на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків з місцевих бюджетів і, в першу чергу, на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарство. Такі нові підходи вимагали чіткого розмежування дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи та кожного виду бюджетів.

Нові підходи у функціонуванні місцевих бюджетів вимагали вдосконалення бюджетного права. Низка ухвалених протягом 1990 р. союзних та республіканських законів створили необхідне підґрунтя для відновлення у наступні роки місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної Української держави. 9 квітня 1990 р. приймається союзний закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який створив необхідне правове поле для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні Закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Одним із позитивних надбань даних документів було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім

того, прийняття закону від 7 грудня 1990 р. ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, у тому числі в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали в такому:

- забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління;
- самостійність місцевих рад у розробці, затвердженні і виконанні бюджетів, у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів, в тому числі визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;
- недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- збільшення в межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомог окремим категоріям населення;
- утворення резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками бюджетів нижчого рівня, які могли передаватись на договірних та компенсаційних засадах місцевій раді вищого рівня для фінансового збалансування бюджетів нижчого рівня шляхом дотацій, субвенцій.

Посилення ролі місцевих рад у суспільному житті, зміцнення фінансової бази їх діяльності і в тому числі доходів місцевих бюджетів знайшло згодом відображення у збільшенні обсягів фінансових ресурсів, які акумулювались у найбільш чисельній ланці бюджетної системи – місцевих бюджетах.

Таким чином, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку за останні роки існування СРСР зумовила проведення деяких позитивних зрушень як у бюджетній системі загалом, так і у сфері місцевих бюджетів. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою виключно командних методів стала цілком очевидною. Незважаючи на: прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, встановлення більш тісних зв'язків з підприємствами, що працюють на території місцевих рад, незалежно від їх відомчої підпорядкованості; спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та інші заходи, докорінних змін у галузі місцевих бюджетів не відбулося тому, що вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка відзначалась надзвичайно високим ступенем централізації.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває до цього часу. Головною його ознакою є неухильне зміц-

нення позицій органів місцевого самоврядування як однієї з найважливіших передумов для побудови демократичного суспільства. Основним надбанням даного етапу стали: законодавча регламентація функціонування бюджетної системи України, місцевих бюджетів, системи оподаткування і, зокрема, місцевих податків та зборів, бюджетного регулювання і порядку надання бюджетних трансфертів; формування механізму зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів.

§ 3.4. Роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів і територіальних громад

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: вагомим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності, інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільчих процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем проведення фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою проходить реалізація перспективних цілей національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні добробуту населення (рис. 3.1).

Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників соціально-економічного розвитку. За останні роки до 60% видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалось саме з місцевих бюджетів; за рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства; приблизно 1/5 частина бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, а також на державне управління фінансується з місцевих бюджетів.

Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, благоустрій міст.



Рис. 3.1. Домінанти суспільного призначення місцевих бюджетів

За допомогою місцевих бюджетів проходить реалізація загальнодержавних програм, пов'язаних з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи із підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. З коштів місцевих бюджетів проводяться превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи.

§ 3.5. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування та проблеми її забезпечення

Час, що минув від прийняття перших законодавчих актів, спрямованих на відродження в Україні інституту місцевого самоврядування, ознаменувався багатьма позитивними надбаннями, головним серед яких є усвідомлення об'єктивної необхідності встановлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Загальноновизнано, що однією з головних підвалин кожного демократичного режиму є місцеве самоврядування, функціонування якого здійснюється на засадах самостійності і фінансової незалежності. Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їх прав довела, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються. Без перебільшення можна відзначити, що мате-

ріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх інших принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність буде завжди лише формальною, якщо залишатиметься залежність у фінансовому відношенні.

Головною ознакою фінансової незалежності є: володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів.

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

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених у чинному законодавстві, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділено в межах повноважень визначених законодавством. Правова та організаційна самостійність знаходить прояв у наділенні органів місцевого самоврядування певним колом власних повноважень, в межах яких вони діють самостійно, приймають відповідні правові рішення, а також несуть відповідальність за виконання даних повноважень.

Підґрунтям правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна і фінансова основа, до складу якої належать: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна відмітити багато норм, які легітимізують фінансову незалежність місцевого самоврядування, зокрема:

- самостійність розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів; внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законодавством;
- здійснення місцевих запозичень;
- отримання позик з інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;

- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків від їх доходів із зарахуванням до доходів місцевих бюджетів;
- утворення цільових фондів у складі спеціального фонду відповідного місцевого бюджету;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- право створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється так: об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери, вони не дають значних надходжень коштів органам місцевого самоврядування, а є неприбутковими організаціями і, як правило, знаходяться на повному, рідше – частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування позбавлені права створення позабюджетних цільових і валютних фондів. Запровадження таких жорстких обмежень було спричинено чисельними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, надходженням до них коштів, які повинні надходити до місцевих бюджетів, відсутності дієвого контролю за використанням даних фондів.

Місцеві позики поки ще не набули в Україні належного розповсюдження притаманного ринковим країнам через неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення і обігу, нерозвинутість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіри до державних цінних паперів та ін. Але головне, що перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик, – це відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

Земля та інші види природних ресурсів, які знаходяться на території місцевого самоврядування, лише номінально входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів, щодо яких виникає право комунальної власності. Більш того, невизначеність правових відносин стосовно володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду даних об'єктів як важливої умови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

У зв'язку з цим надзвичайної актуальності набуває проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

В Законі України «Про бюджетну систему України» самостійність бюджетів розглядалася лише як один з принципів бюджетного устрою. Вказувалося, що самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України. Таке досить стисле трактування бюджетної самостійності було розвинуто у прийнятому 21 травня 1997 р. Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зупинимося більш детально на положеннях цього важливого документа. В ст. 16 відзначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Необхідність існування даної норми закону була зумовлена відходом від попередньої багаторічної практики включення кожного нижчестоячого місцевого бюджету в наступний за рівнем бюджет і так аж до державного бюджету СРСР. Крім того, в ст. 61 зазначеного закону відзначається, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами.

У країнах з розвинутою демократією держава завжди надає фінансову підтримку місцевому самоврядуванню. Важливою нормою закону від 21 травня 1997 р. стало включення положення про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому чинним законодавством. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом (ст. 62).

Самостійність місцевих бюджетів підкріплена визначеним у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядком використання вільних бюджетних коштів. Так, встановлено, що перевищення залишку коштів загального фонду місцевого бюджету над оборотним залишком

бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів місцевих бюджетів, який використовується на проведення витрат місцевого бюджету згідно зі змінами до рішення про місцевий бюджет (ст. 65).

Самостійність місцевих бюджетів також визначається захищеністю їх доходів при прийнятті рішень органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування. Законом встановлено, що держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою (ст. 67).

Бюджетна самостійність – один з основних принципів побудови бюджетної системи, визначених у Бюджетному кодексі України. Важливість дотримання даного принципу тепер не викликає ніяких сумнівів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, який набуває все більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. У свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Таким чином, встановлення і забезпечення самостійності місцевих бюджетів стає важливим завданням у процесі ринкової трансформації українського суспільства.

Основними складовими принципу самостійності бюджетів у Бюджетному кодексі України є такі положення:

- держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;
- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також держави;
- за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;
- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;

- органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Таким чином, поняття бюджетної самостійності у Бюджетному кодексі України набуло більш широкого тлумачення, яке не обмежується лише вищезазначеними положеннями. Так, практичному втіленню даного принципу сприятиме передбачене кодексом суттєве зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок розширення переліку власних доходів, чітке розмежування на довготривалій основі як доходів, так і видатків всіх бюджетів, запровадження прозорого та зрозумілого механізму перерозподілу бюджетних ресурсів з метою проведення фінансового вирівнювання тощо.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана зі структурою доходів місцевих бюджетів, які складають її основу. Залежно від територіальної локалізації в складі доходів місцевих бюджетів доцільно відокремлювати: 1) доходи, одержані на території місцевого самоврядування; 2) доходи, одержані на інших територіях, які у процесі перерозподілу спрямовуються в даний місцевий бюджет у формі міжбюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій).

У свою чергу доходи, одержані на території місцевого самоврядування, поділяються на власні та закріплені. В зв'язку з тим, що визначальними для фінансової незалежності місцевого самоврядування є власні доходи, зупинимося на них більш детально. Залежно від способу одержання власних доходів їх можна поділити на:

- податкові доходи;
- доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування (прибирання території, вивезення сміття, комунальні послуги тощо);
- доходи від комунального майна (орендна плата, надання права на полювання і рибальство, плата за торгові місця на ринках, кошти від приватизації комунального майна).

Як свідчить зарубіжна і вітчизняна бюджетна практика, власними вважаються доходи, що виникають внаслідок рішень, які приймають органи місцевого самоврядування. Закріпленими вважаються доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів. Звичайно, що за своєю природою закріплені доходи – загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Власні доходи місцевого самоврядування повинні відповідати таким вимогам:

- кошти, які одержують органи місцевого самоврядування мають бути локалізовані, тобто територіально закріплені. Виконання даної умови дає можливість встановити безпосередній зв'язок між податковими надходженнями на певній території та діяльністю місцевої влади, обраної населенням даної території, щодо запровадження

- податків, зборів, платежів, визначення їх розмірів, надання пільг тощо;
- органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати напрямки витрачання одержаних коштів, виходячи із конституційних вимог і чинного законодавства, а також обраних місцевих пріоритетів економічного і соціального розвитку. Самостійність витрачання коштів створює передумови для контролю з боку виборців за результатами діяльності місцевих властей;
 - органи місцевого самоврядування повинні повністю контролювати власні дохідні джерела. Контроль за мобілізацією та використанням власних доходів передбачає також право місцевого самоврядування самостійно встановлювати ставки оподаткування і розміри плати за місцеві послуги.

Таким чином, власними можна вважати лише доходи, які одночасно відповідають вказаним вимогам: є територіально локалізованими, тобто безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, яка повністю їх контролює і використовує на свій розсуд. Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначається політикою і діяльністю органів місцевого самоврядування.

У законодавчих документах, які діяли до Бюджетного кодексу України, не було чіткого визначення і що найголовніше – переліку ні власних, ні закріплених доходів місцевих бюджетів. Одним із позитивних надбань кодексу стало впорядкування складу даних груп доходів. У Бюджетному кодексі України безпосередньо не вживаються поняття власних і закріплених доходів, там здійснений інший підхід – усі доходи місцевих бюджетів поділені на дві групи: 1) доходи, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; 2) доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Економічна природа, склад та особливості надання цих груп доходів дають підставу визначити їх як власні і закріплені.

Досвід формування місцевих бюджетів показує, що в даний час вони опинилися практично у повній залежності від центрального уряду, який визначає склад доходів місцевих бюджетів, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, розміри дотацій і субвенцій з Державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їх залежність від загальнодержавних доходів, але і нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни складу доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення місцевою владою не тільки перспективної фінансової політики, але не можуть їй гарантувати нормальних умов для функціонування протягом року.

Вивчення норм Бюджетного кодексу України показує, що їх практична реалізація повинна змінити орієнтири в процесі виконання бюджетів. Цьо-

му сприятиме стабілізація дохідних джерел, застосування механізмів стимулювання додаткового надходження платежів як до державного, так і до місцевих бюджетів.

Як показує світовий досвід, в унітарних державах не може бути повністю самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні їх не так багато. В усіх випадках надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. Питання полягає в іншому: наскільки вагомі власні доходи, чи достатні вони для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Закономірною є вимога щодо необхідності визначення власних доходів в обсягах, достатніх для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

З проблемами формування власної дохідної бази місцевих бюджетів тісно пов'язано питання *податкової (фіскальної) автономії* місцевої влади. Для України характерна низька податкова автономія місцевого самоврядування тому, що більша частина коштів місцевих бюджетів формується за рахунок закріплених доходів і бюджетних трансфертів, які надаються за рішенням Уряду України. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно з переліком і в межах, визначених Верховною Радою України.

Підсумовуючи сказане, можна узагальнити, що основні складові фінансової незалежності у чинному законодавстві – це:

- самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством;
- здійснення місцевих запозичень;
- отримання позичок у фінансово-кредитних установах;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів і програм, для утримання об'єктів спільного користування;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Запитання для перевірки знань

1. Назвіть соціально-економічні передумови виникнення та функціонування місцевих бюджетів в Україні.
2. Проаналізуйте основні етапи розвитку місцевих бюджетів на українських землях починаючи із земської реформи 1864 р. і дотепер.
3. Які зміни відбулися в місцевих бюджетах з прийняттям Бюджетного кодексу України? Вкажіть його спільні та відмінні ознаки із Законом України «Про бюджетну систему України».
4. Охарактеризуйте склад бюджетної системи України. Яку роль відіграють її низові ланки у забезпеченні суспільного добробуту?
5. Обґрунтуйте принципи побудови місцевих бюджетів на сучасному етапі українського державотворення.
6. Проаналізуйте динаміку доходів місцевих бюджетів України. Яку роль відіграють податкові та неподаткові надходження у формуванні дохідної бази місцевого самоврядування?
7. У чому полягає відмінність між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів? Як впливає збільшення (зменшення) їх коштів на розрахунок міжбюджетних трансфертів?
8. Проаналізуйте склад та структуру видаткової частини місцевих бюджетів України. Охарактеризуйте роль видатків місцевих бюджетів у фінансуванні заходів соціального спрямування.

Розділ 4.

ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

§ 4.1. Поняття і види доходів місцевих бюджетів.

§ 4.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування.

§ 4.3. Характеристика механізму справляння місцевих податків і зборів.

§ 4.4. Поширення практики самооподаткування мешканців територіальних громад.

§ 4.5. Місцеві запозичення до місцевих бюджетів.

§ 4.6. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення.

Ключові терміни і поняття

Доходи місцевих бюджетів; податкові надходження; місцеві податки і збори; самооподаткування мешканців територіальних громад; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; міжбюджетні трансферти; цільові фонди; місцеві запозичення до місцевих бюджетів; доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

§ 4.1. Поняття і види доходів місцевих бюджетів

Складовою частиною фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є доходи бюджету, які в літературних джерелах розглядаються по-різному. Так, автори навчального посібника «Бюджетна система України» С. Юрій та Й. Бескид під ними розуміють частину централізованих ресурсів держави, які необхідні для виконання нею відповідних функцій, тобто основних напрямів діяльності держави, обумовлених цілями і завданнями, що характеризують її сутність. О. Романенко в навчальному посібнику «Фінанси» розкрила економічну природу даного поняття. Вітчизняний науковець доходами бюджету називає економічні відносини, які виникають у державі з юридичними та фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду.

Аналогічний підхід до трактування доходів бюджету застосувала група російських науковців О. Врублевська, Г. Поляк, М. Романовський та інші.

Дане поняття вони пов'язують із сукупністю грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами. Натомість у визначенні доходів бюджету, запропонованому А. Бабич та Л. Павловою в підручнику «Державні та муніципальні фінанси», простежується їх характеристика як частини національного доходу, що централізується у бюджетах різних рівнів. Причому вони можуть формуватися на податковій та неподатковій основах, а також за рахунок безоплатних перерахувань згідно з положеннями бюджетного законодавства.

У нормативно-правовому полі нашої держави термін «доходи бюджету» ототожнюється з податковими, неподатковими й іншими надходженнями на безповоротній основі, включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг і власні надходження бюджетних установ. Разом з тим, у ньому вживається поняття надходжень бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу або пред'явлення цінних паперів. Тобто, крім доходів бюджету, надходження бюджету містять інші джерела формування фінансової бази органів місцевого самоврядування, чим забезпечується виконання покладених на них функцій та завдань.

Щодо визначення *доходів місцевих бюджетів*, то під ними необхідно розуміти частину фінансових ресурсів місцевих органів влади, за допомогою яких створюється фінансова база для задоволення суспільних потреб. Формою прояву відносин, які виникають у процесі формування доходів місцевих бюджетів, виступають різного роду надходження, а матеріально-речовим втіленням – грошові кошти, що мобілізуються у бюджетний фонд та використовуються за цільовим призначенням. Централізація в місцевих бюджетах значної частини фінансових ресурсів місцевих органів влади відповідає їх ролі та значенню у складі бюджетної системи й обсягу покладених на них власних і делегованих повноважень.

Як видно з рис. 4.1, поняття доходів місцевих бюджетів можна розглядати з різних позицій. По-перше, як економічні відносини вони пов'язані з формуванням централізованих фондів грошових коштів місцевих органів влади. По-друге, за матеріальним змістом доходи місцевих бюджетів явля-

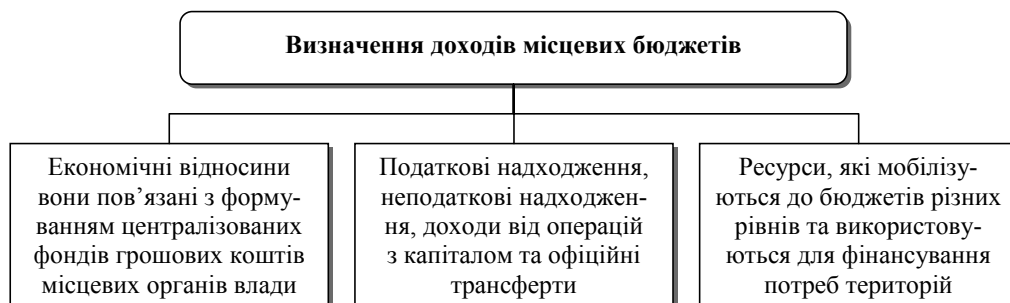


Рис. 4.1. Визначення доходів місцевих бюджетів

ють собою податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти. По-третє, відповідно до суспільного призначення дані доходи мобілізуються до бюджетів різних рівнів та використовуються для фінансування економічних і соціальних потреб територій. Дані визначення доходів місцевих бюджетів мають комплексний характер та пояснюють їх глибинний зміст.

Вітчизняна і зарубіжна практика апробувала різні підходи до класифікації доходів місцевих бюджетів (табл. 4.1). За повнотою зарахування вони поділяються на доходи, що повністю або частково надходять до місцевих бюджетів. Прикладом у першому випадку можуть бути власні податки, які встановлюються органами місцевого самоврядування та зараховуються до місцевих бюджетів. Дані органи володіють широким спектром податкових повноважень, що зводяться до можливості самостійно визначати порядок їх сплати (відповідно до переліку і в межах граничних розмірів), вводити пільгові податкові ставки, звільняти від оподаткування певні категорії платників податків тощо.

За методами формування розрізняють податкові та неподаткові методи формування доходів місцевих бюджетів. Податковий метод полягає в мобілізації податків, зборів (обов'язкових платежів), базою оподаткування яких виступає дохід, прибуток, збільшення ринкової вартості, власність, майно, товари і послуги. Неподатковий метод використовується щодо доходів від власності та підприємницької діяльності, надходження від орендної плати за користування майном комунальної власності, адміністративних зборів та платежів. На відміну від податків, вони мають цільове призначення, чітко виражений умовний і відплатний характер, частково зараховуються до доходів тих місцевих органів влади, які їх збирають.

Відповідно до способу зарахування доходи місцевих бюджетів спрямовуються до загального і спеціального фондів. Загальний фонд формується за рахунок усіх надходжень, крім призначених для зарахування до спеціаль-

Таблиця 4.1

Підходи до класифікації доходів місцевих бюджетів

За повнотою зарахування:	
Доходи, що повністю надходять до місцевих бюджетів	Доходи, що частково надходять до місцевих бюджетів
За методами формування:	
Податковий метод формування доходів місцевих бюджетів	Неподатковий метод формування доходів місцевих бюджетів
За способом зарахування:	
Доходи загального фонду місцевих бюджетів	Доходи спеціального фонду місцевих бюджетів
За напрямом розподілу:	
Власні доходи місцевих бюджетів	Закріплені доходи місцевих бюджетів

ного фонду. Він забезпечує фінансування виконання основних функцій та завдань органів місцевого самоврядування, що є узагальненими. Натомість спеціальний фонд передбачає цільове використання грошових коштів за бюджетними призначеннями. Його надходженнями є кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, власні надходження бюджетних установ, добровільні й цільові внески юридичних та фізичних осіб.

За напрямком розподілу доходів між ланками бюджетної системи виділяють власні та закріплені доходи. У першому випадку доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, створюють зацікавленість в органів місцевого самоврядування нарощувати власну дохідну базу, позаяк вони можуть повністю контролювати надходження та використовувати на свій розсуд. В другому випадку доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, передаються до місцевих бюджетів для збалансування доходів та видатків у вигляді процентних відрахувань від податків й інших платежів за нормативами, що визначаються на довгостроковий період.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів виступають трансферти. Їх роль у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування зводиться до вирівнювання фінансових можливостей територій у зв'язку з відмінностями в економічному та соціальному розвитку. Загальні трансферти надаються без чітко визначених напрямів використання грошових коштів, встановлення будь-яких мінімальних стандартів й інших вимог щодо кількісних і якісних параметрів суспільно значимих благ та послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Натомість сфера використання умовних трансфертів (їх ще називають цільовими) визначається центральною владою з метою здійснення делегованих повноважень.

§ 4.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування

Інститут місцевих податків і зборів властивий для всіх територіальних утворень, тому його варто досліджувати як невід'ємний складовий елемент економічної культури людства. Парадоксально, але автори численних публікацій з податкових фінансів минулого та сучасності питанням теорії місцевого оподаткування приділяли недостатньо уваги. Ключові проблеми теорії місцевих податків і зборів завжди були тісно переплетені з концептуальними основами загальнодержавного оподаткування, тому перші не розглядалися без других. Разом з тим, вивчення їх етимології дасть змогу відмовитися від стереотипів у науці, осмислити нагромаджений досвід та полегшити наукові розвідки в цій сфері.

У літературних джерелах є багато ознак місцевих податків і зборів, що відрізняють його від інших явищ (табл. 4.2). Зокрема, вони встановлюються

органами місцевого самоврядування, обов'язкові для сплати на певній території та надходять виключно до місцевих бюджетів. Таке визначення місцевих податків і зборів пов'язане з практикою «голосування ногами», тобто мотивацією переїзду до тієї чи іншої місцевості, внаслідок чого відбувається раціональний перерозподіл суспільно значимих благ і послуг. Очевидно, що в умовах демократичних перетворень місцеві податки і збори як плата за вигоди, які забезпечують органи місцевого самоврядування, мають стати основою фіскальних відносин на місцевому рівні.

Таблиця 4.2

Визначення поняття «місцеві податки і збори»

Автори	Джерела	Визначення
Загородній А., Вознюк Г.	Фінансово-економічний словник	Обов'язкові платежі юридичних осіб і громадян до місцевих бюджетів, які встановлюють органи місцевого самоврядування
Кириленко О.	Місцеві фінанси	Обов'язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюють платники в порядку та на умовах, визначених законами про оподаткування
Кравченко В.	Місцеві фінанси України	Обов'язкові платежі, які згідно із законодавством запроваджують органи місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території та повністю зараховують до місцевих бюджетів
Крисоватий А.	Податковий глосарій	Обов'язкові платежі юридичних осіб і громадян до бюджетів місцевого самоврядування, які встановлюють місцеві ради
Лазор О.	Місцеве управління: поняття, терміни, визначення	Обов'язкові безвідплатні платежі, які впроваджують місцеві ради відповідно до законодавства
Мочерний С.	Економічна енциклопедія	Податки, що надходять до місцевих бюджетів від юридичних і фізичних осіб, які отримують доходи, мають майно, продають товари і надають послуги на території адміністративної одиниці
Романенко О.	Фінанси	Обов'язкові платежі, які встановлюють сільські, селищні та міські ради, справляють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць і зараховують до їх бюджетів

Місцеві податки і збори поділяють на різні види (табл. 4.3). Ствердні або заперечні рішення про необхідність їх впровадження мають опиратися на результати оцінки низки критеріїв, що зазвичай розцінюють як бажані для них ознаки. Оптимальна симетрія побудови місцевих податків і зборів аж ніяк не може бути одноваріантною, а відкривати можливості для поєднання різноманітних форм місцевого оподаткування залежно від найбільш прийнятних для органів місцевого самоврядування принципів фіскальної достатності, економічної ефективності, соціальної справедливості, адміністративної простоти, стабільності та гнучкості.

Незалежно від того, які класифікаційні ознаки лежать в основі поділу місцевих податків і зборів, у більшості випадків вони мають відповідати ба-

Таблиця 4.3

Класифікація місцевих податків і зборів

Автор	Джерело	Класифікація
Андрущенко В.	Фінансова думка Заходу в XX столітті	Прямі податки (майновий, промисловий, земельний, прибутковий, корпоративний); непрямі податки (акцизи на бензин, на алкогольні напої, споживання газу й електроенергії); надбавки до загальнодержавних податків і відрахування від них; конгломерат податкових платежів (на полювання, проведення зборів, утримання в чистоті вулиць)
Кириленко О.	Місцеві фінанси	Власні місцеві податки, які запроваджують органи місцевого самоврядування (земельний); надбавки до загальнодержавних податків і відрахування від них; податки, які справляють як плату за послуги, що надають органи місцевого самоврядування (за користування електроенергією); податки, які відображають політику органів місцевого самоврядування (екологічний збір)
Кравченко В.	Місцеві фінанси України	Прямі (промисловий, на нерухоме майно фізичних осіб, землю, автомобілі) і непрямі податки (індивідуальні й універсальні акцизи на споживання предметів широкого вжитку); надбавки до загальнодержавних податків (земельного) та відрахування від них (на прибуток); податки фіскального характеру (з власників собак, на заняття торгівлею, рекламу)
Романенко О.	Фінанси	Прямі реальні податки (на нерухоме та рухоме майно, промисловий); прямі податки з доходів (на прибуток підприємств, зі спадщини та дарувань); непрямі податки на продаж (продаж спиртних напоїв, споживання електроенергії, акцизи на бензин, тютюн); збори та мито (на будівництво службових будинків, за видачу ліцензій, прибирання сміття, паркування машин, полювання, риболовлю)
Тарангул Л.	Оподаткування та регіональний розвиток	Прямі та непрямі податки, які запроваджують органи місцевого самоврядування та надходять до їх бюджетів (промисловий, на нерухоме майно, автомобілі); надбавки до загальнодержавних податків і відрахування від них (земельного, на прибуток); податки фіскального характеру (на заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, спадщину, мисливство, рибальство, за прибирання вулиць)

зовому принципу місцевого оподаткування «послуги – оплата». Зокрема, він визначає даний інститут як плату за послуги, що органи місцевого самоврядування надають членам територіального колективу, а його витрати можна простежити в теорії обміну, атомістичній теорії й низці інших. Ці концепції об'єктивно відображають реалії того часу, обумовлені різким зростанням бюджетних витрат і необхідністю теоретичного обґрунтування збільшення податкового навантаження.

Фіскальні інструменти коригування доходів і витрат бюджету були вперше теоретично узагальнені в теорії обміну. Піонери її ідеї – англійський державний діяч Т. Гоббс та французький мислитель О. Мірабо концептуально визначили сутність податків як результат договору між населенням та державою, відповідно до якого піддані вносять останні грошові кошти за підтримку правопорядку й інші суспільно значимі блага і послуги. Натомість такий обмін вигідний, адже уряд дешевше охороняє громадян, ніж якби кожен робив це самостійно. В інтерпретації даної теорії місцеві податки і збори служать «платою» суспільства за злагоду та мир.

Органічним продовженням попередньої концепції стала атомістична теорія, яка зародилася в епоху Просвітництва. Зокрема, у ній маршал Франції С. де Вобан і французький письменник, правознавець та філософ Ш. Монтеск'є розглядали податки як плату, що вносить суспільство за охорону їх особистої або майнової безпеки. Насправді ж ніякого зв'язку між сплатою податкових платежів й отримуваною від держави вигодою нема. Адже, з одного боку, в даному контексті фактично відсутня сутність добровільної згоди, що має місце у випадку купівлі-продажу товарів. Утім, з іншого – вочевидь нереально провести паралель між сумою сплачених податків і користю, яку платники податків отримують від діяльності уряду.

Прикладом побудови засадничих постулатів оподаткування є численні наукові доробки англійських економістів А. Сміта і Д. Рікардо. Наукова полеміка британських учених-класиків кінця XVIII ст. – початку XIX ст. була сконцентрована на економічній природі податків як одного з видів доходів бюджету, що мають покривати витрати на забезпечення суспільних послуг. При цьому будь-яку іншу роль їм принципово не відводили, тому мито та збори навіть не розглядали як податкові платежі. Ґрунтовне вивчення їх творчості дає змогу виокремити базову домінанту еквівалентності місцевого оподаткування, яка демонструє схожість з тезою про добровільність сплати податків мислителя гуманістичного спрямування Т. Гоббса.

Найтотожнішою до фіскального обміну «послуги – оплата» на прийнятих для суспільства і близьких до загальної згоди засадах є концепція справедливості оподаткування, згідно з якою податкове навантаження має визначатися певним ступенем еквівалентності сплачених податків і послугами з боку органів місцевого самоврядування. Одним із перших це відзначив шведський учений-економіст К. Віксель у монографії «Дослідження з теорії фінансів». На його думку, інституційна симетрія, за якої користувачів послуг, носіїв рішень і платників податків урівнюють, та принцип одностайності в прийнятті політичних рішень повинні запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж мають зробити.

Загалом же місцеві податки і збори використовують в економічних, філософських, правових джерелах для позначення обов'язкових платежів, впроваджених органами місцевого самоврядування, які фізичні та юридичні особи сплачують до місцевих бюджетів у розмірах й терміни, передбачені законом. Якщо ж трактувати їх сутність у демократичній державі, то місцеві

податки і збори є добровільними внесками в інтересах громадян-виборців, а за формою прояву – незалежними від бажання індивідів односторонніми, безвідплатними та безеквівалентними платежами. Їх природа є неоднорідною, відображаючи суперечні імперативи антифіскальної поведінки і рівень правової свідомості громадянського суспільства.

§ 4.3. Характеристика механізму справляння місцевих податків і зборів

В умовах становлення демократично орієнтованого громадянського суспільства реалізація конституційних гарантій незалежності місцевого самоврядування залежить від закріплення у нормативно-правовому полі механізму забезпечення достатніми та стабільними джерелами фінансування, серед яких провідне місце належить податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (табл. 4.4). Проте його роль не обмежується тільки наповненням дохідної частини місцевих бюджетів України, адже механізм справляння даного податку побудований таким чином, щоб сприяти деті-

Таблиця 4.4

Основні елементи оподаткування місцевих податків і зборів

Назва платежу	Платники	Об'єкт оподаткування	База оподаткування	Ставки
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Фізичні та юридичні особи, в т. ч. нерезиденти, які є власниками житлової нерухомості	Об'єкт житлової нерухомості	Житлова площа об'єкта житлової нерухомості	Від 1% до 2,7% мінімальної заробітної плати
Збір за місця для паркування транспортних засобів	Юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи – підприємці	Земельна ділянка, яка спеціально відведена для забезпечення паркування	Площа земельної ділянки, відведена для паркування, комунальних гаражів, стоянок	Від 0,03% до 0,15% мінімальної заробітної плати
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Суб'єкти господарювання, їх відокремлені підрозділи	–	–	Від 0,08 до розміру мінімальної заробітної плати, збільшеної у 2 рази
Туристичний збір	Громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства	–	Вартість усього періоду проживання (ночівлі) в місцях за вирахуванням ПДВ	Від 0,5% до 1% бази справляння збору
Єдиний податок	Юридичні особи та фізичні особи – підприємці	–	–	Прив'язані до мінімальної зарплати або доходу від провадження певної діяльності

нізації майнових відносин, розвитку інституту приватної власності й уникненню неконтрольованого зростання цін на житло.

До платників податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, належать власники об'єктів житлової нерухомості – фізичні особи, тобто громадяни як учасники цивільних відносин, юридичні особи – організації, створені та зареєстровані у встановленому порядку. Також ними можуть бути власники об'єктів житлової нерухомості нерезиденти – громадяни, котрі мають постійне місце проживання за межами України, в тому числі ті, що тимчасово перебувають на її території; юридичні особи та суб'єкти підприємницької діяльності, які не мають статусу юридичної особи з місцезнаходженням за межами нашої держави й здійснюють свою діяльність відповідно до нормативно-правового поля іноземної країни.

Механізм визначення платників податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в разі перебування об'єктів житлової нерухомості у спільній частковій або спільній сумісній власності кількох осіб такий (рис. 4.2). По-перше, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває в спільній частковій власності кількох осіб, платником є кожна з осіб за належну частку. По-друге, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений у натурі, платником є одна з осіб-власників, визначена за їх згодою. По-третє, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб і поділений між ними в натурі, платником є кожна з осіб за належну частку.

Пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, розглядаються у двох ракурсах: частковому зменшенні бази оподаткування об'єктів житлової нерухомості та повному звільненні від сплати даного платежу. В першому випадку база оподаткування об'єкта житлової нерухомості знижується на 120 кв. м для квартир, на 250 кв. м – для житлових будинків, на 370 кв. м – для різних видів об'єктів нерухомості в разі одночасного перебування у власності платника податку. Цей підхід є своєрідною преференцією щодо осіб, котрі, зважаючи на низький рівень доходів та велику площу, не зможуть сплачувати даний платіж.

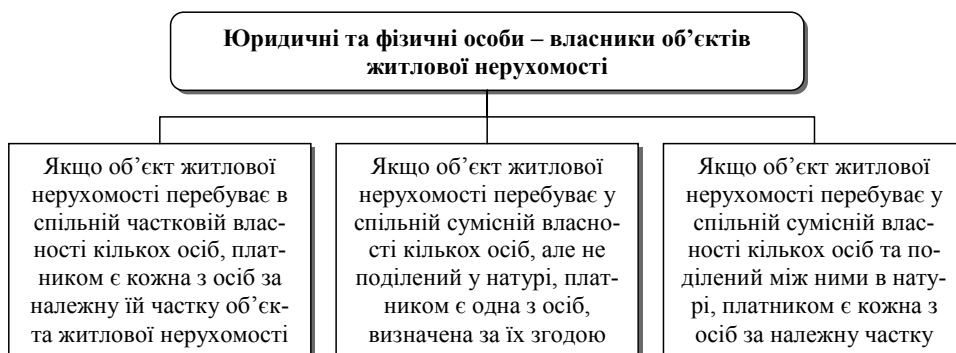


Рис. 4.2. Платники податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

У другому випадку не є об'єктом оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад (їх спільній власності); об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення; будівлі дитячих будинків сімейного типу; садові або дачні будинки; об'єкти житлової нерухомості, що належать фізичним особам, які відповідно до закону мають статус багатодітних або прийомних, або малозабезпечених сімей, опікунів, піклувальників дітей, але не більше одного такого об'єкта; гуртожитки (рис. 4.3). Перелік об'єктів житлової нерухомості, з яких даний платіж не справляється, в деякій мірі звужує базу оподаткування та продиктований їх соціальним значенням.

У Податковому кодексі України зазначено, що базою оподаткування можуть виступати вартісні, фізичні й інші характеристики об'єкта оподаткування. При цьому відмінності в обчисленні бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, полягають у тому, що для юридичних осіб вона розраховується ними самостійно, виходячи з житлової площі об'єкта оподаткування на підставі документів, які підтверджують право власності. Натомість для фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб – підприємців – органами державної податкової служби на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються відповідними органами реєстрації.

Згідно з імперативними правилами функціонування інституту місцевих податків і зборів податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має виконувати фіскальну функцію, тобто обсяг його надходження до

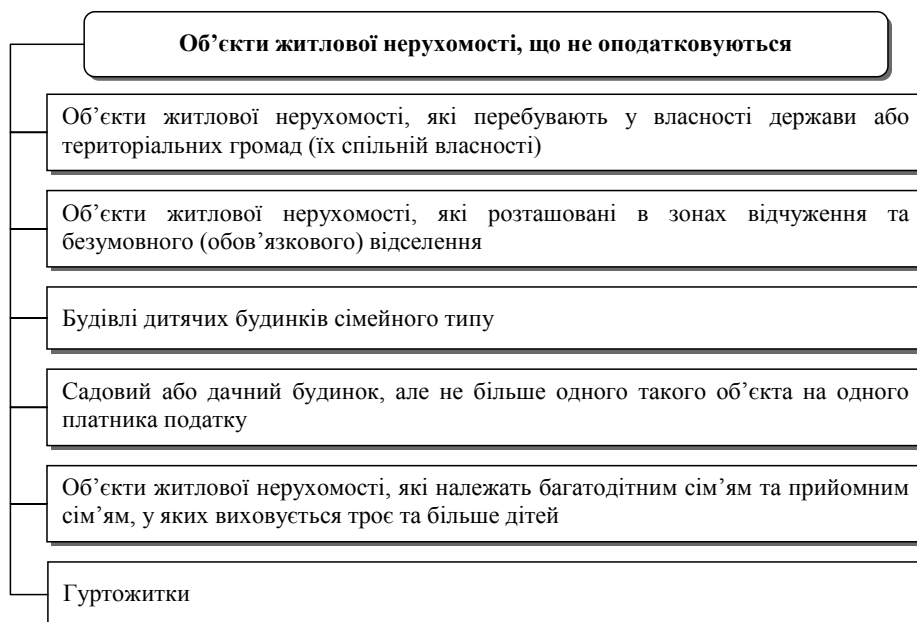


Рис. 4.3. Об'єкти житлової нерухомості, що не оподатковуються

місцевих бюджетів повинен бути достатнім та стабільним для фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Проте без впровадження у механізмі справляння даного платежу соціальних пріоритетів, його існування в підсистемі місцевого оподаткування не буде прийнятним. Відповідно остання передумова полягає у введенні диференційованих розмірів податкових ставок, що не зачіпають соціально незахищених верств населення, а також не знижують соціальних стандартів (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Об'єкти житлової нерухомості	Ставка до 1% розміру мінімальної заробітної плати	Ставка до 2,7% розміру мінімальної заробітної плати	База оподаткування зменшується
Квартири	Житлова площа не перевищує 240 кв. м	Житлова площа перевищує 240 кв. м	120 кв. м
Житлові будинки	Житлова площа не перевищує 500 кв. м	Житлова площа перевищує 500 кв. м	250 кв. м
Різні видів об'єктів, що перебувають у власності одного платника податку	Житлова площа не перевищує 740 кв. м	Житлова площа перевищує 740 кв. м	370 кв. м

Загалом же ставки даного платежу встановлюються місцевими радами за 1 м кв. житлової площі об'єкта житлової нерухомості: для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 м кв., для житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 м кв., для різних видів об'єктів, що перебувають у власності одного платника податку, житлова площа яких не перевищує 740 м кв., – до 1% розміру мінімальної заробітної плати; для квартир, житлова площа яких перевищує 240 м кв., для житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 м кв., для різних видів об'єктів, що перебувають у власності одного платника податку, житлова площа яких не перевищує 740 м кв., – 2,7% розміру мінімальної заробітної плати.

Із прийняттям Податкового кодексу України змінено ідеологію місцевого оподаткування, у зв'язку з чим механізм справляння збору за місця для паркування транспортних засобів набув нових ознак і визначеності (табл. 4.6). Так, його платникам можуть бути юридичні особи, їх філії, відділення, представництва тощо – організації, створені та зареєстровані у встановленому порядку; фізичні особи-підприємці – громадяни, котрі здійснюють своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації. Дані особи, згідно з рішенням місцевої ради, зобов'язані організовувати і провадити діяльність із забезпечення паркування автомобілів на майданчиках для платного паркування або відведених автостоянках.

Змінилася також база оподаткування, якою є площа земельних ділянок, комунальних гаражів, стоянок, паркінгів, побудованих за рахунок коштів місцевого бюджету. При цьому не відноситься до неї площа земельних діля-

Таблиця 4.6

**Елементи оподаткування збору за припаркування автотранспорту
та збору за місця для паркування транспортних засобів**

Нормативно-правовий документ	Назва збору	Платники збору	Ставки збору
Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори»	Збір за припаркування авто-транспортних засобів	Юридичні особи та громадяни, які паркують автомобілі в спеціально обладнаних або відведених для цього місцях	До 3% неоподаткованого мінімуму доходів громадян в спеціально обладнаних місцях і 1% – у відведених місцях за годину парковки
Податковий кодекс України	Збір за місця для паркування транспортних засобів	Юридичні та фізичні особи – підприємці, які організовують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів	Від 0,03% до 0,15% мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року

нок, відведених для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених ст. 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». У ній зазначено, що органи місцевого самоврядування мають забезпечити виділення земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів поблизу місця їх проживання. Це положення відповідає соціальним стандартам і сприяє гарантуванню їм рівних прав й обов'язків з іншими громадянами.

Ставки даного збору встановлюють сільські, селищні та міські ради в розмірі від 0,03% до 0,15% мінімальної заробітної плати за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. м земельної ділянки. Відповідно до ст. 38 Бюджетного кодексу України її розмір щорічно визначається Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, проте в деякі роки вона встановлювалася деякими нормативно-правовими документами, де її величина корегувалася залежно від фінансово-економічної ситуації в державі. Така практика не має повторюватися в майбутньому, оскільки суперечить принципу стабільності законодавчого забезпечення.

Відповідно до Податкового кодексу України збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності – сума коштів, яка сплачується суб'єктом господарювання за провадження певного виду підприємницької діяльності. Даний збір є своєрідним аналогом плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, встановленої Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», а його введення обумовлене необхідністю законодавчого регулювання діяльності з роздрібною торгівлю на території України, обміну готівкових валютних цінностей, надання деяких платних послуг та послуг у сфері розваг.

Платниками збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності є суб'єкти господарювання та їх відокремлені підрозділи – учасники

господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, мають відокремлене майно і несуть відповідальність за зобов'язаннями в його межах. До них належать юридичні особи (підприємства створені та зареєстровані у встановленому законом порядку) та фізичні особи-підприємці (громадяни, котрі здійснюють своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації), які отримують торгові патенти та провадять діяльність з роздрібною торгівлю, обміну готівкових валютних цінностей, надання деяких платних послуг та послуг у сфері розваг.

До діяльності, що потребує придбання торгового патенту і сплати збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, належать: торговельна діяльність у пунктах продажу товарів і торговельно-виробничій сфері; надання платних побутових послуг; торгівля валютними цінностями у пунктах обміну іноземної валюти; діяльність у сфері розваг. Разом з тим, суб'єкти господарювання, що реалізують товари повсякденного вжитку, продукти харчування, вироби медичного призначення й інші засоби, здійснюють продаж товарів вітчизняного виробництва, провадять торговельну діяльність з використанням періодичних видань друкованих засобів масової інформації і можуть придбавати пільговий торговий патент.

Ставки збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності диференційовані залежно від місцезнаходження пунктів продажу товарів (їх асортименту) або надання платних послуг (їх видів) і прив'язані до мінімальної заробітної плати як законодавчо встановленого розміру оплати праці за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може встановлюватися оплата за виконану працівником місячну і погодинну норму праці. У табл. 4.7 подано порівняльну характеристику ставок збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, визначених Податковим кодексом України, та розміру торгового патенту, встановлених Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності».

Платниками туристичного збору можуть бути громадяни України (особи, які набули громадянство України в порядку, передбаченому законами та відповідними міжнародними договорами), іноземці (особи, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами або підданими іншої держави або держав), особи без громадянства (особи, яких жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїми громадянами), які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення даного збору, й отримують відповідні послуги з тимчасового проживання із зобов'язанням залишити місце перебування в чітко зазначений термін.

Натомість звільняються від його сплати: особи, які постійно проживають у селі, селищі або місті, радами яких встановлено даний збір; особи, які прибули у відрядження; інваліди, діти-інваліди та особи, що супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого); ветерани війни; учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС; особи, які прибули за путівками на лікування, оздоровлення, реабілітацію до ліку-

Таблиця 4.7

Ставки збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності та розміру торгового патенту

Вид підприємницької діяльності	Ставки збору	Розмір торгового патенту
Торговельна діяльність на території м. Києва та обласних центрів	Від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної зарплати	Від 60 до 320 грн.
Торговельна діяльність на території м. Севастополя, міст обласного значення (крім обласних центрів) і районних центрів	Від 0,04 до 0,2 розміру мінімальної зарплати	Від 30 до 160 грн.
Торговельна діяльність на території інших населених пунктів	Від 0,02 до 0,1 розміру мінімальної зарплати	До 80 грн.
Торговельна діяльність у курортній місцевості або на території, прилеглій до митниці й інших пунктів переміщення через кордон	До 0,4 розміру мінімальної зарплати	Не більше 320 грн.
Торговельна діяльність нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на заправних пунктах	Від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної зарплати	–
Торговельна діяльність валютними цінностями	1,2 розміру мінімальної зарплати	960 грн.
Здійснення діяльності у сфері розваг:	Від 0,1 розміру мінімальної зарплати до її 2 розмірів	Від 4200 грн. до 192000 грн.
– для використання грального автомата	Розмір мінімальної зарплати	4200 грн.
– для використання гральних жолобів (доріжок) кегельбану та боулінгу	2 розміри мінімальної зарплати	6000 грн.
– для використання столів для більярду	Розмір мінімальної зарплати	1800 грн.
– проведення інших оплатних розважальних ігор	Розмір мінімальної зарплати	7200 грн.
Торговельна діяльність з придбанням пільгового торгового патенту	0,05 розміру мінімальної зарплати	–
Торговельна діяльність з придбанням короткотермінового торгового патенту	0,02 розміру мінімальної зарплати	10 грн.

вально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих та санаторно-курортних закладів, що мають ліцензію на медичну практику та акредитацію Міністерства охорони здоров'я України; діти віком до 18 років; дитячі лікувально-профілактичні, оздоровчі, санаторно-курортні заклади.

Розмір туристичного збору коливається в межах від 0,5% до 1% до бази його справляння. Його встановлюють згідно з рішенням сільські, селищні та міські ради залежно від якості наданих сервісних послуг і природно-кліматичних умов адміністративно-територіальних одиниць. Базою справляння даного збору є вартість періоду проживання в готелях, кемпінгах, мотелях, гуртожитках для приїжджих й інших закладах готельного типу, санаторно-курортних закладах, будинках і квартирах, що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму без ПДВ.

Таблиця 4.8

**Елементи оподаткування туристичного збору
і курортного збору**

Нормативно-правовий документ	Назва збору	Платники збору	Ставки збору
Дekret Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори»	Курортний збір	Громадяни, які перебувають у курортну місцевість	10% неоподаткованого мінімуму доходів громадян
Податковий кодекс України	Туристичний збір	Громадяни України, іноземці, особи без громадянства	0,5% до 1% до бази справляння збору

Такий механізм визначення бази справляння туристичного збору дає змогу зменшити податкові зобов'язання для платників.

§ 4.4. Поширення практики самооподаткування мешканців територіальних громад

В умовах утвердження демократичних принципів суспільного життя великої ваги набувають проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних країн, де в більшості випадків муніципальні утворення опираються на власні дохідні джерела. Натомість у нашій державі малий обсяг надходжень місцевих податків і зборів, нерозвиненість інституту місцевих запозичень, збитковість підприємств комунальної форми власності й низка інших проблем не дають змоги органам місцевого самоврядування бути фінансово незалежними. Тому сьогодні дуже важливо знайти альтернативні джерела для забезпечення фінансової дієздатності територіальних громад.

Важливим кроком на шляху до реформування в Україні механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування є поширення практики самооподаткування мешканців територіальних громад. Цей вид мобілізації фінансових ресурсів не новий для місцевих фінансів нашої держави. Зокрема, в дореволюційний період самооподаткування було представлено у вигляді «мирських зборів». Поряд з ними широкого розповсюдження набула практика справляння натуральних повинностей. Загальне навантаження зі самооподаткування розподілялося між селянськими господарствами достатньо нерівномірно та не залежало від їх податкостроможності, а саме від розмірів посіву, кількості десятин землі або голів худоби.

Однією з перших спроб регламентації самооподаткування в радянській державі стало прийняття в 1924 р. законодавчого акта «Про самооподаткування населення для задоволення місцевих суспільних потреб». Відповідно до цього нормативно-правового документа справляння платежів зі самооподаткування допускалося тільки на добровільних засадах, а їх надходження спрямовувалися на благоустрій населених пунктів, утримання навчальних закладів, лікарень тощо. При цьому участь волостних виконавчих комітетів і сільських рад у проведенні самооподаткування заборонялась. Усі проблем-

ні питання мали вирішуватися тільки в судовому порядку, а використання адміністративних заходів не допускалося.

У 1928 р. прийнято законодавчий акт щодо самооподаткування сільського населення на задоволення його колективних потреб. На відміну від загальнодержавних податків, платежі зі самооподаткування були класовими, оскільки шкала їх ставок будувалася за принципом зростаючої арифметичної прогресії залежно від прибутковості селянських господарств. Наприклад, господарство з прибутком у сумі 200 крб. вносило один пай, із прибутком у сумі 600 крб. – 13 паїв, із прибутком у сумі 1200 крб. – 46 паїв. Відтак основна частина загального обсягу надходжень (близько 30 млн. крб.) була стягнена зі заможних верств селянства. Як наслідок кількість селянських господарств скоротилася в 2 рази, а їх посіви – на 20%.

Упродовж 1928–1933 рр. сільськогосподарський податок був найпоширенішою формою мобілізації фінансових ресурсів. Крім того, існувала специфічна форма селянських повинностей – самооподаткування. Передбачалося, що сума платежів із самооподаткування не має перевищувати 35% від розміру єдиного сільгосподатку, щоправда, її постійно переглядали. Відтак ставки платежів зі самооподаткування, тобто надподатку щодо єдиного сільськогосподарського податку, становили від 70% до 100%. Зважаючи на те, що незаможних верств селян звільняли від сплати цього платежу, загальну суму розподіляли між куркульськими елементами села, що було зумовлено класовим принципом побудови податкової системи.

У подальші роки в зв'язку зі згортання фінансової незалежності місцевого самоврядування або, як відзначав В. Кравченко, процесом «демонтажу місцевих фінансів» самооподаткування було фактично призупинено. Тільки на початку 1980-х рр. з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку сільських населених пунктів прийнято Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про самооподаткування сільського населення», який врегулював механізм цієї форми мобілізації фінансових ресурсів. Організацію самооподаткування сільського населення було доручено сільським радам, а рішення щодо його проведення – загальним зборам громадян.

При цьому виконавчі комітети сільських рад мали забезпечити мобілізацію сум платежів із самооподаткування, своєчасну здачу коштів до кредитно-розрахункових установ, проведення заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку сільських населених пунктів. Позитивною ознакою Указу «Про самооподаткування сільського населення» був порядок, згідно з яким декілька сільських рад мали право здійснювати спільні заходи за рахунок платежів із самооподаткування (у цьому разі кожна рада, що брала участь у таких заходах, повинна була прийняти відповідне рішення). Однак положення цього нормативно-правового документа були декларативними, так як їх не завжди дотримувалися на практиці.

Загальносвітовий досвід свідчить про позитивні ознаки цієї форми оподаткування, оскільки в багатьох зарубіжних країнах муніципалітети на

добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування різноманітних суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, покликаною неспроможністю податкових органів мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення економічних та соціальних потреб органів місцевого самоврядування.

Тому з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку населених пунктів, піднесення рівня життя і побуту їх мешканців необхідно розробити чіткий механізм цієї форми оподаткування, визначити граничні розміри платежів, організацію їх справляння та напрями використання органами місцевого самоврядування. Зокрема, алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад схематично подано на рис. 4.4. На ньому видно, що самооподаткування організовують міські, селищні та сільські ради, а рішення щодо його проведення приймається на основі місцевого референдуму або загальних зборів (сходу) громадянам, котрі мешкають у даному населеному пункті.

Разом з прийняттям рішення про самооподаткування органи місцевого самоврядування встановлюють, на які заходи та в якому обсязі мають бути



Рис. 4.4. Алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад

витрачені кошти із самооподаткування, затверджують розмір платежів, визначають термін їх сплати, вирішують питання про звільнення від самооподаткування окремих громадян. Дані платежі спрямовуються до місцевих бюджетів і витрачаються виключно за цільовим призначенням. При цьому не використані в поточному році кошти можуть бути використані в наступному році. Після закінчення року, в якому здійснювалось справляння платежів із самооподаткування, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати громадян про напрями використання коштів через ЗМІ.

Поширити практику самооподаткування мешканців територіальних громад необхідно за такими напрямками (рис. 4.5):

- по-перше, відповідно до ст. 69 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування за рішенням зборів громадян можуть впроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування. При цьому дані органи зобов'язані прийняти відповідні рішення, що є тими нормативно-правовими документами, на яких базуються процедурні питання цієї форми оподаткування. Відтак для недопущення фактів зловживань і корупції при справлянні платежів із самооподаткування необхідно не тільки розробити та прийняти законодавчий акт «Про самооподаткування мешканців територіальних громад», а також внести зміни у бюджетно-податкове законодавство нашої держави;
- по-друге, на думку вітчизняних науковців, у зв'язку з недостатнім фінансуванням, демографічною кризою та соціальними проблемами впроваджувати самооподаткування в сільських населених пунктах поки що надто зарано. Однак історично склалося так, що ця форма мобілізації фінансових ресурсів для них найприйнятніша, оскільки за її допомогою можна залучити додаткові кошти для фінансуван-

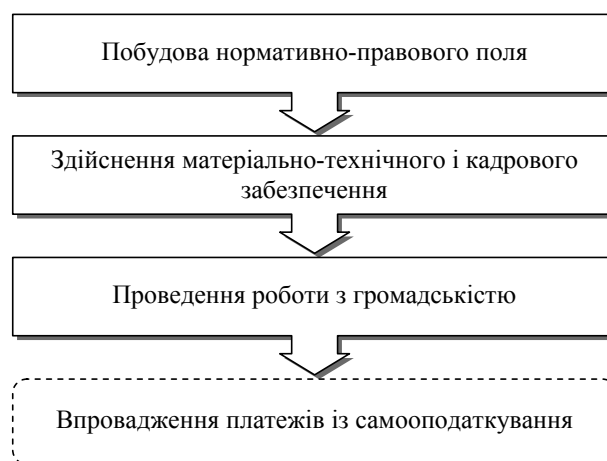


Рис. 4.5. Напрями поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад

ня цільових соціально-побутових заходів у територіальних громадах міст, селищ і сіл. Тому для організації адміністрування платежів із самооподаткування необхідно забезпечити органи місцевого самоврядування відповідними матеріально-технічними ресурсами та кваліфікованим персоналом;

- по-третє, один з важливих напрямів підготовки до поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад – проведення широкомасштабної ідеологічної та просвітницької діяльності серед широких верств населення. Так, регулярне проведення прес-конференцій і брифінгів для ЗМІ, організація сеансів телефонного зв'язку «гаряча лінія» та засідань круглого столу, вивчення й аналіз громадської думки дадуть змогу спрогнозувати фінансові результати впровадження платежів із самооподаткування. Не менш важливим є залучення вітчизняних учених-економістів до розробки прикладних досліджень у даній сфері та прогнозування фінансово-економічних результатів.

§ 4.5. Місцеві запозичення до місцевих бюджетів

До доходів місцевих бюджетів України надходять кошти, одержані від здійснення органами місцевого самоврядування місцевих запозичень. Законодавством встановлено основні форми запозичень, це – випуск облігацій місцевої позики, а також укладення договорів позики (кредитних договорів у фінансових установах).

Місцеві позики можуть бути таких видів: загальні, прибуткові та проектні. *Загальні позики* випускаються з метою обслуговування загальних або поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків. Це – спорудження об'єктів науки, освіти, охорони здоров'я, офісних приміщень для органів місцевого самоврядування, благоустрій територій тощо. *Прибуткові позики* здійснюються під конкретний проект, реалізація якого матиме відповідну грошову вигоду – прибуток. *Проектні позики* призначені для фінансування капіталомістких проектів, їх погашення проводиться за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету. Для вітчизняної практики випуску місцевих позик найбільш характерними є загальні та проектні позики.

Процедура проведення запозичень органами місцевого самоврядування в Україні регламентується Порядком здійснення запозичень до місцевих бюджетів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, у Бюджетному кодексі України визначено основні вимоги щодо запозичень, порядку їх обслуговування, гарантій виконання боргових зобов'язань та обсягів боргу.

Бюджетним кодексом України встановлено, що органи місцевої влади можуть отримувати позики місцевим бюджетам таких видів:

- позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у

фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду;

- позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів;
- середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів місцевого населення. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад.

Верховній Раді Автономної Республіки Крим та міським радам надано право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. При цьому місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. Встановлено, що місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Здійснення місцевих запозичень веде до формування місцевого боргу, абсолютні розміри якого в Україні останніми роками швидко зростають. *Місцевий борг* – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) за станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення. Для унеможливлення неконтрольованого зростання місцевих боргів законодавством встановлено певні обмеження.

Так, граничний обсяг місцевого боргу, граничний обсяг надання місцевих гарантій визначаються на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без ура-

хування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) за станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі перевищення цієї граничної величини Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада зобов'язані вжити заходів для приведення загального обсягу боргу у відповідність із встановленими обсягами.

Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету і не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада позбавляються права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.

Ефективність місцевих запозичень залежить від того, як проводиться обслуговування місцевого боргу, що включає операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення місцевого боргу.

Від кваліфікації кадрів органів місцевої влади значною мірою залежить якість управління місцевим боргом, яка представляє сукупність дій, пов'язаних зі здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням місцевого боргу, інших правочинів з місцевим боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Досягнення цілей місцевих запозичень можливе за умови побудови ефективного механізму їх здійснення, до якого висуваються певні вимоги, зокрема:

- прозорість і гласність діяльності, пов'язаної з випуском і погашенням місцевої позики, яка може бути забезпечена, зокрема, за допомогою засобів масової інформації;
- неупередженість при виборі виконавців проектів; усім претендентам на виконання замовлення повинно бути забезпечено рівні умови для участі в конкурсі;
- дієвість позики, яка передбачає акумулювання усієї запланованої суми коштів;
- ефективність позики, тобто відносно невеликий розмір додаткових витрат;
- кошти, одержані від випуску місцевої позики, повинні вкладатися лише у прибуткові проекти;
- джерела погашення боргу повинні бути чітко визначеними і реальними;

- відносно невелика тривалість позики – не більше ніж період активного використання об'єкта, який споруджується.

Одним з відповідальних етапів у випуску облігацій внутрішніх місцевих позик є початковий етап, що передбачає визначення мети позики – конкретного проекту, який повинен бути профінансований за рахунок залучених коштів; проведення ретельного аналізу проекту; визначення потенційних джерел погашення позики; прогнозування впливу реалізації проекту на соціально-економічний стан території тощо.

Зміст підготовчої роботи для здійснення місцевої позики полягає у такому:

- визначається мета випуску місцевої позики;
- проводиться економічний і фінансовий аналіз проекту;
- визначаються джерела погашення позики;
- прогнозується очікуваний вплив місцевої позики на доходи і видатки відповідного місцевого бюджету;
- здійснюється аналіз стану фінансового ринку;
- розробляється дизайн облігацій, встановлюються умови їх випуску;
- визначаються агенти з продажу облігацій, реєстратори, агенти зі здійснення виплат;
- формується механізм адміністрування продажу та виплат за місцевою позиною;
- визначаються юридичні аспекти випуску місцевої позики¹.

Запозичення до місцевих бюджетів у даний час в Україні здійснюються головним чином шляхом випуску облігацій зовнішньої позики, облігацій внутрішньої місцевої позики та у формі кредиту. Проте саме внутрішні місцеві позики є найбільш доступним та розповсюдженим видом запозичень як у практиці зарубіжних країн, так і нашої держави, враховуючи її попередній історичний та сучасний досвід.

Український ринок муніципальних запозичень знаходиться поки що у стадії становлення. Динамічному розвитку цього сегмента фондового ринку в контексті кращих світових надбань перешкоджає низка об'єктивних і суб'єктивних чинників, до яких слід віднести нерозвинутість вітчизняного фондового ринку загалом, його інфраструктури та інформаційного забезпечення; нестабільність умов господарювання і законодавчої бази; значна трансфертна залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду, яка збільшує ризики запозичень; небажання посадових осіб місцевої влади брати на себе відповідальність за здійснення місцевих позик і відсутність у них відповідної фахової підготовки. Сама процедура випуску місцевих позик у даний час є занадто дорогою, а дозвільна система – достатньо складною; перелік органів місцевого самоврядування, які мають право на зовнішні і внутрішні запозичення, включає лише міські ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим.

Крім того, унеможлиблює розвиток місцевих запозичень і діючий порядок формування доходів місцевих бюджетів, який обмежує ініціативу

¹ Макуха В. Методичні основи організації випуску муніципальних позик в Україні / В. Макуха, В. Татарчук, Г. Райт // Фінанси України. – 1996. – № 1. – С. 50.

Таблиця 4.9

Місцеві запозичення, погоджені з початку 2012 р.²

Позичальники	Вид запозичень	Дата надання висновку Мінфіном	Сума запозичень, щодо якої було надано висновок	Сума та умови фактично здійснених запозичень
Вінницька міська рада	Кредит	12 квітня 2012 р.	25,0 млн. грн.	Період – 3 роки; відсоткова ставка – 19,5%
Луцька міська рада	Реструктуризація	23 квітня 2012 р.	6,0 млн. грн.	Період – 248 днів; відсоткова ставка – 16,5%
Київська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	11 травня 2012 р.	3500,0 млн. грн.	Відсоткова ставка – не вище 15,25%
Житомирська міська рада	Кредит (НЕФКО)	15 червня 2012 р.	3,0 млн. грн.	Відсоткова ставка – 3%
Горлівська міська рада	Кредит (НЕФКО)	25 червня 2012 р.	2,7 млн. грн.	Відсоткова ставка – 3%
Кременчуцька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	26 червня 2012 р.	25,0 млн. грн.	Період – 3 роки; відсоткова ставка – 14%
Львівська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	26 червня 2012 р.	100,0 млн. грн.	Період – 3 роки; відсоткова ставка – 16%
Одеська міська рада	Рефінансування	26 червня 2012 р.	15,0 млн. швейц. франків; 15,0 млн. грн.	Відсоткова ставка у грн. – 19,65%; у шв. фр. – 7,5%
Запорізька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	4 липня 2012 р.	50,0 млн. грн., з них: серія L – 10,0 млн. грн.; серія M – 20,0 млн. грн.; серія N – 20,0 млн. грн.	Період – 2 роки, 3 роки та 4 роки відповідно; відсоткова ставка – не більше 18%
Дніпропетровська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	25 липня 2012 р.	100,0 млн. грн.	Період – 3 роки; відсоткова ставка – 19%
Львівська міська рада	Кредит (НЕФКО)	14 серпня 2012 р.	3,0 млн. грн.	Період – 5 років; відсоткова ставка – 3%
Павлоградська міська рада	Кредит (НЕФКО)	27 вересня 2012 р.	2,8 млн. грн.	Період – 5 років; відсоткова ставка – 3%
Харківська міська рада	Реструктуризація кредиту (ЄВРО-2012)	11 жовтня 2012 р.	350,0 млн. грн.	Період – 1 рік; відсоткова ставка – 15%
Житомирська міська рада	Гарантії ЄБРР	24 жовтня 2012 р.	10,0 млн. євро	Період – 10 років; маржа – 6%
Львівська міська рада	Гарантії ЄБРР	5 листопада 2012 р.	6,0 млн. євро	Період – 7 років; маржа – 5,5%
Конотопська міська рада	Кредит (НЕФКО)	11 жовтня 2012 р.	1,1 млн. грн.	Період – 3,5 роки; відсоткова ставка – 3%
Краматорська міська рада	Кредит (НЕФКО)	22 листопада 2012 р.	2,7 млн. грн.	Період – 1901 день; відсоткова ставка – 3%
Київська міська рада	Кредит (НЕФКО)	4 грудня 2012 р.	3,0 млн. грн.	Період – 5 років; відсоткова ставка – 3%
Чернігівська міська рада	Кредит (НЕФКО)	26 грудня 2012 р.	3,0 млн. грн.	Період – 1841 день; відсоткова ставка – 3%

² Побудовано за даними Міністерства фінансів України.

місцевого самоврядування у пошуку альтернативних джерел доходів для задоволення власних потреб, не заохочує до зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів. Частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів останніми роками складала понад 50%, що значно обтяжувало видаткову частину державного бюджету, тим самим збільшуючи бюджетний дефіцит і державний борг. Нераціональною залишається структура державного боргу, за якої майже 80% державного прямого і гарантованого боргу формується за рахунок зовнішніх запозичень, що свідчить про певні труднощі у розміщенні позик всередині країни, а отже, про недовіру населення до державних і місцевих цінних паперів.

За висновками фахівців Світового банку, ключовими викликами, які заважають розвитку ринку облігацій внутрішніх місцевих позик в Україні, є:

- відсутність надійної кривої доходу державних облігацій, яка могла би слугувати орієнтиром для ринку місцевих позик;
- недосконалість діючої нормативної бази місцевих запозичень, а також розроблених законопроектів про місцеві запозичення та гарантії;
- обмежена фінансова незалежність органів місцевого самоврядування;
- викривлення ринкових стимулів через поширення практики надання місцевим бюджетам казначейських позик, а також преференційне ставлення до місцевого боргу при обчисленні достатності основного капіталу банку;
- непрозорість ринку місцевих запозичень внаслідок недосконалості бухгалтерського обліку і аудиту органів місцевого самоврядування;
- відсутність правової регламентації банкрутства органів місцевого самоврядування;
- викривлення в структурі конкуренції серед учасників та інструментів фондового ринку через надмірне використання безвідсоткових казначейських позик, трансфертів з державного бюджету, закритість інформації про запозичення місцевого самоврядування, недосконалість процедури здійснення державних закупівель.

Для активізації ринку місцевих позик і подолання відзначених негативних тенденцій, оптимізації структури державного боргу в напрямку збільшення частки місцевого боргу необхідно:

- надати право здійснювати запозичення органам місцевого самоврядування всіх рівнів;
- оптимізувати діючу систему обмежень обсягу місцевих запозичень;
- спростити процедуру випуску місцевих позик, скасувати обов'язковість присвоєння кредитних рейтингів для всіх типів позичальників;
- запровадити практику незалежної експертизи інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок місцевих позик;
- стимулювати випуск проектних позик та інших перспективних видів муніципальних запозичень, призначених для фінансування чітко окреслених потреб;

- законодавчо визначити процедуру дефолту органів місцевого самоврядування;
- використовувати власні доходи місцевих бюджетів, насамперед доходи бюджету розвитку, в якості забезпечення муніципальних позик;
- встановити обов'язкову умову для здійснення місцевих позик – застосування програмно-цільового і середньострокового бюджетного планування;
- забезпечити прозорість місцевих запозичень, сприяти формуванню ефективної системи громадського контролю за їх реалізацією.

§ 4.6. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення

На сучасному етапі українського державотворення актуалізуються питання зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Позаяк рівень фінансового забезпечення місцевого самоврядування перебуває в критичному стані та потребує здійснення заходів щодо його покращення. Таку ситуацію можна пояснити наслідками глобальної економічної кризи, що зачепила практично усі сторони суспільного життя і не оминула найнижчих ланок бюджетної системи. Втім основну причину необхідно шукати в неефективності управління місцевими фінансами, так як малий обсяг доходів місцевих бюджетів та їх формування за рахунок міжбюджетних трансфертів – проблеми, властиві нашій державі, ще з перших років її незалежності.

Практика фінансового забезпечення місцевого самоврядування свідчить про високу залежність місцевих бюджетів від податкового механізму формування доходів (табл. 4.10). Незважаючи на значне збільшення обсягу податкових надходжень з 44593,4 млн. грн. в 2007 р. до 85852,0 млн. грн. у 2012 р., органи місцевого самоврядування не володіли достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них функцій і завдань. Різноманіття податків з неоднорідною базою оподаткування призвело до організації складного механізму їх справляння та невмотивованого зростання адміністративних витрат податкового апарату держави. Тобто окремі їх різновиди були неефективними і недоцільними.

Як видно з табл. 4.10, в 2012 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів становила 38,1%. При цьому основними джерелами їх наповнення були податок на доходи фізичних осіб (61066,0 млн. грн., або 27,1% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів), а також плата за землю (1243,1 млн. грн., або 5,6% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів). У той же час було мобілізовано 5455,0 млн. грн. місцевих податків і зборів, або 2,4% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів. Дані цифри підтвердили критичний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що негативно позначився на рівні виконання конституційно закріплених повноважень та якості наданих суспільних послуг.

Таблиця 4.10
Податкові надходження до місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.³
 (млн. грн.)

Доходи	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження	44593,4	59281,4	59157,6	67575,6	73086,9	85852,0
Податок з доходів фізичних осіб	34782,1	45895,8	44485,3	51029,3	54422,6	61066,0
Податок на прибуток підприємств	443,2	400,5	478,2	389,9	357,5	443,3
Податок з власників транспортних засобів	1354,6	1558,4	1538,3	1905,4	285,1	25,5
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	–	–	–	–	388,6	659,6
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	40,7	42,8	38,6	49,3	176,3	213,6
Збір за спеціальне використання води	6,8	8,2	9,5	12,2	594,9	693,5
Плата за користування надрами	70,0	189,8	195,4	179,3	1445,2	1751,1
Плата за землю	3889,3	6681,4	8362,7	9539,9	10700,9	12581,7
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	81,8	105,2	349,9	695,4	908,0	1243,1
Плата за ліцензії	598,7	618,9	615,9	641,5	894,2	–
Плата за торговий патент на деякі види господарської діяльності	869,5	976,8	385,7	293,7	–	–
Місцеві податки і збори	729,9	819,9	808,6	819,4	2504,1	5455,0
Фіксований сільськогосподарський податок	133,0	128,9	122,9	124,9	121,9	131,0
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	1592,6	1854,4	1766,3	1895,4	–	–
Всього	107050,5	137455,3	134559,4	159397,1	181530,4	225273,5

У 2010 р. загальний обсяг надходжень місцевих податків і зборів, порівняно з аналогічним періодом 2009 р., зріс на 10,8 млн. грн., або 1,3% за рахунок збільшення надходження податку з реклами (на 5,6 млн. грн., або 11,2%), збору за припаркування автотранспорту (на 3,0 млн. грн., або 7,9%), ринкового збору (на 1,2 млн. грн., або 0,2%), збору за право використання місцевої символіки (на 5,8 млн. грн., або 27,2%). Така динаміка обумовлена не тільки поліпшенням економічної кон'юнктури в регіонах і змінами у підсистемі місцевого оподаткування. Основний акцент слід зробити на зниженні рівня ухилення від оподаткування, зростанні ефективності адміністрування, підвищенні якості роботи податкового апарату держави.

Практика формування дохідної частини місцевих бюджетів свідчить про зростання обсягу надходжень місцевих податків і зборів з 642,3 млн. грн. в 2006 р. до 819,4 млн. грн. у 2010 р. (табл. 4.11). Поштовхом до цих зрушень, незважаючи на скасування збору за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їх діяльністю, що зна-

³ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

ходяться в центральній частині населеного пункту та в будинках, що є пам'ятками історії та культури, екскурсійно-туристичного збору, збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, і готельного збору, стало підвищення розмірів їх ставок, зменшення заборгованості та посилення контрольних дій за справлянням.

Таблиця 4.11

**Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів
України за 2006–2010 рр.⁴**

(млн. грн.)

Місцеві податки і збори	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Податок з реклами	40,3	51,6	65,4	50,1	55,7
Комунальний податок	156,4	167,6	172,4	155,9	151,2
Збір за припаркування автотранспорту	15,7	25,2	32,2	38,1	41,1
Ринковий збір	374,0	437,4	495,3	512,3	513,5
Курортний збір	1,1	2,1	2,7	2,4	2,7
Збір за право використання місцевої символіки	17,0	17,0	22,0	21,3	27,1
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	31,7	28,2	29,2	28,0	27,7
Всього	642,3	729,9	818,9	808,6	819,4

Прийняття в 2010 р. Податкового кодексу України призвело до зменшення кількості місцевих податків і зборів та впровадження нових податкових платежів. Зокрема, із чотирнадцяти, а враховуючи впроваджені на час експерименту збори на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим та на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим, із шістнадцяти місцевих податків і зборів у даному нормативно-правовому документі визначено тільки податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок, збори за провадження деяких видів підприємницької діяльності, за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір (рис. 4.6).

Істотне збільшення обсягу надходження місцевих податків і зборів з 819,4 млн. грн. у 2010 р. до 5455,0 млн. грн. в 2012 р. було продиктоване впровадженням у підсистему місцевого оподаткування єдиного податку. Незважаючи на зміну механізму справляння даного платежу, порівняно з попереднім періодом тенденція надходження виросла у понад два рази. В той же час збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору в сукупності було мобілізовано 639,3 млн. грн. (майже в 7,5 разу менше, ніж єдиного податку), що свідчить про збитковість, неефективність, недоцільність, складність їх адміністрування.

Оцінюючи роль місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, не потрібно зневажати тим фактом, що вони є головним чином міськими податковими платежами. Адже переважна більшість коштів від їх загальної суми надходила до бюджетів великих міст (наприклад, Дніпропетровська,

⁴ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Донецька, Запоріжжя, Києва, Луганська, Одеси, Харкова, Хмельницького), до того ж значно переважаючи загальнодержавний показник. Аналогічно за окремими сільськими населеними пунктами через нерівномірний географічний розподіл об'єктів оподаткування надходження місцевих податків і зборів були малими, а їх питома вага в структурі доходів більшості селищних та сільських бюджетів становила менше 1%.

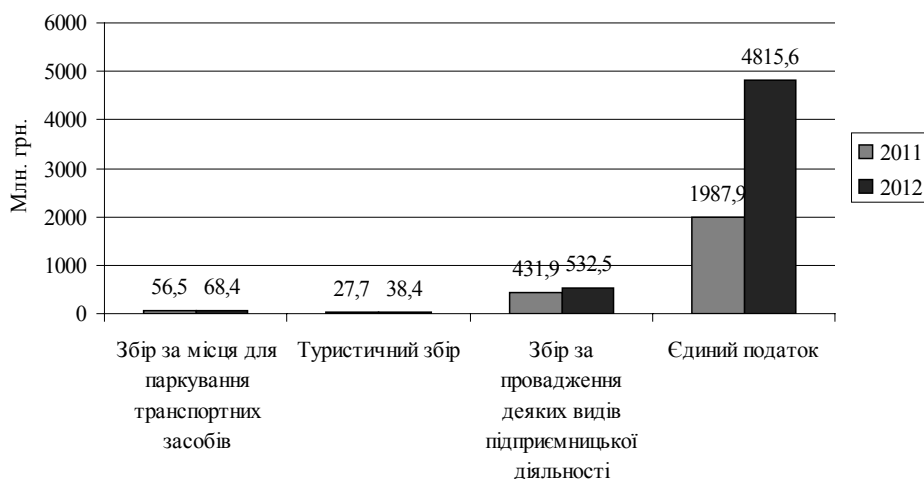


Рис. 4.6. Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів України за 2011–2012 рр.⁵

Упродовж досліджуваного періоду малу частку в структурі доходів місцевих бюджетів займали неподаткові надходження (табл. 4.12). Їх збільшення з 6441,4 млн. грн. у 2007 р. до 12635,7 млн. грн. в 2012 р. пов'язане зі зростанням обсягу адміністративних зборів і доходів від некомерційного продажу на 955,4 млн. грн., або в понад два рази, власних надходжень бюджетних установ – на 5029,9 млн. грн., або у стільки ж разів, інших неподаткових надходжень – на 267,9 млн. грн., або 50,8%. Разом з тим, обсяг доходів від власності та підприємницької діяльності зменшився на 58,8 млн. грн., або 8,8%. Такий механізм формування бюджетних доходів не забезпечував фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

У 2012 р. за рахунок власних надходжень бюджетних установ було мобілізовано 9493,6 млн. грн., або 75,1% від загального обсягу неподаткових надходжень. Дане джерело доходів місцевих бюджетів являє собою сукупність коштів, отриманих бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації продукції або іншої діяльності. Як свідчать статистичні дані, у структурі власних надходжень бюджетних установ надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, становили 4103,0 млн. грн., або 43,2%, а інші джерела власних надходжень бюджетних установ – 5390,6 млн. грн., або 56,8%.

⁵ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

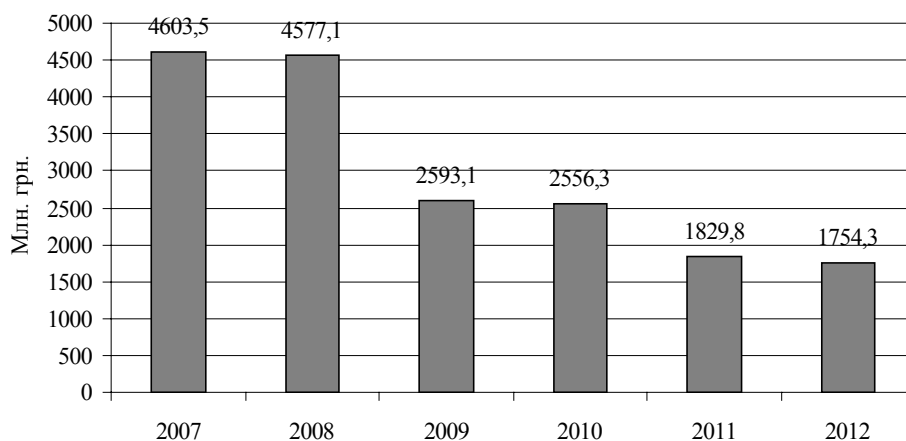
Таблиця 4.12

Неподаткові надходження до місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.⁶

(млн. грн.)

Доходи	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Неподаткові надходження	6441,4	7689,4	7759,1	8769,2	10915,9	12635,7
Доходи від власності та підприємницької діяльності	667,0	1057,9	916,5	929,0	401,8	608,2
Адміністративні збори, доходи від некомерційного продажу	782,8	1049,6	1086,5	999,3	1905,8	1738,2
Інші неподаткові надходження	527,8	413,9	206,2	210,6	342,6	795,7
Власні надходження бюджетних установ	4463,7	5167,9	5549,9	6630,4	8265,7	9493,6
Всього	107050,5	137455,3	134559,4	159397,1	181530,4	225273,5

На відміну від неподаткових надходжень, доходи від операцій з капіталом мали тенденцію до зменшення з 4603,5 млн. грн. у 2007 р. до 1754,3 млн. грн. в 2012 р. (рис. 4.7). У той же час органами місцевого самоврядування заплановано мобілізувати 2585,7 млн. грн. даного джерела доходів місцевих бюджетів. Насамперед цього не вдалося досягнути через невиконання плану з доходів від продажу основного капіталу (майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, яке перебуває в комунальній власності, – на 398,3 млн. грн., або 34,6%) і коштів від продажу землі (несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності на 478,4 млн. грн., або 35,2%).

**Рис. 4.7. Надходження доходів від операцій з капіталом до місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.⁷**⁶ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.⁷ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Таким чином, діюча в нашій державі система фінансового забезпечення місцевого самоврядування потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Найефективніше вирішення вказаних проблем можна здійснити тільки шляхом структурного реформування системи місцевих фінансів. У цьому контексті показовий приклад розвинутих країн світу, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу в державі. Тому достатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету та побудови гнучкої демократичної системи влади на місцевому рівні.

Запитання для перевірки знань

1. У чому полягає сутність доходів місцевих бюджетів як системи економічних відносин? Яка їх природа за матеріальним змістом та суспільним призначенням?
2. Як класифікують доходи місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України? Дайте характеристику власним і закріпленим доходам місцевих бюджетів.
3. Перелічіть основні податкові надходження до місцевих бюджетів. Проаналізуйте стан і тенденції розвитку місцевого оподаткування.
4. Як розглядають поняття «місцеві податки і збори» вітчизняні науковці? У чому полягає дискусійність їхніх поглядів?
5. Який механізм справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки?
6. Охарактеризуйте елементи збору за місця для паркування транспортних засобів.
7. Які особливості визначення бази справляння туристичного збору?
8. Назвіть основні переваги та недоліки здійснення місцевих запозичень в умовах обмеженості бюджетних коштів.
9. Проаналізуйте вітчизняний досвід становлення і розвитку інституту місцевих позик на сучасному етапі державотворення.
10. Які проблеми характерні для формування доходів місцевих бюджетів України? Визначте напрями зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Розділ 5.

СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

- § 5.1. Теоретичні основи формування видатків місцевих бюджетів.**
- § 5.2. Склад видатків місцевих бюджетів.**
- § 5.3. Основи планування видатків місцевих бюджетів.**
- § 5.4. Складання кошторису доходів і видатків бюджетної установи.**
- § 5.5. Порядок виконання видатків місцевих бюджетів.**
- § 5.6. Програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні.**

Ключові терміни і поняття

Видатки місцевих бюджетів; видатки на громадський порядок і безпеку; видатки на економічну діяльність; видатки на охорону навколишнього природного середовища; видатки на житлово-комунальне господарство; видатки на охорону здоров'я; видатки на освіту; видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення; програмно-цільовий метод бюджетного планування.

§ 5.1. Теоретичні основи формування видатків місцевих бюджетів

На розвиток економічної та соціальної сфери будь-якої країни значний вплив справляють бюджетні видатки, які є джерелом забезпечення суспільних потреб. Якщо доходи держави здебільшого відображають масштаби її економічної діяльності та обсяги перерозподілу новоствореного продукту в реальній економіці, то бюджетні видатки слугують джерелом отримання благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності.

В демократичній державі право приймати рішення щодо збирання суспільних доходів і витрачання зібраних коштів належить народу. Однак ухвалення рішень у фінансовій сфері безпосередньо всією громадою можливе тільки під час проведення референдумів і спостерігається дуже рідко. Свої права щодо визначення напрямів спрямування суспільних коштів громадяни делегують своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування. Тому рішення про використання бюджетних ресурсів у демократичній країні приймають політики, обрані громадськістю. На їхню поведінку впливають різноманітні чинники, найважливішими з яких є ба-

жання бути переобраним на наступних виборах, відстоювання програмних цілей політичної партії, лобіювання інтересів приватного бізнесу, прагнення особистого збагачення і т. д.

При розподілі бюджетних ресурсів політики часто не наводять аргументованих пояснень з приводу визначених напрямків їх витрачання. Ще на початку ХХ ст. видатний італійський вчений Ф. Нітті відзначав, що багато фінансистів відмовляються розглядати питання про державні видатки, оскільки воно, на їхню думку, має цікавити політику, а не фінансову науку⁸. В таких умовах дослідження економістів обмежувалися сферою бюджетних надходжень та їхнім впливом на економічне життя. Такий підхід Ф. Нітті справедливо вважав помилковим, адже доходи й видатки бюджетів розглядати незалежно одні від одних немає сенсу.

Видатки бюджету в демократичному суспільстві неодмінно мають бути засобом задоволення колективних потреб населення. Джерелом їх забезпечення можуть бути видатки центрального бюджету держави або місцевих бюджетів. Для того, щоб з'ясувати, які витрати доцільно здійснювати з місцевих бюджетів, необхідно дослідити їхню роль у реалізації функцій суспільних фінансів (рис. 5.1).

Стабілізаційна функція суспільних фінансів 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 сукупний попит, що позитивно впливає на динаміку економічних індикаторів. Можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік є досить обмеженою. Адже коли відбувається вільний рух товарів, капіталу та робочої сили в межах усієї країни, стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно послабить вплив місцевої бюджетної політики.



Рис. 5.1. Реалізація функцій суспільних фінансів за допомогою бюджетних видатків

⁸ Нітті Ф. Основные начала финансовой науки: / Ф. Нітті ; [пер. с итал. И. Шрейдера] ; под ред. и с дополн. А. Свирщавского. – М. : Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1904. – С. 101.

Стабілізація економічної системи держави за допомогою інструментарію суспільних фінансів ефективна за умови узгодження фіскальної і грошово-кредитної політики. Якщо в країні існує єдина грошово-кредитна система, а місцеві економіки відкриті одна для одної, то реалізація стабілізаційної функції за допомогою видатків місцевих бюджетів буде неефективною. Тому такі видатки доцільно закріпити за державним бюджетом. Ефективність видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є меншою ще й тому, що в період економічного спаду відбувається скорочення надходжень цих бюджетів одночасно зі зростанням питомої частки видатків соціального призначення. В цих умовах обмежені можливості дохідної бази місцевого самоврядування не дають змоги збільшувати необхідні в даний період видатки з метою стабілізації й покращення економічної ситуації.

Сутність *перерозподільчої функції* фінансів полягає в тому, щоб, зокрема, за допомогою прогресивного оподаткування, з одного боку, та надання трансфертів населенню – з іншого, зменшити нерівність доходів членів суспільства. Перерозподільчі заходи вживаються з метою недопущення істотних відмінностей між особами з низькими та високими статками, зниження рівня бідності і служать одним із засобів досягнення гармонії та справедливості в суспільстві. Сама наявність соціальної допомоги в умовах демократії свідчить про те, що становище нужденних небайдуже основній масі виборців-податкоплатників⁹. Здійснення перерозподільчих заходів на місцевому рівні може бути пов'язане з виникненням додаткових стимулів для міграції громадян з однієї місцевості до іншої. Окремі особи, переважно найбідніші, намагатимуться обрати для проживання ті регіони, де призначаються більші обсяги трансфертів населенню. Уникнути цього явища можна завдяки встановленню загальнонаціональних параметрів бюджетних видатків, що направляються на здійснення перерозподільчих заходів. Разом з тим, місцева влада оперує більш повною і достовірною інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить на користь здійснення таких видатків місцевих бюджетів.

Реалізація *алокаційної функції* суспільних фінансів полягає в забезпеченні населення товарами та послугами, які не можуть бути надані ринковою економікою в необхідному обсязі. Виокремлюють окрему категорію суспільних благ, які в звичайних умовах не надаються суб'єктами ринкового господарства. Характерними властивостями суспільних благ є: по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх споживання або наявність значних витрат, пов'язаних з таким виключенням; по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати. Добровільне об'єднання громадян з метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди виявляться особи, які не бажатимуть брати участь в їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо з технічних причин. Цей стан в економічній науці описаний як «проблема безквитково-

⁹ Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : ГУВШЭ, 2000. – С. 275.

го пасажира». Відтак, єдиним джерелом забезпечення цих послуг є бюджет. Прикладом суспільного блага може бути освітлення міських вулиць. У даному разі відсутня можливість встановлення плати за надання такої послуги. Крім того, надання цієї послуги для додаткових користувачів не збільшує витрати, що пов'язані з її наданням. Якщо була б можливість отримувати кошти від осіб, які користуються освітленням, то цією діяльністю могли б займатися приватні фірми і відпала б необхідність у здійсненні бюджетних видатків.

За рахунок бюджетних коштів фінансується надання не лише суспільних благ, але й окремих приватних благ. У випадку самостійного прийняття приватними особами рішень щодо придбання останніх вигоди від їх отримання можуть бути оцінені необ'єктивно занадто низько. Це може призвести до того, що обсяги виробництва та споживання благ, які мають неабияку суспільну значущість, будуть недостатніми. З огляду на це вважається, що в окремих випадках інтереси громадян відомі державі краще, ніж самим особам, і широкий спектр видатків повинна здійснювати безпосередньо держава, а не приватні особи¹⁰. Прикладом таких товарів і послуг може бути базова освіта, перша медична допомога, послуги бібліотек тощо. Надання лікувальних послуг не є суспільним благом, адже існує можливість обмежити доступ до цієї послуги тих громадян, які її не оплатили. Крім того, виникають певні витрати при лікуванні кожного додаткового пацієнта.

Фінансування суспільних послуг може здійснюватися за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Основний принцип розмежування видаткових зобов'язань між центральною владою та місцевим самоврядуванням був сформульований ще в середині XVIII ст. А. Смітом. Вчений зазначав: «Витрати, що мають місцеве чи обласне значення, мають покриватися з місцевих чи обласних доходів і не обтяжувати собою загальний дохід суспільства. Несправедливо, аби суспільство в цілому давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства¹¹».

В кінці XX ст. американський вчений Р. Масгрейв, підтверджуючи вірність запропонованого принципу, зауважив: «Забезпечення суспільних послуг має визначатися і оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні послуги, користь від яких має все населення країни, мають забезпечуватися і оплачуватися централізовано, тоді як ті, що поширюються тільки на якийсь певний регіон, мають забезпечуватися на місцевому рівні¹²». Вирішуючи питання забезпечення суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів, слід мати на увазі, що при децентралізованому підході існує можливість повніше врахувати інтереси споживачів, а при переході до централізованого забезпечення –

¹⁰ Стігліц Дж. Економіка державного сектора Дж. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 114.

¹¹ Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – С. 499.

¹² Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2004. – С. 105.

знизити вартість послуг. Можна навести також інші переваги та недоліки централізації або децентралізації бюджетних видатків (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Переваги та недоліки забезпечення суспільних послуг
за рахунок місцевих бюджетів**

Переваги, які отримують від закріплення видатків за місцевими бюджетами	Умови, які утруднюють здійснення видатків з місцевих бюджетів
<i>1. Відмінності в смаках</i>	<i>1. Економія на масштабі</i>
Чим менша територіальна одиниця, тим більш однорідні пріоритети людей, які проживають на цій території. Саме місцева влада може запропонувати населенню суспільні блага, які більше відповідають їхнім пріоритетам.	Для окремих суспільних благ збільшення кількості їх споживачів призводить до зниження витрат виробництва з розрахунку на одного споживача.
<i>2. Доступ до інформації</i>	<i>2. Регулювання зовнішніх ефектів (екстерналій)</i>
Інформація про локальні потреби в суспільних благах більш доступна місцевим органам влади; витрати на її отримання є нижчими. Наприклад, потребу території в місцевих дорогах простіше визначити на місцевому рівні.	При наданні суспільних благ на локальному рівні не враховуються обумовлені ними зовнішні ефекти, тобто не беруться до уваги всі вигоди або втрати від їхнього виробництва. Це призводить до перевиробництва або недовиробництва благ.
<i>3. Стимулювання міжрегіональної конкуренції</i>	<i>3. Запобігання «експорту проблем» та «імпорту вигід»</i>
У випадку незадоволеності політикою місцевої влади, в тому числі й у сфері забезпечення суспільних благ, деякі мешканці даної території можуть емігрувати в інші місця. Міграція населення створює стимули для здійснення більш ефективної місцевої економічної та фінансової політики.	Місцева влада, забезпечуючи блага, може навмисне створювати умови, які покращують становище даної територіальної спільноти за рахунок погіршення становища інших спільнот.
<i>4. Можливість експериментування в локальних масштабах</i>	<i>4. Стандартизація якості благ</i>
Певні труднощі пов'язані з визначенням найкращого способу надання конкретного суспільного блага та з'ясування того, чи існує він взагалі. Наявність у регіональної та місцевої влади права самостійно формувати політику дає змогу перевірити різні підходи і порівняти одержані результати.	На центральному рівні легше встановлювати і запроваджувати в життя єдині стандарти якості суспільних благ. В той час як попередні аргументи на користь централізації були продиктовані міркуваннями ефективності, цей аргумент пов'язаний з необхідністю врахування критерію рівності.

При визначенні рівня бюджету, з якого потрібно здійснювати видатки для забезпечення суспільних потреб, користуються принципом, згідно з яким найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти, якщо вона буде закріплена за нижчим із тих рівнів влади, котрі належним чином можуть її реалізувати. Даний принцип має назву *субсидіарності*.

Однак існують також умови ефективного забезпечення суспільних благ, яких важко дотримуватися при децентралізованому підході. До цієї групи

принципів можна віднести необхідність врахування економії на масштабі. Суть принципу полягає в тому, що надання послуги більшій кількості споживачів призводить до зменшення вартості цієї послуги в розрахунку на одного споживача. Проте таке зниження вартості спостерігається до певного часу – з досягненням критичного рівня вартість одиниці послуги зростає. Так, організація пожежної охорони в населеному пункті із чисельністю населення 1000 чоловік потребує тих самих витрат, що й для населеного пункту із чисельністю мешканців 2000 чоловік. У цьому випадку очевидно, що вартість такої послуги в розрахунку на одного мешканця відрізнятиметься в два рази. З метою ефективного використання бюджетних коштів такого роду видатки необхідно здійснювати централізовано, що буде сприяти економії ресурсів.

При забезпеченні колективних потреб населення за рахунок місцевих бюджетів існує можливість повніше враховувати запити громадян, адже місцева влада знаходиться у безпосередній близькості до споживачів благ. Тому наявність більш повної та достовірної інформації про вподобання жителів регіону створює необхідні умови для надання громадянам тих суспільних та приватних благ, яких вони найбільше потребують.

Проте при наданні послуг населенню за рахунок місцевого бюджету існує можливість виникнення ситуації, коли користь від благ будуть отримувати жителі прилеглих територій. Тому необхідно мати на увазі, що надання цих послуг потрібно буде здійснювати в більших обсягах, а відповідно, більшими будуть видатки. Таким чином, буде порушено основну умову функціонування місцевих фінансів, адже бюджет буде наповнюватися за рахунок сплачених податків у певній місцевості, а користь від видатків поширюватиметься на більшу територію. Схожим чином можуть виникати негативні наслідки для прилеглих територій, які зумовлені видатками певного регіону. Для уникнення дисбалансів у місцевих фінансах доцільно зменшувати ступінь децентралізації видатків.

Наприклад, з міського бюджету міста Тернополя здійснюються видатки на забезпечення функціонування міських пологових будинків. Проте послугами цих медичних закладів користуються жителі не лише міста, а й прилеглих населених пунктів. Так, в останні роки 1/3 осіб, які народжували в цих установах, становили жінки, які не проживають в Тернополі. Тобто спостерігаються зовнішні ефекти від надання цієї послуги на прилеглих місцевості. Одним з можливих шляхів уникнення надмірного навантаження на міський бюджет може бути централізація видатків на забезпечення цих послуг шляхом перекладання їх на бюджет вищого рівня.

Прерогатива забезпечення послуг за рахунок місцевих бюджетів полягає в тому, що, пропонуючи мешканцям різні набори суспільних благ, регіони конкурують між собою. Прагнення забезпечити кращі умови для проживання в кожному з регіонів призводить до загального покращення економічного та соціального становища в країні. Переваги населення проявляються при виборі ними місця проживання. Американський фінансист Чарльз Тібу доводив, що громадяни переїжджають у ті місцевості, в яких набір пропонованих ло-

кальних благ найповніше відповідає їхнім пріоритетам¹³. Тлумачення даного явища, яке називають «голосування ногами», увійшло в фінансову науку під назвою теорема Тібу. Варто відзначити, що запропоноване твердження має своїх опонентів, які наводять вагомі аргументи, що обмежують припущення вченого. Такими аргументами є наявність значних витрат на переїзд, існування неекономічних факторів, які перешкоджають зміні місця проживання.

В епоху глобалізації значення регіональних відмінностей у пропонованому наборі суспільних послуг різко зростає. В сучасних умовах корпорації доволі легко приймають рішення щодо зміни місця розташування і для того, щоб їх вибір схилити на користь своєї місцевості, влада повинна не тільки забезпечити їм доступ до кваліфікованої робочої сили, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, але також забезпечити надання тих послуг, які дозволяли б залучати й утримувати висококваліфікований персонал. Результати досліджень мотивів міграції працівників розумової праці засвідчили, що їх приваблюють такі атрибути якості життя, як різноманітність, терпимість, багате культурне середовище, наявність місць для відпочинку і розваг, якісні суспільні освітні установи, хороші сусіди і низький рівень злочинності¹⁴. Тому великого значення набувають видатки місцевих бюджетів, які є джерелом забезпечення важливих суспільних потреб, що визначають якість життя в місцевостях.

Надання повноважень місцевій владі щодо здійснення видатків загрожує виникненню ситуацій, коли одна місцевість спеціально створює умови, які покращують становище даної спільноти за рахунок погіршення становища сусідніх територій. Загалом така ситуація не сприяє загальному розвитку всіх територій. Одним із шляхів недопущення таких дій є перенесення такого виду видатків на вищий рівень бюджету.

Становище, за якого певний вид суспільних послуг надається великою кількістю органів місцевого самоврядування, сприяє пошуку кращих шляхів задоволення потреб населення, ніж монополізована система держави. Конкуренція між органами самоврядування в даному випадку стимулює появу нових видів суспільних благ і більш досконалих способів їх виробництва¹⁵. При цьому простіше здійснювати експерименти щодо вдосконалення надання послуг населенню, обмінюватись позитивним досвідом у цій сфері, що сприяє підвищенню загальної ефективності суспільних видатків.

Населення, яке проживає в регіонах з достатніми податковими надходженнями, буде отримувати більші обсяги суспільних послуг у разі здійснення певного виду видатків із місцевих бюджетів. Однак існують певні види послуг, які забезпечуються бюджетом, і доступ до них рівною мірою повинно мати населення будь-якої місцевості. До них можна зарахувати забезпечення послуг освіти, охорони здоров'я, культури тощо. В разі покладання обов'язку щодо фінансового забезпечення таких видатків на місцеві бюджети важко забезпечи-

¹³ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка] ; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2000. – С. 609.

¹⁴ Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЭПП, 2005. – С. 363.

¹⁵ Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учеб. / Х. Циммерманн. – М. : Дело и сервис, 2003. – С. 21.

ти дотримання єдиних стандартів якості суспільних благ. При централізованому забезпеченні суспільно важливих видатків існують ефективні механізми, які дозволяють надавати такі послуги відповідно до єдиних стандартів.

При визначенні набору послуг, які будуть фінансуватися з державного бюджету чи місцевих бюджетів, доцільно враховувати також можливість безперешкодного доступу до цієї послуги різноманітних споживачів та ареал доступності благ (віддаленість території, на яку поширюються послуги від місця її надання). Так, в окремих суспільних послугах, зокрема національна оборона, зовнішня політика, ареал доступності великий та поширюється на територію всієї країни. В інших послугах, які забезпечуються бюджетними видатками, ареал доступності малий – перша медична допомога, послуги дитячих садочків, початкова освіта. Для раціонального надання суспільних благ важливо, щоб послуги з меншою сферою доступності забезпечувалися з місцевих бюджетів нижчого рівня, і навпаки, суспільні блага, ареал доступності яких співпадає із територією всієї країни, – з державного бюджету.

Закріплення видаткових повноважень за органами місцевого самоврядування та за органами центральної влади в кожній країні здійснюється по-різному, з урахуванням історичних особливостей країн, традицій формування дохідних джерел місцевим самоврядуванням, політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Однак існують деякі види суспільних послуг, які майже у всіх країнах закріплені за органами місцевого самоврядування. До них передусім можна зарахувати послуги житлово-комунального господарства, місцевого громадського транспорту, пожежної охорони, охорони правопорядку, благоустрій територій. Таким чином, мова йде про такі видатки, які забезпечують сприятливі умови для проживання населення. А. Сміт зазначав: «Якби лондонські вулиці мали освітлюватися і брукуватися за рахунок скарбниці, чи існувала б якась імовірність, що вони будуть освітлені і вибрукувані так добре і з такими невеликими витратами, як нині?»¹⁶.

Що стосується зарахування інших напрямів видатків до складу місцевих бюджетів, то відповідь тут не настільки однозначна. Так, видатки на соціальне забезпечення спрямовуються для реалізації перерозподільчої функції (пріоритет на здійснення таких видатків наданий центральній владі). Для здійснення таких видатків потрібна детальна об'єктивна інформація про рівень добробуту отримувачів соціальних допомог, а можливості отримувати кращу інформацію є в органів місцевого самоврядування. Тому в цьому випадку повноваження щодо здійснення таких витрат можуть бути розмежовані між рівнями влади.

Забезпечення послуг освіти в зарубіжних країнах покладаються на всі рівні влади. Якщо фінансування вищої освіти здійснюється переважно за рахунок бюджетів вищого рівня для забезпечення ефекту масштабу, то надання початкової та середньої освіти здебільшого здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Наслідком закріплення видаткових зобов'язань щодо послуг освіти за органами місцевого самоврядування може бути диферен-

¹⁶ Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – С. 449.

ціація якості цих послуг залежно від фінансової спроможності місцевих бюджетів. Для уникнення такого стану справ розвинуті країни запроваджують стандарти надання освітніх послуг, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування. Крім того, вживаються заходи щодо вирівнювання фінансового забезпечення цього напрямку видатків на всій території країни.

Видатки на охорону здоров'я в багатьох країнах розмежовані як між приватним та державним сектором, так і між різними рівнями державної влади. Так, видатки на утримання закладів першої медичної допомоги, санітарно-епідеміологічних служб зазвичай здійснюються органами місцевого самоврядування. Утримання закладів, які надають спеціалізовану медичну допомогу, здійснюється із місцевих бюджетів вищих рівнів, що дає змогу оптимізувати видатки завдяки ефекту масштабу. Видатки, які мають загальнонаціональне значення, такі як заходи щодо боротьби з епідеміями, запобігання поширенню інфекційних захворювань, як правило, здійснюються із центрального бюджету.

У фінансовій літературі розрізняють процеси забезпечення товарів і послуг за рахунок бюджетних коштів та безпосереднього їх виробництва тими чи іншими економічними суб'єктами¹⁷. З огляду на це процес надання блага можна розглядати як взаємозв'язок двох елементів – його фінансування та виробництва. При цьому послуги, забезпечені бюджетним фінансуванням (охорона здоров'я, прибирання міських вулиць тощо), не обов'язково повинні надаватися державними установами. В умовах ринкової економіки, коли суб'єкти різних організаційно-правових форм мають право займатися широким спектром діяльності, послуги населенню можуть надаватися державою та місцевим самоврядуванням в особі бюджетних установ або відбуватися їх придбання у приватному секторі. Для цього владні інститути можуть укладати угоди з приватними підприємствами про надання певних суспільно важливих послуг, що будуть оплачуватися за рахунок бюджету або осіб, які їх отримують.

Наявність різноманітних варіантів надання бюджетних послуг дає змогу вибирати найкращий з них. При багаторічному існуванні державної монополії на засоби виробництва в умовах командної економіки навіть мови не могло бути про те, щоб населення отримувало певні послуги за рахунок бюджетних коштів від недержавних організацій. Однак досвід розвинених країн Заходу засвідчує позитивні результати вдалого поєднання переваг державного та приватного секторів.

В даному ракурсі перевагою приватних структур є вища мотивація досягнення кращих результатів діяльності. Завдяки використанню цієї переваги недержавних організацій можна підвищити ефективність бюджетних видатків. Ще в 20-их рр. ХХ ст. М. Мітіліно стверджував, що «урядовець чи робітник на державному господарчому підприємстві не заінтересований в наслідках його діяльності і не може, мовляв, конкурувати з приватною ініціативою приватного виробника»¹⁸.

¹⁷ Бакша Н. В. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова. – М. : Профиздат, 2001. – С. 367.

¹⁸ Мітіліно М. І. Основи фінансової науки / М. І. Мітіліно. – К. : Держ. вид-во України, 1929. – С. 27.

Досвід економічно розвинених демократичних країн дає змогу переконатися в тому, що оптимальне поєднання участі суб'єктів підприємницької діяльності та органів місцевої влади сприяє значній економії бюджетних коштів. Так, залучення приватних підприємств до прибирання вулиць і приміщень бюджетних установ у цілому ряді випадків призвело до зменшення видатків у 1,5 разу; приблизно такий рівень економії спостерігався у сфері постачання води, метеопрогнозування і т. д. В будівництві відмінності між сумою видатків державних і приватних організацій складають приблизно 20%, а в автобусному сполученні – 160%¹⁹. Таким чином, забезпечення конкурентного середовища у сфері надання послуг населенню сприяє, з одного боку, економії бюджетних коштів, а з іншого – підвищенню якості послуг.

На тлі наукової дискусії щодо більшої ефективності функціонування державного чи приватного секторів економіки на практиці відбувався пошук оптимальних способів їх співпраці шляхом організації різноманітних форм державно-приватних партнерств. Концептуальними перевагами цієї організаційно-правової форми для надання суспільних послуг є, перш за все, забезпечення більшої ефективності бюджетних видатків завдяки кращій адаптації процесу використання коштів до ринкових умов, передачі від держави ризиків, пов'язаних з наданням послуг, до структур, які спеціалізуються на управлінні ними. Ще однією очевидною перевагою державно-приватних партнерств є спроможність додатково залучати із приватного сектору значні фінансові ресурси, необхідні для забезпечення суспільно важливих цілей.

У сучасних умовах функціонування змішаної економіки приватно-державні партнерства набули значного поширення в багатьох розвинутих країнах світу. Незважаючи на те, що така організаційна форма співпраці використовується практично в усіх напрямках діяльності держави, найбільшого поширення вона набула в галузі дорожнього господарства, будівництва залізниць, водопостачання, охорони здоров'я, освіти та у прибиранні сміття.

Застосування інноваційних підходів до використання коштів місцевих бюджетів дає змогу запроваджувати елементи управління фінансовими ресурсами, які успішно використовують ринкові суб'єкти для ведення бізнесу. Це дає змогу досягати більшої ефективності видатків місцевих бюджетів та створює умови для підвищення рівня життя населення.

§ 5.2. Склад видатків місцевих бюджетів

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів на місцевому рівні. Джерелом здійснення цих видатків є кошти місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти з Державного бюджету України. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні

¹⁹ Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : ГУВШЭ, 2000. – С. 290.

виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету та видатки бюджету розвитку.

Видатки поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. *Видатки бюджету розвитку* спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням.

Відповідно до Бюджетного кодексу України встановлено *поділ бюджетних видатків залежно від їх функціонального призначення*.

Перша група бюджетних видатків спрямована на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також на інші потреби, віднесені до загальнонаціонального рангу як такі, що не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Тобто видатки, віднесені до першої групи, є державними, призначеними для виконання безпосередніх функцій і повноважень держави. Вони становлять видатки Державного бюджету України.

Друга група бюджетних видатків також визначається функціями держави, але в межах тих повноважень, які можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання. Компетенція місцевих бюджетів на виконання переданих їм державних повноважень регламентована Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». При цьому держава зобов'язана одночасно із передачею повноважень передати і кошти на їх виконання в повному обсязі за рахунок Державного бюджету України.

Третя група бюджетних видатків виокремлюється на функціональній основі використання їх виключно на виконання прав і обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Вони регламентовані положеннями Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до принципу субсидіарності розподіл видів видатків між бюджетами має забезпечувати максимальне наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Реалізація цього принципу поєднується з вимогою забезпечення повноти надання гарантованих послуг за критеріями розмежування видатків, згідно з якими *види видатків на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів* поділяються на три групи:

- видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантова-

- них послуг і які розташовані найближче до споживачів, котрі здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст;
- видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України, котрі забезпечуються за рахунок бюджетів міст Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів;
 - видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України, котрі здійснюються з бюджетів Автономної Республіки Крим та областей (рис. 5.2).

З бюджетів міст Києва і Севастополя здійснюються видатки, віднесені до всіх трьох груп, що впливає зі спеціального статусу цих міст відповідно до Конституції України.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», виділяють такі видатки місцевих бюджетів:

- *видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.* Вони визначаються функціями держави та передаються на місця для виконання з відповідною деталізацією. Ці видатки враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, регулюються державою, яка і забезпечує їх виконання відповідними ресурсами;

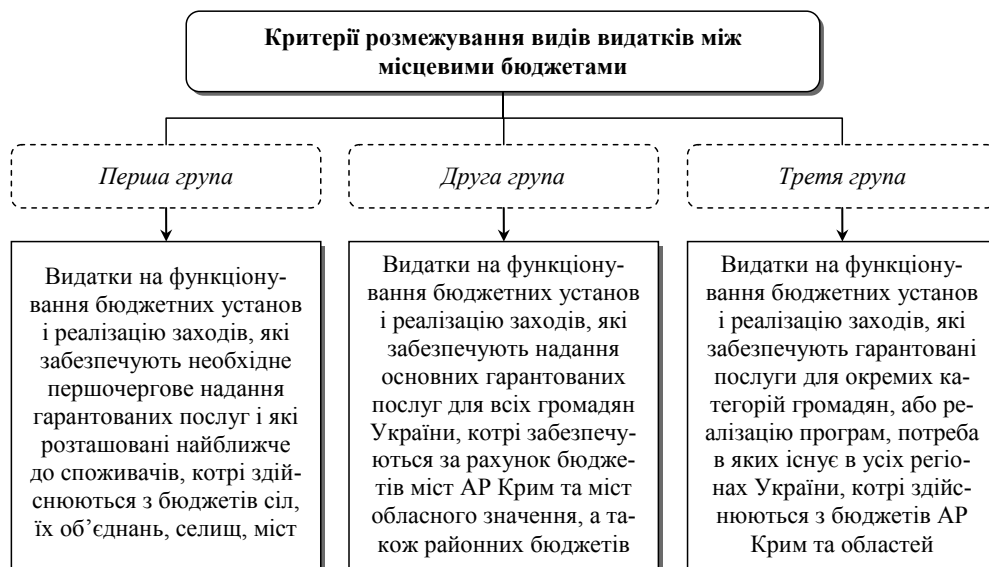


Рис. 5.2. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами України

- видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, які спрямовуються на реалізацію повноважень місцевих органів та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

На виконання повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку визначено перелік видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До їх складу належать видатки на:

- органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- освіту, в тому числі дошкільну та загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад I ступеня);
- сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки.

До видатків, пов'язаних з виконанням органами виконавчої влади делегованих законом повноважень, тобто визначаються функціями держави та передані на виконання районним державним адміністраціям, виконавчим органам міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відносяться видатки на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми, державні програми розвитку фізичної культури і спорту.

До складу видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки за такими напрямками: державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт.

Видатки місцевих бюджетів, що пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включають видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- соціальний захист та 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; заклади соціального захисту для бездомних громадян, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалі-

- дам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);
 - місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
 - культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;
 - програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
 - місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
 - типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
 - транспорт, дорожнє господарство: регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами); будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
 - заходи з організації рятування на водах;
 - обслуговування місцевого боргу;
 - програми природоохоронних заходів місцевого значення;
 - управління комунальним майном;
 - регулювання земельних відносин;
 - заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;
 - заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
 - проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських референдумів Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;
 - членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
 - підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
 - інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

Тенденції формування видаткової частини державного й місцевих бюджетів України свідчать про підвищення ролі місцевих бюджетів у бюджет-

ній системі. Проте збільшення видатків місцевих бюджетів не забезпечується адекватним розподілом доходів між державним та місцевим рівнями. Внутрішня структура і характерні відмінності місцевих бюджетів виявляються у розподілі видатків між ними.

Якщо місцевих бюджетів в Україні налічується понад 12 тис., а найчисельнішу групу становлять сільські й селищні бюджети (понад 10 тис.), то понад 70% всіх видатків місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети (їх налічується 24) та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування (їх налічується 223). Майже половина всіх ресурсів місцевих бюджетів мобілізується і використовується через бюджети міст. Сказане вище підтверджує відсутність чіткого розмежування бюджетних ресурсів і функцій між державним й місцевими бюджетами та між окремими ланками місцевих бюджетів.

У сучасній вітчизняній практиці розподілу видатків місцевих бюджетів між регіонами відмічається розрив за обсягом видатків місцевих бюджетів України на одну особу наявного населення. Результати проведеного аналітичного дослідження свідчать про те, що середній рівень видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів) відрізняється у 1,5 разу між містом Києвом та Луганською областю. Різниця за обсягом середнього рівня видатків (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) становить 1,7 разу між зазначеними регіонами.

Ситуація в Україні склалась таким чином, що головні фактори, які визначають якість складу видатків місцевих бюджетів, мають негативний вияв: економіка характеризується нестабільністю, розрахунки показників бюджету недосконалі, суб'єктивний вплив спричинений безвідповідальністю учасників бюджетного процесу. Тому найважливішими напрямками розвитку бюджетної системи України в контексті формування видаткової частини місцевих бюджетів на сучасному етапі є: чітке визначення на законодавчій основі бюджетних повноважень органів державної та місцевої влади відповідно до їхнього фінансового забезпечення, вдосконалення форм і методів бюджетного планування та фінансування згідно з вимогами ринкових і демократичних засад державотворення, підвищення ефективності управління бюджетними коштами бюджетів усіх рівнів.

У період трансформаційних процесів вітчизняної бюджетної системи особлива увага приділяється проблемам виконання видаткової частини місцевих бюджетів України. Причина цього виявляється у схильності сучасної фінансової системи до бюджетних криз, що впливають на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Через це виникає необхідність визначення напрямків удосконалення складу видатків місцевих бюджетів з метою соціально-економічної стабілізації в державі загалом і на кожній окремій території зокрема.

З моменту приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування Україна зобов'язана дотримуватись певних вимог і сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування та забезпечувати широку автономію місцевих органів влади шляхом надання їм необхідних фінансових ресур-

сів. Особливого значення набули проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, розвитку місцевого оподаткування і здійснення ефективного бюджетного регулювання в контексті забезпечення фінансування видатків місцевих бюджетів з метою соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Здійснення аналізу щодо складу видаткової частини місцевих бюджетів України на практиці показує, що на сучасному етапі в розпорядженні органів місцевої влади немає достатнього обсягу бюджетних ресурсів, які можна було б використати для організації й розвитку економіки і забезпечення соціально-господарського добробуту на місцевому рівні. Це спричинено дією таких обставин:

- зростання ступеня концентрації бюджетних ресурсів у державному бюджеті нашої держави, внаслідок чого роль місцевих бюджетів, яку вони відіграють при вирішенні питань стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального формування, суттєво зменшується;
- поширення існуючих засад формування місцевих бюджетів України, згідно з якими поки що залишається незмінним механізм централізації бюджетної системи;
- закріплення тенденції фінансування видатків місцевих бюджетів без забезпечення закріплення незмінного переліку джерел доходів, що зумовлює зростання обсягів дотаційності місцевих бюджетів.

До найважливіших проблем місцевих бюджетів у сфері визначення складу видаткової частини з метою соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць належать такі:

- не запроваджено чіткий розподіл функцій між рівнями бюджетної системи, що стосуються вирішення питань соціальної сфери. Існуюче розмежування повноважень щодо здійснення видатків базується на застарілих стереотипах, що стосуються органів влади та традиційно встановлених їхніх повноважень, які не зазнали змін при формуванні сучасної системи бюджетних відносин. Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування представлена делегованими повноваженнями, які охоплюють фінансування освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури та спорту, управління, соціального захисту і соціального забезпечення й захисту довкілля. Їхні власні повноваження є доволі вузькими, внаслідок чого місцеві бюджети перетворюються на інструмент соціально-економічної політики центрального уряду з мінімальним врахуванням потреб стратегії розвитку на місцевому рівні;
- чітко не встановлено розмежування напрямів фінансування видатків між рівнями бюджетної системи. Сучасний розподіл повноважень щодо здійснення видатків зумовлений намаганням забезпечити повну відповідність між доходами та видатками без застосування ефективнішого механізму їхнього здійснення. Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади виявляється в ігноруванні економічних

- критеріїв при розподілі функціональних повноважень і видаткових зобов'язань та дублюванні видаткових зобов'язань на різних рівнях;
- в результаті переведення у розпорядження на місцевий рівень об'єктів соціальної інфраструктури, що належали підприємствам, виникає потреба в їхньому додатковому бюджетному фінансуванні, механізм здійснення якого недосконалий та потребує доопрацювання в теперішніх умовах;
 - за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється фінансування загальнодержавних програм, а не реалізація програм місцевого значення, як це передбачено, що не дозволяє в повному обсязі реалізувати заплановані напрями фінансування;
 - обсяг місцевих бюджетів сформовано не в достатній мірі для здійснення повноважень, що стосуються фінансування видатків на соціальну сферу. Через це переважна частина видатків, що фінансуються з місцевих бюджетів, здійснюються передусім на виплату заробітної плати, яка відноситься до захищених статей фінансування і становить більшу частину видатків місцевих бюджетів;
 - формульний розрахунок міжбюджетних трансфертів відзначається недосконалістю і потребує подальшого удосконалення. Його складено з урахуванням існуючого на той час розподілу між галузями відповідних ресурсів. За цим розподілом обсяг видатків місцевих бюджетів перебуває у прямій залежності від кількості об'єктів господарства місцевого значення та установ соціальної сфери, які входять до підпорядкування місцевих органів. При цьому нехтуються об'єктивні відмінності між адміністративно-територіальними одиницями, що стосуються засад їхнього соціально-економічного розвитку. Через існуючі відмінності їх потрібно враховувати та визначати структуру й обсяги місцевих бюджетів з метою забезпечення суспільного добробуту громадян. Формування дохідної частини місцевих бюджетів на засадах здійснення необхідних видатків призводить до невідповідного фінансування стратегічних напрямів розвитку адміністративно-територіальних формувань.

Основними напрямами вдосконалення виконання видаткової частини місцевих бюджетів України є:

1. Чіткий порядок здійснення розподілу повноважень стосовно виконання визначених завдань між державним і місцевим рівнем щодо бюджетних відносин і проведення етапів децентралізації бюджетної системи. Таким чином, доцільно закріпити на законодавчому рівні розподіл джерел податкових надходжень між рівнями бюджетної системи у прямому співвідношенні з напрямами фінансування видатків з місцевих бюджетів.

2. Визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням їхніх економічного, соціального, природного й екологічного станів. На основі застосування цих показників найбільш вірогідно встановити обсяг бюджетних

ресурсів, необхідних для потреб місцевого рівня, які стосуються економічної та соціальної сфер.

3. Функціонування дієвого механізму ефективного фінансування видатків з місцевих бюджетів з метою соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, набуває актуальності програмно-цільове фінансування видатків місцевих бюджетів, що забезпечує комплексне вирішення питань і досягнення цілей на довгострокову перспективу.

Слід зазначити, що вирішення цих та інших проблем щодо виконання видаткової частини місцевих бюджетів України значною мірою визначило б розширення економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць. Адже те, наскільки вони політично незалежні й фінансово забезпечені, істотно впливає на формування демократичної та ринково-орієнтованої системи і підвищує шанси на успіх від проведення соціально-економічних реформ.

Доцільно наголосити, що відсутність чіткого розмежування повноважень та відповідальності учасників бюджетного процесу, низький рівень ефективності управління бюджетними ресурсами і нестабільність умов розвитку вітчизняної економіки негативно впливають на виконання місцевих бюджетів України в сучасних умовах. Ефективність виконання місцевих бюджетів за видатками залежить від чіткої організації й здійснення бюджетного процесу як на загальнодержавному, так і місцевому рівні та потребує реформування щодо підвищення рівня дієвості й відповідальності органів місцевого самоврядування.

§ 5.3. Основи планування видатків місцевих бюджетів

Першою стадією бюджетного процесу є складання проекту місцевого бюджету. Саме від того, як відбувається реалізація цієї стадії бюджетного процесу, залежить, чи будуть враховані інтереси людей під час розподілу обмежених бюджетних ресурсів та, відповідно, чи буде забезпечено справедливість і ефективність бюджетних видатків. У разі виявлення певних недоліків на цій стадії бюджетного процесу є можливість спрямувати обмежені ресурси на інші суспільно важливі заходи. Виявлення неефективності бюджетних видатків уже після затвердження бюджету не є гарантією того, що такі витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що: по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; по-друге, для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади.

Складання проекту місцевого бюджету перебуває у тісній залежності від бюджетного процесу на державному рівні. Так, Міністерство фінансів України доводить до Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Як зазначалося раніше, переважна частина ресурсів місцевих бюджетів спрямовуються на здійснення видатків, що враховуються при визначенні між-

бюджетних трансфертів. А це передбачає необхідність вирівнювання фінансових ресурсів, що спрямовуються на відповідні цілі між різними місцевими бюджетами, шляхом визначення обсягів міжбюджетних трансфертів або коштів, що підлягають визначенню. Для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію Міністерству фінансів України.

Підставою для складання проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети є отримана від Кабінету Міністрів України необхідна інформація. Інформація має бути надана у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України і має містити показники міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстові статті, а також організаційно-методологічні вимоги щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Безпосередньо процес підготовки проекту бюджету розпочинається з того, що місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. *Головними розпорядниками коштів* місцевих бюджетів є бюджетні установи в особі їх керівників, яким надається повноваження на здійснення видатків рішенням про місцевий бюджет. Головними розпорядниками коштів міського бюджету є зазвичай управління виконавчого комітету міської ради – управління освіти, управління охорони здоров'я, управління житлово-комунального господарства та ін. Головними розпорядниками коштів районного і обласного бюджету переважно є структурні підрозділи відповідно районної та обласної державної адміністрації. Головним розпорядником коштів сільського та селищного бюджету часто є лише сільська або селищна рада.

Для того, щоб мати право на здійснення видатків місцевих бюджетів, вони зобов'язані подати бюджетний запит, в якому слід обґрунтувати потребу в бюджетних ресурсах. *Бюджетний запит* – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у порядку та в терміни, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Слід зазначити, що місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Підготовлений органами виконавчої влади проект рішення про місцевий бюджет містить текстову частину і додатки (рис. 5.3).

Видатки місцевих бюджетів зазвичай відображають у двох додатках. Розподіл видатків за функціональною структурою передбачає розмежування видатків за кодами тимчасової класифікації видатків. Крім цього, в окремому додатку до рішення про місцевий бюджет міститься інформація про обсяги бюджетних призначень наданих кожному головному розпоряднику з визначенням при цьому обсягів видатків за кожним напрямком функціональної класифікації видатків. Так, як видно з додатка 1 до рішення про місцевий бюджет, для головного розпорядника Тернопільська міська рада встановлено видатки за функціональними напрямками: органи місцевого самоврядування; інші правоохоронні заклади та заходи; інші видатки на соціальний захист

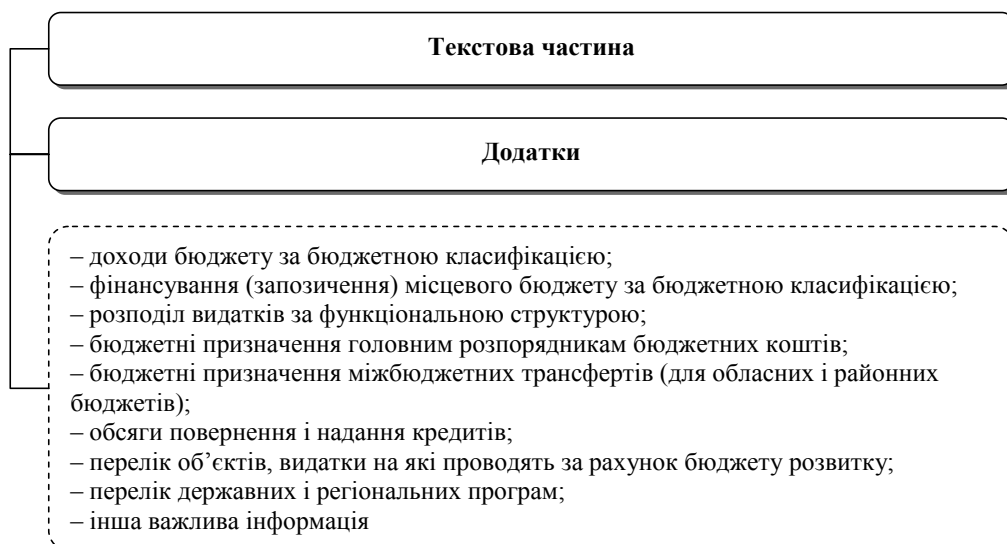


Рис. 5.3. Структура рішення про місцевий бюджет

населення; інші програми соціального захисту дітей; фінансова підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів та ін.

Разом з проектом рішення про місцевий бюджет на розгляд відповідної ради подається:

- пояснювальна записка до проекту рішення;
- прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;
- показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних програм (проектів), що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація таких програм (проектів) триває більше одного бюджетного періоду;
- перелік інвестиційних програм (проектів) на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- інформація про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);
- інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети, на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Інші місцеві бюджети затверджуються не пізніше ніж у двотижневий строк з дня затвердження відповідного обласного, районного чи міського бюджету.

Процес розподілу ресурсів відповідного місцевого бюджету за напрямками діяльності органів місцевої влади є одним із найвідповідальніших етапів формування місцевого бюджету. Він має забезпечити надання громадянам соціальних послуг за покладеними на ці органи повноваженнями. Тобто на етапі складання місцевого бюджету в межах надходжень цього бюджету та трансфертів виконавчий орган відповідної місцевої ради розподіляє прогнозовані ресурси для забезпечення функціонування органів влади, установ освіти, культури, охорони здоров'я та підприємств житлово-комунального господарства тощо.

Самостійність місцевих бюджетів, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а та-

кож правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Виходячи з норми ст. 70 Бюджетного Кодексу України, для планування видатків місцевих бюджетів за відповідними галузями функціонування бюджетної сфери адміністративно-територіальної одиниці необхідно мати пропозиції розпорядників коштів місцевого бюджету (керівників бюджетних установ) щодо обсягу коштів, необхідних для надання громадянам відповідних послуг. Дані пропозиції доводяться до вищестоящих органів у формі бюджетних запитів.

У країнах з розвинутими системами управління бюджетними видатками питання щодо складання бюджету частіше документуються у вигляді постійних директив, а не щорічних інструкцій. Ці директиви можуть набувати форми довідників і посібників, правил складання та виконання місцевих бюджетів, оскільки закон про бюджет відповідної країни не завжди регулює всі деталі процесу складання бюджету.

Інструкції до бюджету дозволяють організувати управління процесом складання відповідного місцевого бюджету. В унітарних системах державного управління, притаманних більшості країн Європи, складання місцевих бюджетів, як правило, починається одночасно з процесом складання державного бюджету. Розподіл надходжень і видатків між різними рівнями виконавчої влади є основним питанням обох процесів, але до складання місцевих бюджетів зазвичай висувається багато інших вимог.

Бюджетні інструкції повинні містити чітке роз'яснення щодо інформації, яку повинен надавати кожен розпорядник бюджетних коштів. Чітке визначення мети та очікуваних результатів дозволяє всім структурам виконавчої влади починати складання бюджету з однакових позицій.

Інструкції повинні мати вступну частину, що окреслює конкретні цілі і, можливо, основні зміни чи особливі чинники, які впливають на складання бюджету цього року. Інструкції розпорядникам бюджетних коштів щодо напрямів політики і програм разом зі встановленням граничних обсягів видатків формують межі, в яких здійснюється розробка бюджетних запитів.

Напрями політики і програм, викладені в інструкціях до бюджету, поділяються, як правило, на три категорії:

- загальна політика та пріоритети – включає великі нові програми або істотні зміни до існуючих програм. Вона також окреслює сфери особливої уваги, які розпорядники повинні вважати пріоритетними;
- адміністративна і фінансова політика, що включає такі питання, як зміни в рівнях заробітної плати та додаткових виплатах працівникам, обмеження працевлаштування, обмеження щодо капіталовкладень, розпорядження певними невикористаними коштами тощо;
- особливі напрями програм, ці напрями належать до функцій і діяльності одного чи кількох розпорядників, що є важливою частиною інструкцій до бюджету. В зв'язку зі спеціальним характером особли-

вого напряму він часто визначається у спеціальному листі до кожного розпорядника. Такий напрям, наприклад, може передбачати визначення сфер, яким слід приділяти особливу увагу в межах певної програми, або визначати нормативні припущення для обчислення потреб у капіталовкладеннях.

Процес розробки бюджетних запитів дає розпорядникам бюджетних коштів можливість оптимізувати організацію своєї роботи. Окрім зосередження на фінансових моментах, цей процес дає можливість обговорити з органом влади основні питання подальшої діяльності.

Якщо між наданою фінансовою інформацією та конкретними видами діяльності, які плануються здійснювати, не існує чіткого зв'язку, то це свідчить про те, що у складанні бюджету є певні недоліки. Надлишок інформації, а саме непотрібної, може зашкодити процесу розробки бюджетних запитів так само, як і її нестача.

До основних моментів, на які треба звернути увагу розпорядників бюджетних коштів під час розробки бюджетних запитів, належать:

- встановлення граничних обсягів ресурсів для бюджетних установ і програм;
- погодження на фінансування нових програм;
- перерозподіл коштів між існуючими програмами згідно з встановленими пріоритетами;
- прийняття рішень щодо збільшення чи зменшення фінансування існуючих функцій чи програм, скорочення чи припинення програм або видів діяльності;
- коригування потреб у фінансуванні залежно від змін розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення;
- врахування впливу інфляції;
- визначення показників результативності;
- акцент на необґрунтованих бюджетних пропозиціях та тих, що не фінансуються;
- визначення заходів, спрямованих на економію бюджетних ресурсів.

Фінансова інформація, що надається всіма структурами виконавчої влади, повинна бути послідовною за своєю формою та змістом, щоб можна було здійснювати її аналіз і приймати ефективні рішення. Бюджетні пропозиції повинні мати адекватне пояснення, щоб можна було оцінити, наскільки раціонально витрачаються бюджетні кошти на досягнення поставлених цілей. Якщо бюджетна пропозиція отримує бюджетне фінансування, то це слід розглядати як договір між розпорядником та органом влади, в якому обидві сторони, а також представницький орган розуміють, з якою метою витрачаються бюджетні кошти і яких результатів можна очікувати. Необхідна чітка підзвітність організацій за програмними видатками.

Основна бюджетна пропозиція розпорядника подається відповідно до типової форми бюджетного запиту, затвердженої Міністерством фінансів.

Ця форма містить цифрові дані та текстову частину. В типових формах бюджетного запиту зазвичай містяться такі дані:

- назва бюджетної установи та програми, інформація про те, хто і за які види діяльності відповідає;
- коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі;
- суми фактичних видатків минулого року та затверджені обсяги в поточному році;
- граничний обсяг видатків на поточний рік;
- сума запиту на відповідну програму на бюджетний рік;
- сума додатково необхідних коштів;
- прогноз видатків на два наступних роки;
- характеристика мережі, штатів і контингентів.

Крім того, до складу бюджетного запиту додаються пояснення до бюджетних програм: вказується правова основа, визначаються завдання, напрями діяльності, обсяги роботи, описуються досягнення попередніх років та подається інша важлива інформація. Важливою складовою бюджетного запиту є опис запланованих очікуваних результатів на наступний рік із наголосом на показниках результативності витрачання коштів. Цей розділ бюджетного запиту часто називають обґрунтуванням бюджету. Він, як правило, поділяється на дві частини, одна з яких описує досягнення з базовими обсягами фінансування, а друга – зміни в разі зменшення або збільшення суми асигнувань.

Ще однією загальною вимогою є таблиця з детальним описом програми. У ній зазначаються запропоновані суми видатків згідно з економічною класифікацією та вказуються джерела надходжень, з яких планується фінансувати програму.

§ 5.4. Складання кошторису доходів і видатків бюджетної установи

Для ефективного функціонування установ, які утримуються за рахунок місцевих бюджетів, важливим є визначення вартості ресурсів, необхідних для їхньої діяльності. Водночас потрібно оцінювати можливі джерела покриття видатків цих бюджетних установ, створених з метою забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування. Планові показники доходів і видатків визначаються в результаті проведення аналітичних розрахунків і знаходять узагальнення в плановому документі. Цей документ є своєрідним дозволом, яким бюджетній установі надаються повноваження отримувати та розпоряджатися коштами, що будуть їй виділені з бюджету або ж отримані нею в результаті надання певних послуг.

Основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання нею своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік, відповідно до бюджетних призначень є кошторис.

Кошторис бюджетної установи – основний фінансовий документ, який визначає обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл бюджетних коштів на утримання установи, здійснення централізованих заходів щодо її господарського та культурного будівництва.

Передбачені у кошторисі асигнування є граничними, і витрачання коштів понад ці суми не дозволяється. Так, не можна здійснювати витрати, не передбачені кошторисом, з метою економії коштів. Форма кошторису, основні показники, за якими він складається, норми і розцінки для визначення розміру окремих витрат повідомляються бюджетній установі вищестоящою організацією.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» формування кошторису доходів і видатків установи здійснюється на підставі показників лімітної довідки про бюджетні асигнування на наступний рік, яку вищестояща організація надсилає усім підпорядкованим установам у тижневий термін після затвердження бюджету, з якого здійснюється фінансування установи.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування – документ, який містить затвержені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством повинні бути визначені на основі нормативів. Тобто у цій довідці вказується загальний зміст фінансування з відповідного місцевого бюджету на наступний рік за певним розділом бюджетної класифікації, у тому числі з таких найважливіших статей витрат, як «Оплата праці», «Нарахування на зарплату», «Капітальні видатки».

Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів.

Лімітна довідка видається Міністерством фінансів України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником для уточнення проектів кошторисів і складання планів асигнувань. Форму довідки затверджує Міністерство фінансів України.

Лімітна довідка про бюджетні асигнування для організацій, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, є своєрідним лімітом видатків, які вони можуть здійснювати протягом бюджетного періоду для виконання основних функцій, в межах яких вони мають право брати на себе зобов'язання.

Кошторис доходів і видатків складається бюджетною установою на календарний рік і затверджується керівником вищестоящої організації не пізніше ніж через місяць після затвердження бюджету, за рахунок якого вона

утримується. У випадку, коли установи утворені не з початку року, кошториси складаються і затверджуються головним розпорядником для кожної установи окремо у встановленому порядку.

Кошторис і штатний розпис затверджуються у двох примірниках, один з яких повертається установі, а другий – залишається у вищестоящій організації. Кошториси і штатні розписи установ, які не мають вищої галузевої організації (центральні районні лікарні, центральні міські лікарні тощо), затверджуються районними державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад. Кошториси обласних і прирівняних до них державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України після попередньої експертизи у Міністерстві фінансів України. Зміни до затвердженого кошторису і штатного розпису у процесі їх виконання можуть вноситися лише з дозволу вищестоящої організації.

Як це вже було зазначено, кошторис – план доходів і видатків бюджетної установи. Тому очевидно, що він повинен складатися з двох частин: дохідної та видаткової. Крім того, кошторис враховує можливість фінансування установи за рахунок як загального, так і спеціального фондів бюджету відповідного рівня. Тобто дохідна та видаткова частини кошторису поділяються на розділи: за загальним і за спеціальним фондами.

Загальний фонд містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією видатків бюджету на виконання бюджетною установою основних функцій або розподіл надання кредитів з бюджету за класифікацією кредитування бюджету.

Спеціальний фонд містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією видатків бюджету на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій, або розподіл надання кредитів з бюджету згідно із законодавством за класифікацією кредитування бюджету.

Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників відомості про граничні обсяги видатків бюджету та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів.

Для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної зі складанням проектів кошторисів, головні розпорядники, керуючись відповідними вказівками Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік, встановлюють для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків бюджету та/або надання кредитів з бюджету із загального фонду бюджету, термін подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання; розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких вони повинні дотримувати-

ся відповідно до законодавства і які необхідні для правильного визначення видатків бюджету та надання кредитів з бюджету у проектах кошторисів; забезпечують складення проектів кошторисів на бюджетні програми (функції), що виконуються безпосередньо головними розпорядниками.

Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету, повноти надходження доходів або повернення кредитів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів.

На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити, які подаються Міністерству фінансів України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам для включення до проектів відповідних бюджетів у встановленому ними порядку.

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

На підставі даних про граничні обсяги видатків бюджету та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, на основі інструктивних матеріалів і нормативних документів розпорядників бюджетні установи починають складання проектів кошторисів.

Планування дохідної і видаткової частин кошторису відбувається у певному порядку.

У процесі розробки кошторису необхідно передбачати наявність дохідної і видаткової частин, показувати доходи та видатки у розрізі кодів економічної класифікації.

В дохідній частині проекту кошторису вказуються обсяги бюджетних асигнувань із загального фонду бюджету та обсяги надходжень із спеціального фонду, які передбачається спрямувати на покриття відповідних витрат бюджетної установи.

Формування дохідної частини спеціального фонду відбувається на підставі розрахунків, які складаються на кожне джерело доходів на наступний бюджетний період. При цьому враховуються: обсяг наданих платних послуг, вартість послуг, площа приміщень, вартість обладнання, кількісні показники (відвідування музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, який повинен встановлюватися відповідно до законодавства; прогнозні показники надходжень обов'язкових платежів до спеціального фонду бюджету; прогнозний обсяг повернення коштів до бюджету, що мають цільове призначення.

На підставі зазначених показників визначається сума надходжень на наступний рік за кожним їх джерелом з урахуванням конкретних умов роботи установи. Загальна сума планових надходжень зі спеціального фонду із врахуванням залишків коштів на початок року наводиться у такому документі, як «Зведення показників спеціального фонду кошторису», що є додатком до кошторису доходів і видатків. У ньому, на відміну від кошторису, де вказується лише загальна сума надходжень до спеціального фонду, доходи розшифровуються за видами: спеціальні кошти, інші власні надходження та інші доходи, а також здійснюється постатейний розподіл надходжень щодо кожного джерела доходів.

При формуванні показників, на основі яких визначаються надходження планового бюджетного періоду установи, необхідно враховувати рівень їх фактичного виконання за попередній бюджетний період, а також очікуваний рівень виконання за період, що передує плановому.

У видатковій частині кошторису зазначається загальна сума видатків установи з розподілом їх за статтями бюджетної класифікації, у тому числі видатків за рахунок бюджетних асигнувань і позабюджетних коштів. Передбачені асигнування повинні покрити усі видатки установи. Перевищення суми видатків у кошторисі над обсягами коштів, що виділяються установі з місцевого бюджету, можливе лише за рахунок прибутку від госпрозрахункової діяльності, що залишається у розпорядженні установи і може спрямовуватись на покриття такого перевищення видатків над бюджетними асигнуваннями. У кошторисі установи повинні враховуватись галузеві особливості її діяльності (освіта, культура, охорона здоров'я тощо).

Видатки бюджетних установ складаються з видатків на капітальні вкладення і витрат на поточне утримання установи (поточну діяльність). Останні складаються з адміністративно-господарських і операційних витрат. Адміністративно-господарські витрати – видатки на утримання управлінського, господарського і допоміжного персоналу, на відрядження, придбання інвентарю, оплату комунальних послуг та ін. Операційні витрати – видатки, пов'язані зі здійсненням основної діяльності установи (на заробітну плату педагогам і лікарям, на медикаменти і продукти харчування у лікарнях тощо).

Розрахунок суми видатків за кошторисом установи здійснюють відповідно до обсягу її діяльності, визначеної планом розвитку, та фактичного рівня видатків за попередні періоди. Розміри операційних видатків розраховуються на підставі норм, тобто витрат на розрахункову одиницю (одного учня, ліжка-день, одне відвідування поліклініки тощо).

Іншими словами, *норми бюджетних витрат* – обсяг видатків, встановлений розрахунковим шляхом на основі головних показників діяльності бюджетної установи. Правильно визначені типові норми витрат мають важливе значення у процесі планування бюджетних асигнувань на освіту, охорону здоров'я, науку, культуру.

Норми витрат можуть бути натуральні (матеріальні) та грошові (вартісні). Натуральні норми відображають витрачання матеріальних ресурсів у нату-

ральному виразі на одиницю їх виміру (кількість продуктів харчування на одного хворого; кількість електроенергії на освітлення 1 кв. м площі приміщення і т. п.), а грошові – матеріальні норми у грошовому виразі відповідно до встановлених тарифів (сума видатків на харчування хворих у лікарні тощо).

У процесі складання кошторису головний бухгалтер установи на основі показників фінансової звітності подає у письмовому вигляді фінансовому підрозділу (як правило бухгалтерії) дані про фактично використані кошти в минулому періоді за кодами економічної класифікації видатків, про обсяг отриманих доходів і штатний розпис за минулий бюджетний період. Фінансовий підрозділ, використовуючи отримані відомості, розраховує план доходів і видатків відповідно до конкретних сум минулого періоду та економічних умов у країні.

Розрахунки доходів і видатків бюджетної установи подаються на розгляд керівнику. Після затвердження вони слугують основою для складання проекту кошторису доходів і видатків.

Невід'ємними частинами кошторису є план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів вищих навчальних закладів та наукових установ, закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, помісячний план використання бюджетних коштів. Ці документи затверджуються разом із кошторисом.

План асигнувань загального фонду бюджету (за винятком надання кредитів з бюджету) – помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету), затверджених у загальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків бюджету, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

План надання кредитів із загального фонду бюджету – помісячний розподіл надання кредитів з бюджету, затверджених у загальному фонді кошторису, за класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

План спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) – помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), затверджених у спеціальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків бюджету або класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань, у розрізі доходів бюджету за кодами класифікації доходів бюджету, фінансування бюджету за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, повернення кредитів до спеціального фонду бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і класифікації кредитування бюджету.

План використання бюджетних коштів – розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, в розрізі видатків бюджету, структура яких відповідає повній економічній класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету.

Помісячний план використання бюджетних коштів – помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету, який регламентує для вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації та наукових установ, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, а також закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань.

Планування видатків за загальним і спеціальним фондами кошторису має свої особливості. Так, видатки за загальним фондом плануються відповідно до пріоритетності заходів, які виконує бюджетна установа. При цьому враховуються обсяги видатків, які доводяться бюджетній установі розпорядником вищого рівня.

Видатки спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень плануються у такій послідовності: за встановленими напрямками використання, на погашення заборгованості бюджетної установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним і загальним фондами кошторису та на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду.

При складанні проекту кошторису залишки коштів за спеціальним фондом не плануються. У випадку, якщо при плануванні спеціального фонду кошторису заплановані доходи перевищують заплановані видатки, розраховані на реалізацію заходів спеціального призначення відповідно до чинного законодавства, бюджетна установа повинна передбачити спрямування зазначених коштів на пріоритетні заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені (чи недостатньо забезпечені) коштами загального фонду. Оскільки такі видатки планується здійснювати за рахунок надходжень зі спеціального фонду, вони передбачаються у кошторисі за спеціальним фондом.

Показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Таким чином, під час визначення обсягів видатків розпорядників нижчого рівня головні розпорядники повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи згідно:

- із встановленими основними показниками та контингентом (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо);

- з обсягом роботи, що виконується; штатною чисельністю працюючих; реалізацією окремих програм і намічених заходів щодо скорочення видатків у плановому періоді; необхідністю погашення дебіторської та кредиторської заборгованостей;
- спроможності бюджетної установи самостійно надавати платні послуги;
- норми бюджетних видатків на розрахункову одиницю (клас у школі, ліжко або ліжко-день у лікарні, дитину або дитино-день у дошкільній установі).

§ 5.5. Порядок виконання видатків місцевих бюджетів

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування наповнюється реальним змістом тільки під час виконання місцевих бюджетів. Саме виконання видаткової частини місцевих бюджетів дає змогу забезпечувати необхідні суспільні блага, створювати бажані об'єкти інфраструктури, реалізувати певні перерозподільчі функції. З огляду на це витрачання бюджетних коштів супроводжується прискіпливою увагою з боку територіальних громад, що зумовлює необхідність застосування ефективних механізмів, які забезпечують реалізацію запланованих у бюджеті заходів та дотримання прийнятих норм і правил.

У вітчизняній фінансовій літературі термін «виконання видаткової частини бюджету» часто зводиться до забезпечення належного фінансування передбачених у бюджеті заходів. Це зумовлено ототожненням видатків бюджету з операціями щодо перерахування коштів на виконання передбачених бюджетом програм та здійснення функцій владними органами. Сучасні підходи до розуміння сутності суспільних видатків ґрунтуються на оцінці економічного змісту операції, тобто зменшення вартості активів бюджетної сфери (зменшення вартості основних фондів, списання матеріалів) або збільшення зобов'язань (настання необхідності виплати заробітної плати працівників бюджетної сфери, виникнення потреби сплати податків тощо), що не завжди співпадає зі здійсненням платежу. Крім цього, на процес виконання видаткової частини бюджетів значний вплив має запровадження елементів програмно-цільового бюджетування, які передбачають, окрім визначення фінансових показників для здійснення тих чи інших заходів, встановлення кількісно виражених показників виконання програм (рівень захворювань, показники смертності тощо). В даному випадку виконання видаткової частини бюджетів має бути націлене на досягнення, крім фінансових орієнтирів, ще й відповідних економічних показників.

Таким чином, у сучасних умовах під виконанням видатків місцевого бюджету варто розуміти здійснення комплексу дій, спрямованих на реалізацію передбачених місцевим бюджетом заходів та досягнення визначених цілей у межах запланованих ресурсів. Основні проблеми, що доводиться вирішувати при виконанні видаткової частини місцевих бюджетів, можна

звести до вирішення фінансових та економічних завдань²⁰. Фінансові завдання полягають у необхідності використання бюджетних ресурсів на цілі, які визначені при складанні та затвердженні бюджету, забезпеченні рівномірності здійснення видатків упродовж усього бюджетного періоду та дотримання визначених принципів при розподілі бюджетних ресурсів. Економічні завдання щодо виконання видаткової частини бюджету полягають у вирішенні завдань та досягненні цілей, які зумовили бюджетні видатки.

Заплановані показники доходів та видатків набувають дещо різного значення при виконанні бюджету. Так, заплановані обсяги доходів слугують лише орієнтиром для фінансової діяльності та не є обмежувальними. Якщо суми надходжень певного виду доходу будуть перевищувати заплановані, то він буде зарахований до бюджету. Що стосується видатків, то, як зазначав ще на початку ХХ ст. великий французький фінансист Р. Штурм, «і назва, і цифра підпадають під обов'язковість виконання. Назва видатків означає предмет, виключно якому вони повинні бути присвячені; цифра визначає максимум коштів, для них призначених»²¹. Тобто визначені обсяги видатків, які містяться в затвердженому бюджеті, є обмеженням з боку представницької влади для виконавчої на здійснювані видатки і в будь-якому разі не можуть бути перевищені.

Виконання видаткової частини місцевого бюджету необхідно здійснювати з дотриманням встановлених принципів. Поряд із принципами, яким повинна відповідати бюджетна система загалом, такими, як законності, справедливості, плановості, при виконанні видаткової частини бюджету необхідно дотримуватися й інших принципів, а деякі загальні принципи набувають специфічного змісту (табл. 5.2).

Здійснення бюджетних видатків можна розглядати крізь призму багатьох аспектів, насамперед це юридичний, адміністративний, економічний, фінансовий тощо. В даному разі нас більше цікавлять фінансові аспекти виконання видаткової частини місцевих бюджетів. Слід зазначити, що науковцями прийнято виділяти у фінансовій площині фактичні та касові видатки бюджету.

Фактичними видатками є економічні операції, які відображають використання в ході бюджетного процесу трудових, матеріальних та фінансових ресурсів. Прикладами таких видатків можуть бути: факт нарахування заробітної плати працівникам бюджетних установ; списання вартості канцелярського приладдя в зв'язку з їх використанням.

Касовими видатками бюджету виступають операції щодо грошових виплат з бюджетних рахунків на рахунки одержувачів трансфертів, фізичних та юридичних осіб, які постачали бюджетним установам товари, виконували роботи та надавали послуги, а також на інші передбачені бюджетом цілі. Прикладом касових видатків бюджету можуть бути перерахування коштів бюджетною установою постачальникам канцелярського приладдя.

²⁰ Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособ. / А. В. Улюкаев. – М. : Дело, 2004. – С. 314.

²¹ Штурм Р. Бюджет / Р. Штурм ; [пер. с франц. А. С. Изгоева с прилож. доц. М. И. Фридмана]. – СПб. : Тип-фия т-ва «Общественная польза», 1907. – С. 163.

Таблиця 5.2

**Основні принципи виконання видаткової частини
місцевих бюджетів**

Назва принципу	Зміст принципу
Єдності	Виконання бюджетів ґрунтується на єдиній нормативно-правовій базі, застосовується єдина бюджетна класифікація видатків та порядок здійснення видатків, всі видатки відображаються в єдиній національній грошовій одиниці.
Повноти	Всі видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування, мають бути передбачені відповідним бюджетом та включені до звіту про виконання місцевого бюджету.
Цільового використання	Бюджетні кошти повинні бути використані на цілі, які передбачені в затвердженому бюджеті.
Раціональності	Бюджетні ресурси повинні використовуватися економно, не допускати марнотратства і втрат суспільних коштів. Бюджетні видатки повинні забезпечувати максимальний ефект для територіальної громади.
Публічності	Відомості про хід виконання місцевого бюджету повинні бути оприлюднені.
Прозорості	Інформація про виконання бюджету повинна надаватися у зрозумілій формі, містити всі важливі аспекти.

Велику роль у процесі виконання видаткової частини місцевих бюджетів науковці відводять системі касового виконання видатків бюджету, тобто організації управління залишком бюджету та здійснення виплати бюджетних коштів та здійснення їх обліку. В практиці виконання бюджетів можуть застосовуватися три системи – банківська, казначейська та змішана. Організація виконання видаткової частини місцевого бюджету в умовах тієї чи іншої системи значною мірою впливає на фінансову самостійність місцевого самоврядування. Як зазначав відомий фахівець у сфері місцевих фінансів В. Кравченко: «Той факт, у чиїх руках перебуває бюджетна каса, означає реальні можливості її використання з певною метою»²². Кожна зі згаданих альтернативних систем має свої переваги та недоліки, тому при виборі оптимальної системи враховують особливості тієї чи іншої країни.

Системи касового виконання бюджету мають суттєві відмінності. Так, рівень фінансової автономії учасників виконання місцевого бюджету за видатками найвищий при банківській системі виконання, адже після отримання коштів на рахунок бюджетної установи її дії є самостійними. В умовах казначейської та змішаної системи для того, щоб здійснити видатки, бюджетна установа повинна проводити певні заходи – представляти кошториси, підтвердні документи. Однак, з іншого боку, такі складності можуть бути запорукою цільового використання бюджетних коштів і слугувати засобом їх ефективного використання. При виборі казначейської системи касового виконання місцевих бюджетів насамперед потрібно вирішувати питання, на якому рівні влади створюється казначейство. Теоретично можна

²² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 365.

припустити, що місцеві бюджети можуть перебувати на обслуговуванні як у Державному казначействі, яке має статус центрального органу виконавчої влади, так і можуть обслуговуватися в муніципальних казначействах, які утворені органами самоврядування. Звичайно ступінь фінансової автономії місцевого самоврядування суттєво знижується у випадку обслуговування місцевих бюджетів національним казначейством, проте організація муніципального казначейства потребує значних бюджетних інвестицій та подальших видатків місцевого бюджету на його утримання.

В Україні місцеві бюджети перебувають на обслуговуванні у Державній казначейській службі України. Запровадження казначейського обслуговування в Україні мало певний позитивний вплив на виконання видаткової частини бюджетів: підвищився рівень фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування; оперативнішою та достовірнішою стала фінансова звітність про виконання бюджетів; в органів самоврядування з'явилася можливість одержувати безпроцентні позики за рахунок ресурсів казначейства. Попри певні позитивні моменти системним недоліком чинної моделі виконання місцевих бюджетів залишається наявність у казначейства повноважень щодо ухвалення нормативних документів, які регламентують процес виконання місцевих бюджетів. Це призводить до асиметричного розподілу прав та обов'язків між органами місцевого самоврядування і казначейством. Багато труднощів спричиняє схема здійснення видатків місцевих бюджетів, яка знижує фінансову оперативність розпорядників бюджетних коштів. Паралізує можливості місцевого самоврядування поширена в останні роки практика необґрунтованих затримок Казначейством України платежів розпорядників коштів місцевих бюджетів, спричинених, зокрема, спрямуванням коштів єдиного казначейського рахунка (на який надходять кошти місцевих бюджетів) на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України та інші цілі.

Фаза виконання бюджетів є найбільш тривалою серед етапів бюджетного процесу і триває весь бюджетний період, який в Україні становить один рік. Бюджетним кодексом України визначено стадії виконання видаткової частини бюджету (рис. 5.4).

Виконання видаткової частини місцевого бюджету розпочинається відразу після затвердження бюджету місцевими радами із складання розпису видатків бюджету. *Розпис видаткової частини бюджету* – документ, в якому встановлюється розподіл бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року та за кодами бюджетної класифікації відповідно до бюджетних призначень. Бюджетне асигнування надає повноваження розпоряднику бюджетних коштів брати бюджетні зобов'язання та здійснення платежів щодо їх погашення. Бюджетне призначення – повноваження, яке надане головному розпоряднику коштів рішенням про місцевий бюджет та має кількісні й часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Роботу щодо складання розпису видатків бюджетів виконують фінансові органи або виконавчі органи місцевих рад. Розпис видатків місцевого бюджету складається із двох частин – річного та помісячного розпису асигнувань.

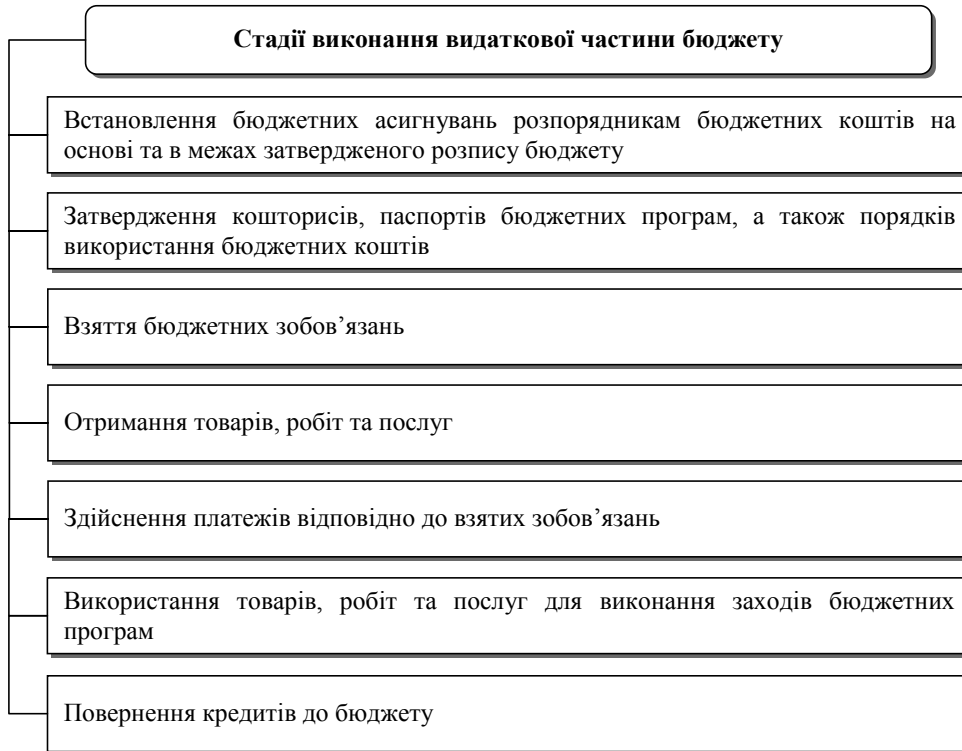


Рис. 5.4. Стадії виконання видаткової частини бюджету

Річний розпис видатків місцевого бюджету передбачає розподіл бюджетних асигнувань, передбачених головним розпорядникам коштів для певних програм (у випадку застосування програмно-цільового методу) або для виконання визначених функцій відповідно до кодів економічної класифікації видатків. Розпис видаткової частини місцевого бюджету складається окремо за загальним та спеціальним фондом. Наприклад, районним бюджетом передбачене бюджетне призначення для районного відділу освіти для утримання дошкільних закладів освіти 1000 грн. У цьому випадку річний розпис бюджетних призначень буде передбачати розподіл даної суми за окремими економічними напрямками. Так, фінансове управління може розподілити вказаний обсяг бюджетних призначень на такі частини: 500 грн. – заробітна плата працівників; 170 грн. – нарахування на заробітну плату; 230 грн. – оплата предметів, матеріалів, обладнання та інвентаря, у тому числі м'якого інвентаря та обмундирування; 100 грн. – оплата послуг (крім комунальних).

Річний розпис бюджетних призначень фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад складають на основі бюджетних запитів головних розпорядників коштів. Витяг з розпису в подальшому слугує основою для складання кошторису доходів та видатків бюджетних установ і планів використання коштів одержувачів бюджетних коштів та для розподілу коштів із рахунка бюджету між головними розпорядниками коштів.

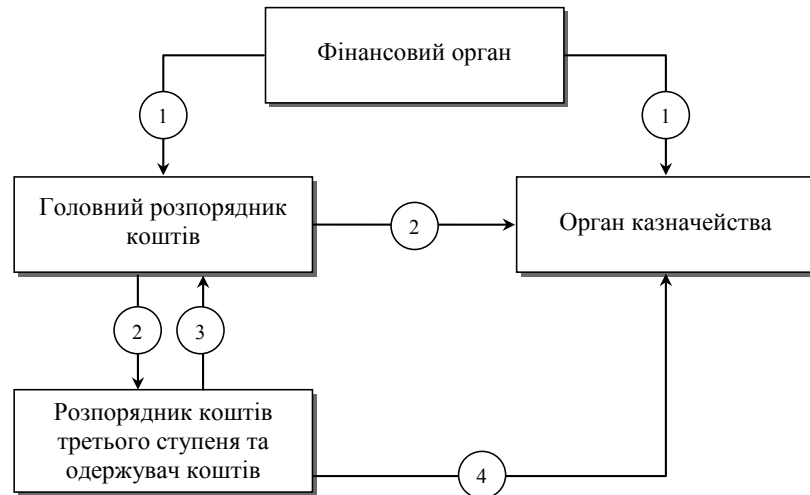
Помісячний розпис асигнувань місцевого бюджету передбачає розподіл асигнувань, які передбачені для головних розпорядників між місяцями бюджетного року в розрізі укрупнених кодів економічної класифікації видатків бюджету. Укрупнені коди виступають певними узагальненнями деталізованих кодів, у розрізі яких складають річний розпис місцевого бюджету.

Наприклад, відповідно до даних попереднього прикладу, фінансове управління розподілить бюджетні асигнування таким чином. Передбачений обсяг асигнувань на заробітну плату та нарахувань буде розподілений за місяцями року окремими рядками, оскільки вказані напрями асигнувань виступають окремими укрупненими кодами економічної класифікації видатків (заробітна плата: січень – 300 грн., лютий – 200 грн.; нарахування на заробітну плату: січень – 100 грн., лютий – 70 грн.). Вказаний обсяг бюджетних призначень, який передбачений на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, у тому числі м'якого інвентарю й обмундирування та оплату послуг (крім комунальних), буде розподілений у сукупному обсязі, оскільки ці напрями асигнувань входять до укрупненого коду економічної класифікації «інші видатки» (січень – 150 грн., лютий – 180 грн.).

Помісячний розпис бюджетних асигнувань слугує в подальшому основою для складання та затвердження помісячних планів асигнувань розпорядників бюджетних коштів, а також для здійснення операцій щодо перерахування коштів головним розпорядникам коштів місцевими фінансовими органами.

Складений розпис видатків місцевого бюджету фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад подають в орган Казначейства України і доводять витяги із розпису до головних розпорядників коштів (рис. 5.5). Метою доведення зазначених документів розпорядникам коштів є необхідність забезпечити відповідності між обсягами видатків, які затверджені бюджетом та показниками основних фінансових документів бюджетних установ – кошторисів та планів асигнувань. Надання даних із розпису місцевого бюджету органам казначейства зумовлене застосуванням в Україні казначейської форми обслуговування місцевих бюджетів. Чинні нормативні документи покладають на казначейство обов'язок здійснювати контроль за відповідністю кошторисів бюджетних установ показникам розпису бюджету.

Доведені до головного розпорядника коштів показники розпису асигнувань передбачені для здійснення заходів як безпосередньо головним розпорядником, так і підпорядкованими йому бюджетними установами. Через це визначені у витягах з розпису показники асигнувань головний розпорядник коштів повинен розподілити між підпорядкованими йому розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Дані розподілу він доводить до підпорядкованих йому юридичних осіб та в орган казначейства, в якому обслуговується головний розпорядник (рис. 5.5). Отримані розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів показники розподілу слугують основою для складання кошторисів доходів і видатків та планів асигнувань. Територіальний орган казначейства здійснює перевірку отриманого від головного розпорядника коштів розподілу бюджетних асигнувань на предмет правильності



1. Фінансовий орган або виконавчий орган місцевого самоврядування складає розпис видаткової частини місцевих бюджетів та доводить витяги з розпису до головних розпорядників коштів та органів казначейства.
2. Головний розпорядник коштів здійснює розподіл доведених обсягів бюджетних призначень та доводить відповідні показники до нижчестоящих розпорядників та до органів казначейства.
3. Розпорядники коштів третього ступеня та одержувачі бюджетних коштів представляють кошториси та плани використання бюджетних коштів на затвердження головним розпорядникам коштів.
4. Розпорядники коштів третього ступеня та одержувачі бюджетних коштів реєструють кошториси і плани використання бюджетних коштів в органах казначейства.

Рис. 5.5. Організація роботи із плановими показниками місцевих бюджетів

арифметичних розрахунків та відповідності розпису видатків, який отримано від фінансового відділу, і реєструє на рахунках обліку виконання бюджету.

На другій стадії виконання видатків місцевого бюджету відбувається затвердження кошторисів та планів асигнувань розпорядників коштів місцевих бюджетів (рис. 5.5). *Кошторис* є основним плановим документом бюджетної установи, що надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Як відомо, кошторис доходів і видатків бюджетної установи містить показники загального та спеціального фонду. У тому випадку, якщо передбачені асигнування за спеціальним фондом, розпорядник повинен скласти зведення показників спеціального фонду, яке передбачає розподіл надходжень та видатків за кожним джерелом надходжень (плата за послуги, в тому числі за видами, інші джерела власних надходжень, інші надходження).

Затверджені кошториси та плани асигнувань розпорядники коштів мають представити в органи казначейства, в яких вони обслуговуються (рис. 5.5). Вказані документи органи казначейства перевіряють на предмет відповідності показникам розподілу асигнувань, які були представлені головними розпорядниками коштів. У випадку виявлення розбіжностей між даними кошторисів та показниками розпису територіальні органи казначейства не реєструють кошториси, а повертають розпорядникам для подальшого узгодження та приведення їх у відповідність із розписом. Якщо кошториси та плани асигнувань належним чином оформлені, відповідають показникам розпису, то органи казначейства здійснюють реєстрацію документів, представлених розпорядниками.

Після затвердження кошторисів і планів асигнувань бюджетні установи набувають прав брати зобов'язання. Слід зазначити, що чинне законодавство дозволяє розпорядникам коштів брати зобов'язання лише в межах передбачених обсягів бюджетних асигнувань. Бюджетним установам заборонено використовувати бюджетні кошти на погашення зобов'язань, які перевищують встановлені обмеження. Це зумовлено тим, що бюджетні установи наділені правом самостійно укладати угоди, на отримання товарів, робіт і послуг, а у випадку неспроможності виконувати зобов'язання, які передбачені в цих договорах, чинне законодавство не дозволяє відчужувати майно бюджетної установи чи тим більше оголошувати її банкрутом. Таким чином, відповідальність за невиконання зобов'язань бюджетних установ покладається на бюджет. Отже, встановлення обмеження на обсяги зобов'язань бюджетних установ інститутом, який несе субсидіарну відповідальність за невиконання зобов'язання такими установами, можна вважати цілком виправданим.

Механізм виконання місцевих бюджетів України передбачає обов'язкову реєстрацію зобов'язань розпорядників коштів в органах казначейства. Запровадження такого порядку обґрунтовувалося потребою контролювати відповідність зобов'язань бюджетних установ асигнуванням з бюджету, а також здійснювати оперативне управління бюджетними коштами. Наявність інформації про обсяг зареєстрованих бюджетних зобов'язань в органі, який перераховує кошти з рахунка бюджету на рахунки розпорядників коштів, дає змогу переказувати бюджетні кошти на рахунки тих бюджетних установ, які вже мають взяті зобов'язання. Це має сприяти підвищенню оборотності бюджетних коштів і недопущенню випадків наявності залишків коштів на рахунках розпорядників протягом тривалого періоду.

Процедура реєстрації зобов'язань визначається нормативними документами Державної казначейської служби України, якими встановлюється обов'язкова умова здійснення оплати видатків – реєстрація бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань. *Бюджетним зобов'язанням* бюджетної установи вважають будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі

протягом цього ж періоду або у майбутньому. Під *бюджетним фінансовим зобов'язанням* розуміють зобов'язання розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду відповідно до законодавства.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів), враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами Казначейства. Період реєстрації бюджетних зобов'язань визначається планом асигнувань. Цим документом розпоряднику бюджетних коштів надається право самостійно визначати період реєстрації бюджетного зобов'язання в рамках укрупненого коду економічної класифікації видатків, дотримуючись при цьому детальних річних обмежень на взяття зобов'язань, які передбачені в кошторисі. Наявність у розпорядника коштів права самостійно визначати в час взяття дозволеного кошторисом зобов'язання в межах узагальнених помісячних показників, наведених у плані асигнувань, повинно сприяти підвищенню самостійності розпорядників в управлінні фінансовими ресурсами.

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

За спеціальним фондом бюджету розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні фінансові зобов'язання виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету (відкритих асигнувань (виділених коштів)), залишків коштів на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів (у частині власних надходжень) та бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів).

Обсяг бюджетних зобов'язань, узятих установою протягом бюджетного періоду, повинен забезпечити зменшення рівня заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих періодів та недопущення виникнення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями в поточному році. Бюджетні зобов'язання та бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів обліковуються органами Казначейства в бухгалтерському обліку виконання бюджетів та відображаються у звітності про виконання бюджетів.

Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів значну частину виділених бюджетних асигнувань спрямовують на придбання товарів, робіт та послуг. Механізм їх закупівель повинен ґрунтуватися на двох принципах – економії та справедливості. Перший полягає в тому, що придбання товарів повинно здійснюватися з мінімальними витратами. Другий означає те, що закупівлі товарів за рахунок бюджетних коштів мають забезпечити справедливий розподіл державних замовлень між суб'єктами підприємницької діяльності.

Наступні дві стадії виконання бюджету – отримання товарів та здійснення платежу часто відбуваються у зворотній послідовності, адже у багатьох випадках постачальники товарів, робіт та послуг вимагають передоплати у взаємовідносинах із бюджетними установами. Причиною в більшості випадків виступає наявність істотного ризику несвоєчасного виконання зобов'язань із боку бюджетних установ, а також низька фінансова стійкість значної частини представників приватного сектору. Чинне законодавство дозволяє бюджетним установам здійснювати передоплату, однак при цьому повинні бути передбачені в угодах із постачальниками дві умови: по-перше, термін попередньої оплати не повинен перевищувати одного місяця; по друге, у разі невиконання суб'єктами господарювання договірних зобов'язань протягом визначеного терміну повинно бути передбачено застосування штрафних санкцій.

Необхідною умовою здійснення видатків розпорядників та одержувачів коштів повинна бути наявність коштів на їх рахунках. Процес руху коштів по бюджетних рахунках розпочинається після затвердження розпису бюджету і не залежить від стадії виконання видаткової частини бюджету. Таким чином, перерахування коштів бюджету на рахунок розпорядника бюджетних коштів може відбуватися безпосередньо після встановлення бюджетних асигнувань чи затвердження кошторисів бюджетних установ, чи після взяття бюджетних зобов'язань, чи після отримання товарів. Від того, після якого етапу виконання видаткової частини бюджету відбувається перерахування коштів на рахунок розпорядника, залежить, як правило, тривалість зберігання коштів на рахунку – перерахування коштів на початкових етапах призводить до сповільнення руху бюджетних коштів.

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

Процес доведення необхідних обсягів бюджетних коштів *загального фонду* бюджету на рахунок розпорядника або одержувача розпочинається із перерахування коштів із рахунка бюджету, на якому відбувається акумулювання всіх надходжень загального фонду бюджету (рис. 5.6).

Орган, який здійснює виконання видаткової частини місцевого бюджету, отримує виписки про рух коштів на рахунок бюджету. На підставі інформації

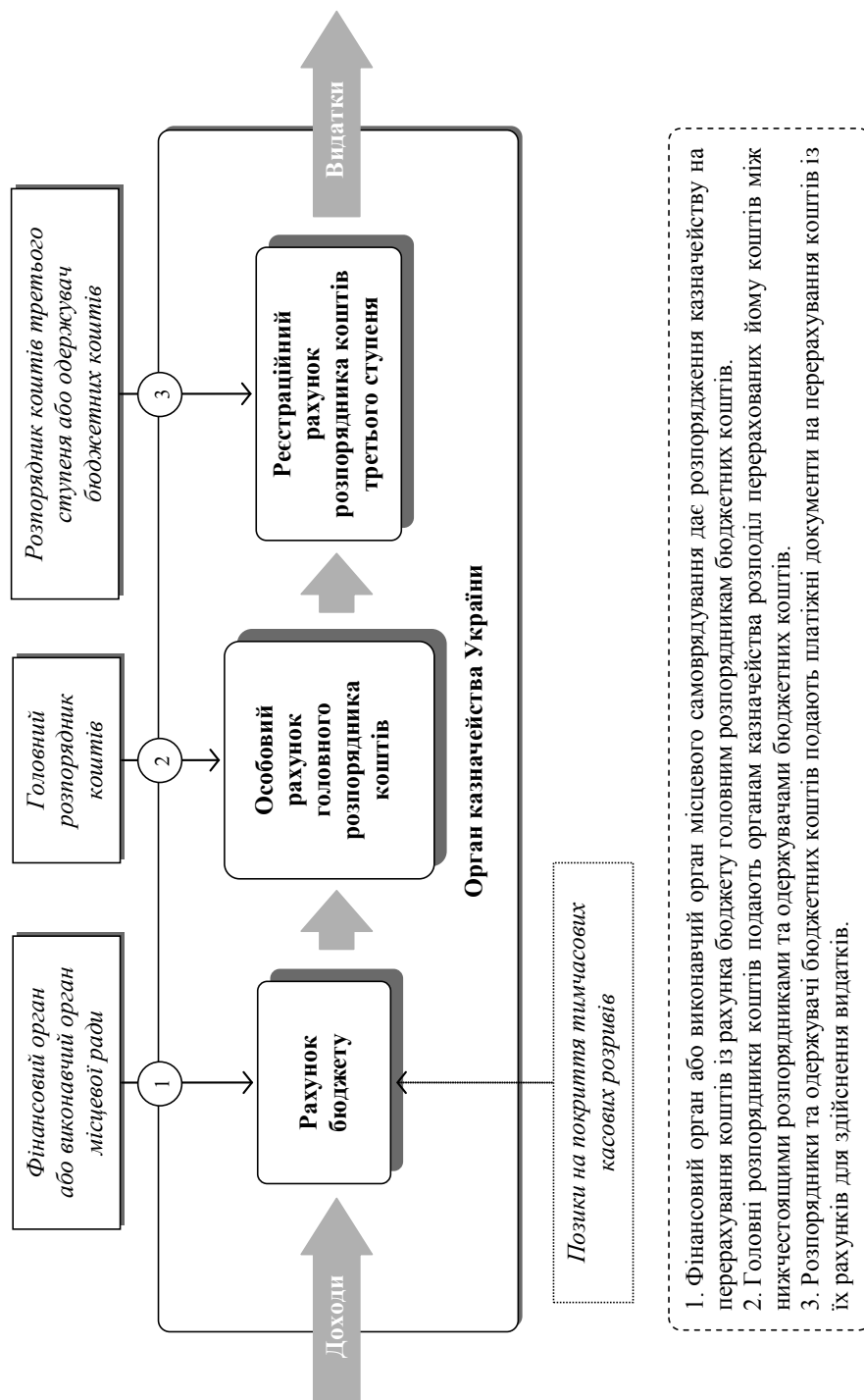


Рис. 5.6. Механізм перерахування коштів загального фонду місцевого бюджету розпорядникам та одержувачам коштів для здійснення видатків

про залишок коштів на рахунку бюджету місцеві фінансові органи або виконавчі органи місцевих рад приймають рішення про перерахування коштів. Розподіл коштів із рахунку бюджету між головними розпорядниками коштів здійснюється відповідно до розпису бюджетних асигнувань. Таким чином, на підставі розпорядження фінансового органу або виконавчого органу місцевої ради територіальний орган Державного казначейства перераховує кошти відповідного місцевого бюджету на особові рахунки головних розпорядників коштів. Після цієї операції головні розпорядники мають можливість здійснювати подальший розподіл між підпорядкованими йому розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів. Для цього вони повинні подати до територіального органу Державного казначейства розподіл коштів із особового рахунку. Розпорядники коштів третього ступеня після отримання коштів на реєстраційні рахунки мають можливість подавати платіжні документи на здійснення видатків до відповідних органів казначейства.

Здійснення платежів, передбачених для оплати видатків місцевих бюджетів, відбувається в межах касових надходжень бюджету. Факт виникнення розбіжностей між запланованими обсягами доходів та фактичними надходженнями трактується як *тимчасовий касовий розрив*. Термін «тимчасовий касовий розрив» означає недостатню спроможність місцевого бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних та очікуваних грошових активів загального фонду (в тому числі залишків бюджетних коштів), крім субвенцій, додаткових дотацій, трансфертів іншим бюджетам та коштів резервного фонду, бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками.

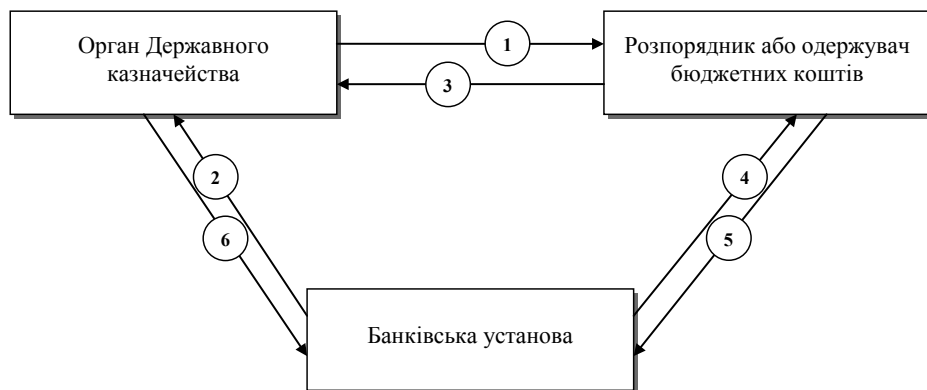
В цьому разі Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад на підставі рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад можуть отримувати короткотермінові позички. Для надання позички Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева держадміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради подає не пізніше ніж за два робочих дні до дня, в який необхідно її отримати, до територіального органу казначейства заяву про надання позички та розрахунок обсягу тимчасового касового розриву за формами, встановленими Мінфіном. Строк погашення позички не може перевищувати 60 днів з дня ліквідації тимчасового касового розриву. Зазначений строк може бути продовжено в установленому порядку за згодою сторін договору про надання позички. Кінцевим строком погашення позички є 1 грудня поточного бюджетного періоду.

Нормативними документами передбачений механізм покриття Державною казначейською службою України обсягів тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням видатків загального фонду у першу чергу на оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату, придбання продуктів харчування і медикаментів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Для цього органи, які виконують місцеві бюджети, укладають відповідні договори із органами казначейства, на підставі яких відбувається покриття тимчасових касових розривів за рахунок ресурсів Державного казначейства.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів мають право здійснювати видатки як у безготівковій формі, так і за допомогою готівки. Застосування готівки у розрахунках бюджетного сектору зазвичай обмежується видатками, які не можуть бути здійснені в безготівковій формі. Для того, щоб отримати готівку для здійснення розрахунків, розпорядник чи одержувач бюджетних коштів подає в орган Казначейства України, в якому обслуговується, заявку на видачу готівки (рис. 5.7).

У цьому документі вказується сума, а також мета, для якої отримується готівка, крім того, зазначається особа, якій доручено отримати кошти та інші необхідні відомості. Якщо готівка передбачена для виплати заробітної плати, то разом із заявкою на видачу готівки подаються платіжні доручення на перерахування податку на доходи фізичних осіб та інших обов'язкових платежів.

Для виплати готівки розпорядникам та одержувачам коштів органи казначейства відкривають спеціальні рахунки в банківських установах. Органи казначейства на підставі отриманих від своїх клієнтів заявок на видачу готівки у безготівковій формі (за допомогою платіжного доручення) здійснюють перерахування коштів на рахунок, який призначений для виплати готівки. Після отримання підтвердження про отримання перерахованих ко-



1. Розпорядник або одержувач бюджетних коштів подає до органу Державного казначейства, в якому обслуговується, заявку на видачу готівки.
2. Орган Державного казначейства на підставі заявок клієнтів на видачу готівки формує зведену заявку і на її основі перераховує кошти на відкритий у банку на ім'я казначейства рахунок групи «257».
3. Після отримання підтвердження з установи банку про отримання коштів орган Державного казначейства виписує розпорядникам або одержувачам коштів грошовий чек.
4. Розпорядник та одержувач бюджетних коштів звертаються до установи з вимогою одержання готівки.
5. Банківська установа на підставі пред'явленого розпорядником або одержувачем коштів грошового чека видає готівку і списує кошти із рахунка казначейства групи «257».
6. Банківська установа інформує казначейство випискою про рух коштів на його рахунок групи «257».

Рис. 5.7. Організація здійснення видатків бюджету в готівковій формі

штів банківською установою працівники казначейства виписують розпорядникам грошовий чек. Розпорядники та одержувачі коштів, як правило, наступного дня звертаються із грошовим чеком до установи банку. Банк на підставі пред'явлених розпорядниками грошових чеків видає їм вказані суми готівки. Наступного дня установа банку надсилає власнику рахунка – органу Державного казначейства – виписку про рух коштів.

Розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів свої видатки здійснюють відповідно до прийнятих бюджетних фінансових зобов'язань, а за власними надходженнями – в межах передбачених у кошторисі обсягів асигнувань. При цьому розпорядники повинні використати асигнування на ті коди економічної класифікації, які визначені в найважливішому фінансовому документі бюджетної установи – кошторисі. Чинна економічна класифікація видатків передбачає велику кількість кодів видатків – 44, що створює значні труднощі в її застосуванні учасниками виконання видаткової частини бюджету. Ситуація загострюється ще й тим, що на основі помилкового застосування певного коду економічної класифікації приймається рішення про нецільове використання бюджетних коштів і правоохоронними органами можуть застосовуватися санкції до посадових осіб бюджетних установ.

Наступною стадією виконання видаткової частини бюджету є *використання товарів, робіт та послуг для виконання заходів бюджетних програм*. Після отримання товарів від постачальників частина їх знаходиться в залишках, а інша частина використовується для забезпечення функціонування бюджетних установ.

Завершальною стадією виконання видатків місцевих бюджетів є *повернення кредитів до бюджету*. В разі надання кредитів з бюджету в позичальників виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальників повернення таких кредитів до бюджету в повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади). Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості не поширюється. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед Автономною Республікою Крим, територіальною громадою за кредитами з місцевого бюджету визначаються органи доходів і зборів.

Система виконання місцевих бюджетів в останні роки зазнала певних змін, які були зумовлені в основному реформуванням касового виконання бюджету. Однак основні риси механізму виконання бюджету успадковані ще від командно-адміністративної системи і не відповідають умовам демократичного суспільства. Система видатків місцевих бюджетів орієнтована в основному на утримання існуючої мережі бюджетних установ і не передбачає стимулів підвищення ефективності їх діяльності. Звітність про виконання бюджету, яку отримують як владні інститути, так і громадськість, стосується тільки обсягів виділених коштів на виконання тих чи інших цілей. Для об'єктивної оцінки діяльності органів самоврядування цих даних є недостатньо, адже неможливо зробити висновок про нестачу чи надлишок

витрачених ресурсів, раціональність їх використання і що найголовніше – яку користь отримали виборці, платники податків від здійснених видатків. Вирішити цю проблему можливо шляхом поступового запровадження програмно-цільового методу бюджетування, адже в цьому разі при виділенні бюджетних асигнувань для розпорядників бюджетних коштів будуть встановлені суспільно значущі індикатори, досягнення яких буде основою для оцінки їх діяльності.

§ 5.6. Програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування на основі застосування сучасних методик та прогресивних підходів, які підтверджені світовим досвідом. Одним з таких підходів, що дають можливість спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є *програмно-цільовий метод* складання бюджету і, зокрема, визначення обсягів його видаткової частини.

Застосування програмно-цільового методу в бюджетному плануванні на місцевому рівні сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцненню його матеріально-фінансової, правової та організаційної самостійності. Даний метод дає можливість змінити акценти у витрачаннях завжди обмежених бюджетних коштів і спрямувати їх на вирішення найбільш важливих і першочергових проблем територіальних громад. Позитивні наслідки впровадження програмно-цільового методу досягаються завдяки тому, що він базується на середньостроковому плануванні, чітко окреслює пріоритети соціально-економічного розвитку територій, передбачає ефективне управління доходами і видатками бюджетів, сприяє виробленню довгострокової стратегії.

Однією з найбільш болючих проблем місцевого самоврядування в Україні є хронічний дефіцит фінансових ресурсів, який унеможливає виконання повною мірою покладених на нього функцій і завдань. Тому в межах діючого нормативного поля і відсутності реальних перспектив щодо суттєвого збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до місцевих бюджетів особливої актуальності набуває проблема ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Вирішити цю проблему можна завдяки впровадженню програмно-цільового методу, що базується не на врахуванні наявної мережі та штатів установ, які утримуються з бюджету, а на результатах виконання програм, що відповідають потребам громадян.

Застосування прозорих процедур визначення переліку та цілей бюджетних програм, показників їх результативності сприяє утвердженню демократичних засад у бюджетному процесі на місцевому рівні. Платники податків – члени територіальної громади одержують можливість оцінити ефективність роботи органів самоврядування, виявити ступінь задоволення суспільних потреб і на цій основі приймати відповідні рішення щодо необхідних змін.

Поширення програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи є одним з пріоритетних завдань сучасної бюджетної політики тому, що цей прогресивний підхід до формування бюджетної стратегії дозволяє підвищити ефективність управління бюджетними коштами. Застосування даного методу створює необхідні передумови для поєднання соціально-економічних пріоритетів із заходами бюджетної політики, що, в свою чергу, дозволяє досягнути збалансованості бюджетів у середньостроковій перспективі, покращити рівень надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування.

В даний час застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі регулюється такими основними нормативними актами:

- Бюджетним кодексом України;
- Законом України «Про державні цільові програми»;
- Програмою економічних реформ Президента України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження»;
- постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм»;
- Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України;
- розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»;
- наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Структури коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Кодифікатора нумерації типових переліків бюджетних програм місцевих бюджетів».

Окремі елементи програмно-цільового методу з 2002 р. запроваджено на рівні державного бюджету. Протягом 2006 р. заплановано здійснити ряд

заходів для подальшого удосконалення методу, провести експеримент за участю п'яти міністерств: фінансів, освіти і науки, охорони здоров'я, економіки та аграрної політики. З 2003 р. програмно-цільовий метод випробовується на рівні місцевих бюджетів України.

Програмно-цільовий метод реалізовано у рамках Проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», що фінансувався Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснювався RTI Int. У ході цього проекту було поставлено за мету покращити управління місцевими бюджетами у 140 містах країни, зміцнити автономію місцевого самоврядування шляхом цілеспрямованої законотворчої допомоги Верховній Раді України, технічної та методологічної допомоги Міністерству фінансів України з метою впровадження програмно-цільового методу на центральному рівні.

Розглянемо зміст та основні елементи програмно-цільового методу бюджетного планування відповідно до чинної нормативної бази та методичних матеріалів USAID.

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

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.

Кожній бюджетній програмі присвоюється код, який складається із семи цифрових знаків, з яких:

- перший, другий і третій знаки визначають головного розпорядника бюджетних коштів (відповідний код відомчої класифікації видатків бюджету);
- четвертий знак визначає відповідальних виконавців бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів (якщо відповідальним виконавцем є структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника бюджетних коштів, то ставиться цифра «1», щодо всіх інших відповідальних виконавців використовуються цифри від «2» до «9»);
- п'ятий і шостий знаки визначають бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець. Якщо програма пов'язана з утриманням апарату органів державної влади, то ставляться цифри «01», для всіх інших бюджетних програм – від «02» і далі залежно від номера бюджетної програми одного відповідального виконавця;
- сьомий знак визначає напрям діяльності в конкретній бюджетній програмі (цифри від «1» до «9»).

Здійснення видатків на основі бюджетних програм передбачає визначення їх конкретних відповідальних виконавців.

Відповідальний виконавець бюджетної програми забезпечує виконання однієї або ряду бюджетних програм у системі головного розпорядника, він є юридичною особою і несе відповідальність за виконання бюджетної програми.

Функціональна класифікація видатків бюджету застосовується виключно в аналітичних та статистичних документах. Прив'язка коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду функціональної класифікації видатків бюджету використовується, зокрема, з метою складання зведеного бюджету, здійснення макроекономічного аналізу, формування державної політики у сферах економіки, проведення міжнародних порівнянь видатків за функціями.

Процес програмно-цільового планування включає такі етапи (рис. 5.8).

В процесі здійснення *середньострокового бюджетного* планування відбувається визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі урядових програм плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі.

Середньострокове бюджетне планування є необхідним елементом впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

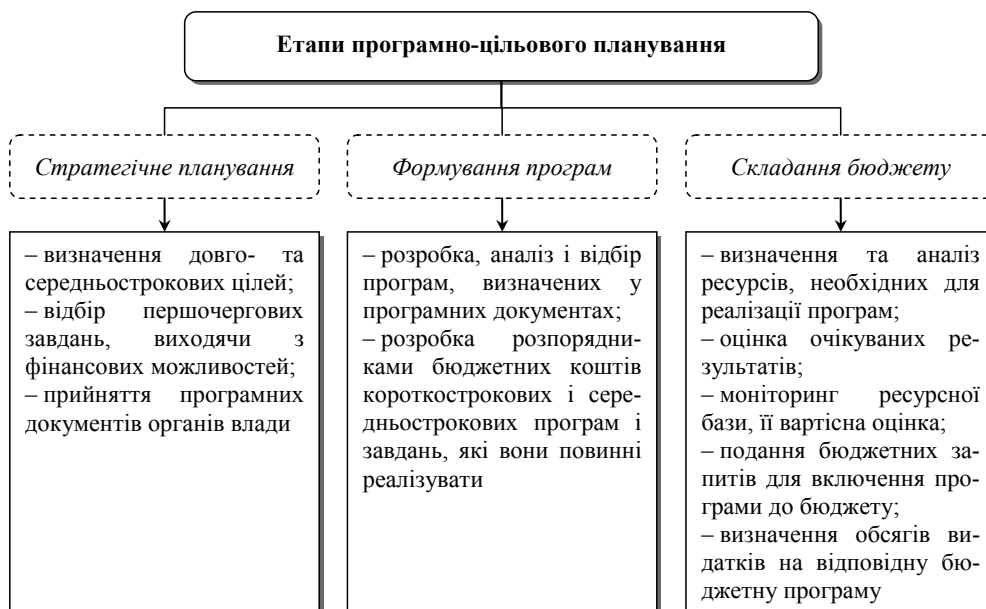


Рис. 5.8. Етапи програмно-цільового планування

Основні завдання середньострокового бюджетного планування полягають у такому:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до бюджету;
- визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості в їх досягненні впродовж багатьох років;
- визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;
- удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів як за функціями, так і між відповідними функціями;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення загального бюджетного контролю.

Кожна бюджетна програма має ряд складових елементів:

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

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

3. Напрями діяльності – 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 дану мету.

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

Застосування результативних показників дає можливість простежити ефективність використання бюджетних коштів, виявити співвідношення досягнутих результатів та витрат, визначити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Результативні показники поділяються на такі групи:

1) показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми:

- *державне управління*: кількість підвідомчих установ, кількість штатних одиниць, кількість отриманих листів, доручень, звернень громадян;
- *освіта*: кількість навчальних закладів за категоріями, кількість годин навчального процесу, чисельність працівників навчального закладу, кількість учнів;
- *охорона здоров'я*: чисельність працівників галузі (за категоріями), кількість медичних установ (за типами), кількість хворих, що знаходяться на стаціонарному лікуванні, кількість медичних засобів, обладнання;
- *житлово-комунальне господарство*: загальна житлова площа, що потребує проведення капітального ремонту;

2) показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами, виробленими в процесі виконання бюджетної програми):

- *державне управління*: кількість підготовлених та прийнятих рішень, кількість перевірок, обсяг наданих послуг та отриманих коштів (дозволи, ліцензії), кількість вирішених питань, доручень;
- *освіта*: кількість випускників;
- *охорона здоров'я*: кількість відвідувачів поліклінік, амбулаторій, кількість амбулаторних візитів, кількість пролікованих;
- *житлово-комунальне господарство*: площа відремонтованого житлового фонду;

3) показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконання робіт, надання послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту):

- *державне управління*: кількість наданих послуг на одного працівника, кількість прийнятих рішень на одного працівника, витрати на утримання однієї штатної одиниці, витрати на відрядження в розрахунку на 1 особу;
- *освіта*: вартість навчання одного учня, витрати на один навчальний заклад, кількість навчальних годин на одного вчителя;
- *охорона здоров'я*: кількість пацієнтів на одного лікаря, вартість ліжко-дня, показник завантаженості ліжкового фонду, середня кількість днів перебування у лікарні;
- *житлово-комунальне господарство*: витрати на проведення капітального ремонту 1 кв. м житлової площі;

4) показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг):

- *державне управління*: відсоток вчасно виконаних рішень до їх загальної кількості, зміна обсягу податкової заборгованості (недоїмки), зміна обсягу кредиторської заборгованості, кількість позовів на неправомірні дії органів влади;

- *освіта*: кількість випускників, які закінчили навчальний заклад з відзнакою, покращення рівня освіти (ступінь успішності);
- *охорона здоров'я*: рівень виживаності хворих, рівень захворюваності (за віковою структурою), рівень смертності, прогнозована тривалість життя;
- *житлово-комунальне господарство*: відсоток площі житлового фонду, що потребує ремонту, до загальної площі житлового фонду.

Документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму, називається *паспортом бюджетної програми*. 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 паспорту здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, проводиться аналіз виконання бюджетної програми.

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

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою.

Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом Міністерства фінансів України та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін з дня набрання чинності законом про державний бюджет.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування має низку переваг порівняно із застосовуваними раніше методами планування, які базувалися на розрахунках показників наступного бюджетного періоду на основі досягнутих раніше показників. Крім того, потреби соціальної сфери загалом фінансувались за залишковим принципом. Основні переваги програмно-цільового методу полягають у такому:

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

- чо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Запитання для перевірки знань

1. Які визначення видатків місцевих бюджетів можна зустріти в літературних джерелах? Як розглядається цей термін у нормативно-правовому полі нашої держави?
2. Охарактеризуйте основні принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів.
3. Як реалізуються функції місцевих фінансів за допомогою бюджетних видатків у демократичному суспільстві?
4. Яке призначення мають видатки місцевих бюджетів в умовах побудови соціальної держави?
5. Як поділяються видатки бюджету відповідно до положень Бюджетного кодексу України? Охарактеризуйте наукові підходи до класифікації видаткової частини місцевих бюджетів.
6. Охарактеризуйте порядок складання кошторису доходів і видатків бюджетної установи.
7. Проаналізуйте положення нормативно-правових документів, які регламентують планування видатків місцевих бюджетів.
8. Обґрунтуйте переваги та недоліки використання програмно-цільового методу планування в Україні.
9. Які проблеми витрачання коштів місцевих бюджетів властиві для сучасного етапу українського державотворення? Які заходи необхідно здійснити у сфері оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів?

Розділ 6.

ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- § 6.1. Економічний зміст, необхідність та цілі фінансового вирівнювання.**
- § 6.2. Бюджетне регулювання, його мета, інструменти та методи.**
- § 6.3. Сучасний стан та проблеми здійснення фінансового вирівнювання в Україні.**
- § 6.4. Досягнення цілей фінансового вирівнювання в процесі реалізації регіональної політики України.**
- § 6.5. Шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання.**

Ключові терміни і поняття

Міжбюджетні відносини; фінансове вирівнювання; бюджетне регулювання; міжбюджетні трансферти; дотація вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

§ 6.1. Економічний зміст, необхідність та цілі фінансового вирівнювання

Україна згідно з Конституцією є унітарною країною; історично так склалось, що рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є різним. Через об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій існують особливості у складі та обсягах дохідної бази бюджетів, а отже, й у можливостях задоволення різноманітних місцевих потреб. Головними загальноекономічними причинами, які зумовляють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України, є:

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нерациональне розташування мережі бюджетних установ;

- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

Це пов'язано із наявністю вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів. *Вертикальні фіскальні дисбаланси* – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади (регіонального або місцевого) і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань, його можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;
- передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс;
- за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

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

- одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів;
- існують так звані бідні і багаті території;
- деякі території мають більші потреби, ніж інші;
- існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики фінансового вирівнювання.

Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Така ж ситуація існує і в середині самих областей між окремими містами і районами. Дослідження показують, що регіональна диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів України, перш за все, зумовлена відмінностями

у рівнях соціально-економічного розвитку територій, що концентровано відображається на обсягах валової доданої вартості, створеної в регіоні.

У зв'язку з цим як доходи, так і видатки місцевих бюджетів окремих регіонів України мають достатньо значні відмінності. І тому виникає потреба у проведенні фінансового вирівнювання, яке спрямоване на нівелювання (в певних межах) таких відхилень, тому що їх існування створює неоднакові умови для надання державними органами економічних, соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, в Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни в праві розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг, фінансування яких забезпечується головним чином за рахунок бюджетних коштів.

Фінансове вирівнювання – процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи щодо перерозподілу фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між «бідними» й «багатими» у фінансовому сенсі територіями – по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання полягає у перерозподілі фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, котрі мають вертикальні й горизонтальні фіскальні дисбаланси з метою їх усунення.

Поняття «вирівнювання» в українському законодавстві вперше з'явилося у 1995 р. в Законі України «Про бюджетну систему України». В даний час на практиці часто застосовуються поняття «фінансове вирівнювання» і «бюджетне вирівнювання». У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення даного поняття, а застосовуються терміни «дотація вирівнювання» і «коефіцієнт вирівнювання». Плутичина у використанні цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах.

Фінансове вирівнювання – більш широке поняття, воно включає у себе як складову бюджетне вирівнювання. З'ясування суті і механізму здійснення фінансового вирівнювання, що його слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, в тому числі у міжбюджетних відносинах.

Ми вважаємо, що під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні

бюджетних видатків у розрізі окремих територій. Але, враховуючи, що в даний час у нас не розроблені і законодавчо не визначені державні соціальні гарантії, то метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення до середнього рівня видатків, який склався по країні.

Основні принципи фінансового вирівнювання:

- урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природо-кліматичних, екологічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів з метою з'ясування зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами України.

З метою фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій рух бюджетних коштів може здійснюватись як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади і управління та органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що необхідно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином, основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад, обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян всієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш забезпечених громад мова може йти про забезпечення надання на однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією суспільних послуг.

Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання є взаємопов'язаними складовими міжбюджетного регулювання.

Отже, необхідність здійснення в Україні фінансового вирівнювання зумовлена рядом об'єктивних причин:

1) нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів та територій країни. Причому, як свідчить досвід, диференціація податкової бази зростає. Зміщуються центри її розміщення. Порівняно зменшується роль традиційних індустріальних областей і зростає значення столиці держави. Ще більш занепадає податкова база аграрних регіонів України;

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

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

4) існує об'єктивна потреба у передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших;

5) діють так звані зовнішні ефекти соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких витрат.

Сьогодні бюджетна система в Україні використовує лише вертикальне вирівнювання. Однак, як засвідчує досвід Німеччини, застосування поряд із вертикальним вирівнюванням горизонтального забезпечує більш ефективний перерозподіл бюджетних ресурсів (слід відмітити, що стосовно бюджетів нижчого рівня горизонтальне вирівнювання не здійснюється). Таким чином, має місце думка щодо доцільності впровадження в Україні водночас як вертикального, так і горизонтального вирівнювання.

Гарантування усім громадянам рівних прав і свобод, зокрема таких, як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я тощо, вимагає фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів щодо їх кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних і в тому числі за розділами функціональної класифікації) у співставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого бюджету, тобто видатки в розрахунку на одного мешканця.

Розглянемо середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення в Україні. В 2010 р. найнижчий рівень доходів у розрахунку на одну особу наявного населення був у місцевих бюджетах Тернопільської обл. – 900,1 грн./чол., а у 2011–2012 рр. найнижчим цей показник був у Закарпатській обл. (965,6 грн./чол. у 2011 р., 1093,4 грн./чол. у 2012 р.). Максимальне значення цього показника спостерігалось у бюджеті м. Києва – 5305,4 грн./чол. (2010 р.), а у 2011 р. цей по-

Таблиця 6.1

Середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення за 2010–2012 рр.

Адміністративно-територіальні одиниці	2010 р.		2011 р.		2012 р.	
	доходи, грн.	видатки, грн.	доходи, грн.	видатки, грн.	доходи, грн.	видатки, грн.
АР Крим	2121,6	3850,3	2335,0	4391,9	2851,5	4970,1
Вінницька обл.	1171,9	3169,4	1331,2	3632,4	1604,9	4509,5
Волинська обл.	1019,8	3583,3	1138,0	4137,8	1347,2	5035,1
Дніпропетровська обл.	2106,7	3223,4	2538,1	3917,4	2949,6	4892,8
Донецька обл.	1935,2	3038,3	2282,4	3788,6	2639,8	4919,9
Житомирська обл.	1193,2	3376,3	1358,1	3903,6	1617,2	4747,4
Закарпатська обл.	915,5	3400,4	965,6	3718,5	1093,4	4380,5
Запорізька обл.	1805,6	3300,9	2139,5	3770,5	2391,5	4458,2
Івано-Франківська обл.	1062,4	3483,9	1248,8	3906,3	1395,2	4803,8
Київська обл.	1894,0	3510,6	2234,7	4055,1	2505,6	4847,3
Кіровоградська обл.	1232,9	3211,4	1430,5	3921,1	1771,8	4697,2
Луганська обл.	1470,0	2890,5	1735,8	3426,4	2023,5	4316,0
Львівська обл.	1326,2	3224,1	1458,6	3647,9	1687,3	4268,4
Миколаївська обл.	1421,5	3246,3	1575,0	3712,0	1936,0	4525,6
Одеська обл.	1725,5	3236,4	1847,4	3733,0	2073,8	4353,8
Полтавська обл.	1734,9	3310,1	2219,9	3845,7	2705,4	4711,8
Рівненська обл.	1145,9	3561,6	1333,7	4246,9	1506,1	4913,5
Сумська обл.	1309,2	3105,4	1579,0	3648,2	1894,9	4387,2
Тернопільська обл.	900,1	3188,4	992,6	3699,1	1172,5	4361,1
Харківська обл.	1602,4	3039,1	1902,9	3618,6	2251,1	4323,8
Херсонська обл.	1145,0	3215,2	1296,2	3676,3	1523,6	4415,2
Хмельницька обл.	1146,1	3353,0	1305,1	3918,6	1536,4	4607,3
Черкаська обл.	1355,5	3329,5	1553,5	3848,3	1938,6	4668,0
Чернівецька обл.	1044,4	3423,4	1163,1	3825,9	1284,7	4524,6
Чернігівська обл.	1164,8	3174,0	1351,9	3705,1	1629,9	4525,9
м. Київ	5305,4	4095,7	3805,3	5144,0	4375,4	8362,1
м. Севастополь	2197,3	3493,8	2504,7	3935,9	3106,2	4851,2
В середньому по Україні	1755,8	3314,6	1891,6	3896,0	2210,2	4851,4

казник знизився до 3805,3 грн./чол., у 2012 р. він зріс до 4375,4 грн./чол., проте це менше за аналогічний показник 2010 р. на 930,0 грн. Що стосується видатків у розрахунку на одну особу наявного населення, то вони мають таку тенденцію: мінімальне значення у 2010–2011 рр. було в місцевих бюджетах Луганської обл. – 2890,5 і 3426,4 грн./чол. відповідно та в 2012 р. у Львівській обл. – 4268,4 грн./чол., а максимальне з бюджету столиці (4095,7 грн./чол. у 2010 р., 5144,0 грн./чол. у 2011 р., 8362,1 грн./чол. у 2012 р.).

Аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення дає підставу стверджувати, що в Україні не проводиться ефективного вирівнювання бюджетної забезпеченості, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Протягом останніх років відмінності у розмірах видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані або принаймні послаблені, а відбулося подальше їх поглиблення. Амплітуда коливань граничних значень видатків у розрахунку на одного мешканця залишається досить значною, розбіжності між максимальним та мінімальним рівнями постійно зростають.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць країни нині є бюджетні трансферти. За допомогою бюджетних трансфертів можна прослідкувати, як досягається вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів за допомогою дотацій і субвенцій, які надаються з державного бюджету відповідним місцевим бюджетам.

При побудові та застосуванні певного інструменту використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів. До них включають прогнозовані та фактичні обсяги доходів та видатків бюджетів, обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податкоспроможність тощо.

§ 6.2. Бюджетне регулювання, його мета, інструменти та методи

Збалансування місцевих бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи. Такий перерозподіл проводиться між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також через механізми вилучення бюджетних ресурсів з місцевих бюджетів територій з відносно високим рівнем дохідного потенціалу і спрямування бюджетних ресурсів до місцевих бюджетів менш забезпечених у фінансовому сенсі адміністративно-територіальних формувань. Іншими словами, бюджетне регулювання можна визначити як діяльність щодо збалансування бюджетів усіх рівнів та видів.

Бюджетне регулювання – надзвичайно складна і відповідальна діяльність у складі бюджетної системи. У широкому розумінні бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і спричинює його особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

В процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоєм у фінансуванні видатків;
- створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» та «бідними» у фінансовому відношенні територіями;
- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (табл. 6.2, рис. 6.1).

Таблиця 6.2

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

	Вертикальне бюджетне регулювання	Горизонтальне бюджетне регулювання
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
Досягається шляхом	Розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів та видатків однотипних видів місцевих бюджетів

Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягаєть-

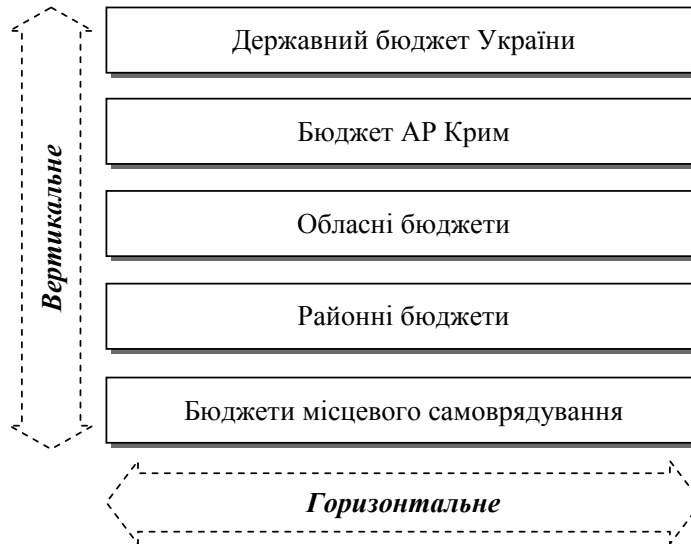


Рис. 6.1. Напрямки бюджетного регулювання

ся шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликано усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Таким чином, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи відповідно до поділу повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування бюджетних доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування

доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування одержують власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків (у межах, визначених центральним урядом).

В Україні з її перехідною економікою бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишнього СРСР, зокрема їй була притаманна практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в нашій країні до недавнього часу представляло поєднання першого і другого з визначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, виключно до державного бюджету надходять податок на додану вартість, мито, кошти від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів – місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, доходи від реалізації чи оренди комунального майна), а крім цього, в окремі роки проводилося розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 р. переважно використовувався метод розщеплення податків між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами; у 1997–1998 рр. намітилася тенденція до розподілу податків: до державного бюджету були передані непрямі податки, у місцеві бюджети – прямі; у 1999 р. знову відбулося повернення до системи розщеплень податкових надходжень. Починаючи з 2000 р. діє як вихідна система розподілу податкових надходжень, крім того, застосовується розщеплення окремих видів доходів між бюджетами різних рівнів.

Отже, у вітчизняній бюджетній практиці використовуються такі два *методи бюджетного регулювання* (рис. 6.2): метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету

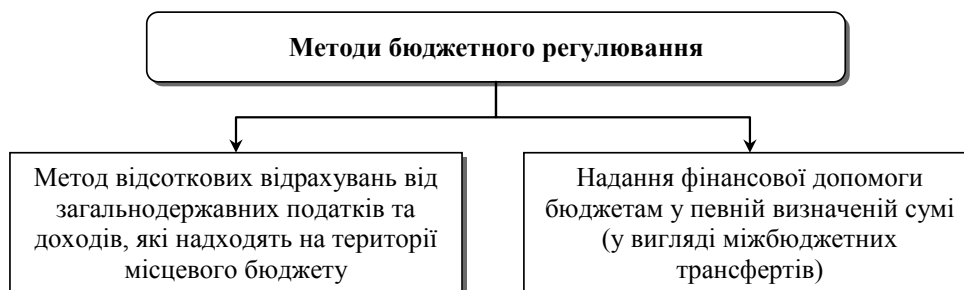


Рис. 6.2. Методи бюджетного регулювання

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований ще у 1930-их рр. разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, притаманної командно-адміністративній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку щодо його переваг, серед яких відзначали такі:

- збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснювати його достатньо ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену їх частину до місцевих бюджетів можна одержати лише за умови надходження усіх запланованих сум;
- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

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

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб. Перелік регулюючих податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, у даний час став досить обмежений (для місцевих бюджетів це – податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання природних ресурсів, державне мито), проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Не слід забувати, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою і навіть не від обсягів коштів, а від гнучкості механізму перерозподілу.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовувалися різні види нормативів відсоткових відрахувань від регулюючих податків: *єдині* нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць; *єдині* в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи; *індивідуальні* нормативи для кожного місцевого бюджету (рис. 6.3).

В економічній літературі досить розповсюдженою є точка зору щодо індивідуальних нормативів у бюджетному регулюванні як атрибуту адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Дійсно, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці СРСР використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до

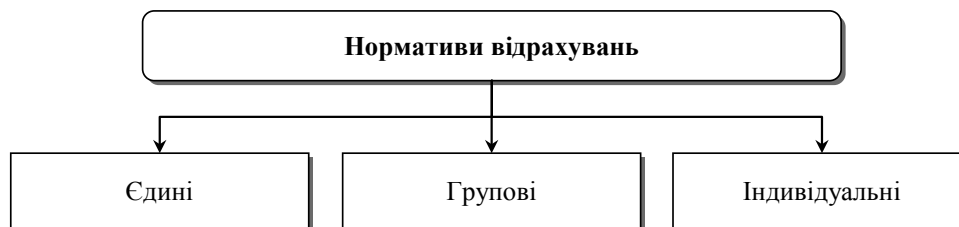


Рис. 6.3. Види нормативів відрахувань від регулюючих доходів

доходів місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті співставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох вчених і практиків, перевага повинна надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, в процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць. При значних коливаннях податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів. У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (табл. 6.3).

Найбільш значна диференціація індивідуальних нормативів відрахувань мала місце щодо податку на додану вартість, якому в першій половині 1990-их рр. відводилася головна роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Таким чином, застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць.

Перехід до застосування єдиних та групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

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

України вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує тенденцію зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів.

Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами, в багатьох країнах – субсидіями.

Субсидії загального призначення (на практиці їх називають *дотаціями*) надаються місцевим бюджетам з метою їх збалансування; механізм надання не вимагає цільового використання одержаних коштів, і тому такі субсидії не обмежують самостійність місцевої влади. Не випадково, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів органів місцевої влади є виділення дотацій, не призначених для фінансування конкретних проектів.

Таблиця 6.3

**Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків
в доходи місцевих бюджетів України**

(%)

Роки	Нормативи відрахувань				
	ПДВ	акцизний податок (акцизний збір)	податок на прибуток підприємств	податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок з громадян)	плата за землю
1992	14,5–100	50; 100	20–100	100	70
1993	22,1–100	10; 50; 100	25; 50; 100	100	40
1994	20	20	50	50	70
1995	20–100	20; 100	70; 100	50; 100	70
1996	20–100	20; 100	70	50; 100	70
1997	–	50 ^{1*}	100	100	100
1998	–	–	100	100	100
1999	–	10; 20; 50; 100 ^{**}	30–100	25–100	100
з 2000	–	100 ^{***}	100 ^{****}	100	100

* Крім акцизного збору з ввезених на територію України товарів.

** Акцизний збір з вітчизняних товарів.

*** З 2011 р. – акцизний податок з вироблених в Україні товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету згідно із законом про Державний бюджет України), що сплачується платниками, які зареєстровані в АР Крим, – до доходів бюджету АР Крим.

**** Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.

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 врахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту – відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Така передача бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які повинні регулярно переглядатися.

На противагу субсидіям загального призначення, субсидії спеціального призначення (або *субвенції*) передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати пайову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Одним з видів трансфертних платежів у зарубіжних країнах є *бюджетні гранти*. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, в той час як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання і є постійним та невід'ємним складовим елементом процесу бюджетного регулювання.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою вони поділялися на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні; капітальні.

До поточних офіційних трансфертів відносили грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності дохідних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, головним чином були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надання у складі офіційних трансфертів відокремлювали одержані: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а також перерахування коштів, що здійснюються у зворотному напрямку, – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (ухвалений у 2001 р., нова редакція – у 2010 р.) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» в

даний час використовується поняття «міжбюджетні трансферти» як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом, поділяються на чотири види: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації (рис. 6.4).

Перший вид міжбюджетних трансфертів – *дотації вирівнювання*, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Визначальною є назва, з якої випливає, що основною метою даного виду трансфертів є здійснення вирівнювання доходної спроможності бюджету, який її отримує, тобто в кінцевому підсумку згідно з раніше визначеним нами поняттям – це проведення фінансового вирівнювання.

Даний цілі підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання. Так, обсяг дотації визначається шляхом співставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів і доходів (кошику доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснюється з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середнім показником по країні в розрахунку на одного мешканця.

Другий вид міжбюджетних трансфертів – *субвенції*; вони можуть надаватися як з державного, так і з місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основні напрямки якого визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.



Рис. 6.4. Види міжбюджетних трансфертів

Третій вид трансфертів представляє *передачу коштів* до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Так, наприклад, у випадках, коли прогнозні показники доходів місцевого бюджету перевищують розрахунковий обсяг його видатків (обрахованих із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів), то для такого місцевого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України. З метою стимулювання нарощування доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, до обчисленого обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання, який диференціюється залежно від рівня виконання таких доходів (від 0,6 до 1).

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – *інші дотації*, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Наприклад, місцевим бюджетам надаються додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок наданих державою податкових пільг. Чинним законодавством визначено, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, повинно супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Як підтверджує досвід, порядок надання міжбюджетних трансфертів не створює достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Справа в тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів;
- порядок надання трансфертів не враховує кращі результати діяльності місцевих фінансових органів;
- органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;
- не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;
- відсутні механізми відмови від не забезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

Останніми роками відбувається посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Так, протягом останніх років щорічні темпи приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам випереджають темпи збільшення їхніх доходів. Загалом по місцевих бюджетах України частка трансфертів у сукупних доходах перевищує 50%, а для бюджетів багатьох сіл і селищ вона може бути більшою, ніж 90%.

Спостерігається значна регіональна диференціація питомої ваги міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, спричинена

відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, різним податковим потенціалом і, відповідно, різними можливостями щодо наповнення місцевих бюджетів.

§ 6.3. Сучасний стан та проблеми здійснення фінансового вирівнювання в Україні

Сучасний стан фінансового вирівнювання характеризується вдосконаленням міжбюджетних відносин у 2004 р., коли було визначено акумулювання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць обсягу ресурсів, достатнього для виконання власних і делегованих функцій органів місцевого самоврядування.

Досягти даної мети передбачалося шляхом: посилення самостійності місцевих бюджетів; запровадження механізмів зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів; надання місцевим органам влади більших прав у сфері оподаткування; врахування регіональної специфіки при визначенні податкової бази та видаткових повноважень; запровадження прозорих і формалізованих процедур державної фінансової підтримки регіонів, у т. ч. виділення інвестиційних субвенцій; упровадження механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень.²³

У 2010 р. основні цілі реформи міжбюджетних відносин були конкретизовані таким чином: підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та збільшення частки інвестиційних видатків на місцях. В контексті досягнення зазначених цілей були поставлені завдання: підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня забезпеченості делегованих повноважень; підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів); збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів²⁴.

Таким чином, виходячи з перспективних програмних документів, які були прийняті останніми роками, основними напрямками реформ у сфері міжбюджетних відносин з метою забезпечення фінансового вирівнювання визнано: забезпечення децентралізації бюджетної системи, дотримання принципів справедливості та прозорості в її функціонуванні, посилення фінансової бази та інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування для підвищення якості послуг, що надаються населенню територіальних громад.

²³ Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Гесць та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогноз. НАН України, М-во екон. та з питань європ. інтегр. України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – С. 331–334.

²⁴ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». [Електронний ресурс] : Програма екон. реформ на 2010–2014 рр. : розробл. Комітетом з екон. реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14838.html.

Важливим етапом у вирішенні поставлених завдань реформування міжбюджетних відносин стало ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України від 2010 р., а також внесення змін до нього протягом наступних років, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема: місцевим бюджетам було передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету; розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, які визначаються функціями держави і передаються до виконання органам місцевого самоврядування; розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів. Крім того, вдосконалено бюджетні процедури щодо: участі місцевих бюджетів у наданні їм із державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів); застосування нормативів відрахувань субвенцій із державного місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах; передавання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проведена в Україні податкова реформа також справила певний позитивний вплив на здійснення фінансового вирівнювання, а саме на формування дохідної бази місцевих бюджетів у частині закріплених та власних доходів: змінився склад місцевих податків і зборів; задекларовано запровадження місцевого податку на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб; збільшено ставки плати за землю та ін.

Проте, незважаючи на проведені зміни, пов'язані з перерозподілом доходів між бюджетами і вдосконаленням системи оподаткування, бюджетна система України залишається занадто централізованою, що суперечить проголошеним намірам відносно забезпечення бюджетної децентралізації та посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в частині вирішення проблем фінансового вирівнювання. Так, якщо у 1996 р. в місцевих бюджетах зосереджувалося майже 35% доходів зведеного бюджету України, то протягом наступних шістнадцяти років їх частка зменшилася до 22,6% (рис. 6.5). Поряд з цим спостерігається зростання питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, що загалом характеризує наростаюче розбалансування місцевих бюджетів. За 1996–2012 рр. питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зросла з 36,2% до 44,9% через перегляд складу видатків та віднесення до них тих, які раніше здійснювалися з держбюджету.

Всупереч поставленому завданню – забезпечення самостійності місцевих бюджетів – спостерігається зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні їх дохідної частини. Лише за п'ять останніх років питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів збільшилася з 45,5% у 2007 р. до 55,2% у 2012 р. (табл. 6.4) і на 2013 р. прогнозується в межах 55–56%.

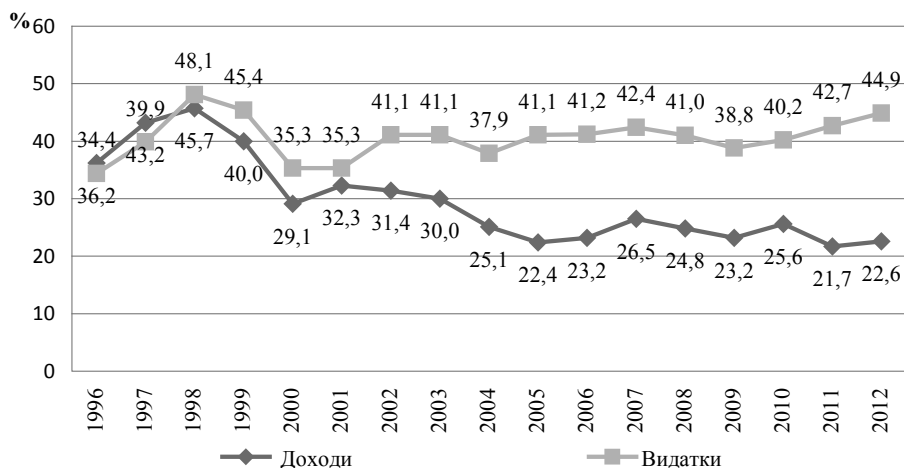


Рис. 6.5. Питомі ваги доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України за 1996–2012 рр.

Таблиця 6.4

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.

(%)

Групи доходів	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження	43,3	44,5	44,3	42,7	40,3	38,2
Неподаткові надходження	6,2	5,8	5,8	5,6	5,9	5,6
Доходи від операцій з капіталом	4,5	3,4	2,0	1,6	1,0	0,7
Цільові фонди	2,6	1,8	1,2	1,0	0,5	0,3
Офіційні трансферти	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3	55,2
Усього	100	100	100	100	100	100

Надання дотацій вирівнювання та цільових субвенцій місцевим бюджетам здійснюється не у повних обсягах і нерівномірно протягом року, що створює умови непрогнозованості фінансування видатків та перешкоджає своєчасному освоєнню коштів; порядок визначення обсягів та реципієнтів інвестиційних субвенцій залишається суб'єктивним і непрозорим,²⁵ що особливо яскраво виявляється у їх розподілі в розрізі регіонів країни.

Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів є невеликою і в 2012 р. не досягала 8%²⁶. Слабо використовується порівняно із західною практикою фіскальний потенціал плати за землю, розмір якої незначний, і тому не діють стимули щодо ефективного використання землі. Крім того, місцеві бюджети втрачають надходження від даного податку внаслідок надання на загальнодержавному рівні пільг щодо її сплати. За-

²⁵ Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – С. 100, 108.

²⁶ Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

провадження податку на нерухомість постійно відкладається, а запропонований механізм оподаткування цим податком не призведе до суттєвого наповнення власних доходів місцевих бюджетів. Докорінного реформування системи місцевих податків та зборів так і не відбулося; незважаючи на деяке збільшення їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів, пов'язане із введенням у дію Податкового кодексу, їх частка залишається незначною порівняно із західною практикою. Так, у 2012 р. за рахунок місцевих податків і зборів було сформовано лише 5,4% доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів.

Що стосується видаткової частини місцевих бюджетів, то зрушень у її структурі так і не вдалося досягти: видатки мають головним чином соціальну спрямованість (на 80% і більше), захищені статті у більшості видів місцевих бюджетів досягають 76–79%, що унеможливає проведення органами місцевого самоврядування власної політики і, зокрема, фінансування заходів, пов'язаних з розвитком місцевого господарства, соціально-культурної сфери тощо. Протягом 2011–2012 рр. капітальні видатки місцевих бюджетів склали лише 6,1–6,5% (табл. 6.5).

Таблиця 6.5

Структура видатків місцевих бюджетів України за 2011–2012 рр.

(%)

Видатки	2011 р.	2012 р.
<i>За функціональною класифікацією</i>		
Державне управління	5,5	4,8
Освіта	32,6	32,0
Охорона здоров'я	21,4	21,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,2	22,5
Житлово-комунальне господарство	4,6	8,8
Культура і мистецтво	2,8	2,7
Фізична культура і спорт	0,9	0,9
Економічна діяльність	6,8	5,8
Інші функції	2,2	1,3
Всього	100	100
<i>За економічною класифікацією</i>		
Видатки розвитку	6,1	6,5
Поточні видатки	93,9	93,5
З них захищені статті видатків	78,7	76,0
Всього	100	100

Підтвердженням не достатньо ефективної практики фінансового вирівнювання є дані щодо обсягів видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з виконанням делегованих та власних повноважень у розрахунку на одну

особу наявного населення. В табл. 6.6 наведено видатки загального фонду місцевих бюджетів за функціональними напрямками, за якими починаючи з 2001 р. застосовується формульний порядок розрахунку з метою вирівнювання їх обсягів. Як бачимо, за останні три роки розбіжності між максимальними та мінімальними значеннями сукупних видатків на дер-

Таблиця 6.6

Видатки загального фонду місцевих бюджетів на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт в розрахунку на одну особу наявного населення

(грн.)

Адміністративно-територіальні одиниці	2009 р.	2010 р.	2011 р.
АР Крим	2375,60	2843,41	3148,88
Вінницька обл.	2193,62	2742,57	3100,46
Волинська обл.	2473,34	3120,97	3524,58
Дніпропетровська обл.	2087,24	2589,20	3022,51
Донецька обл.	1884,12	2357,12	2765,18
Житомирська обл.	2377,78	2947,16	3357,07
Закарпатська обл.	2384,51	3033,91	3298,35
Запорізька обл.	2108,23	2623,29	3037,96
Івано-Франківська обл.	2334,70	2977,45	3316,72
Київська обл.	2264,15	2790,32	3256,01
Кіровоградська обл.	2283,33	2812,30	3293,41
Луганська обл.	1927,08	2352,64	2722,45
Львівська обл.	2216,24	2757,33	3088,88
Миколаївська обл.	2244,35	2780,20	3175,25
Одеська обл.	2083,68	2534,00	2896,57
Полтавська обл.	2207,55	2719,07	3140,29
Рівненська обл.	2444,27	3080,22	3517,52
Сумська обл.	2062,24	2582,69	3032,09
Тернопільська обл.	2271,34	2816,85	3258,83
Харківська обл.	1997,44	2435,35	2729,01
Херсонська обл.	2241,57	2811,75	3171,26
Хмельницька обл.	2337,66	2890,71	3293,91
Черкаська обл.	2255,21	2797,61	3219,64
Чернівецька обл.	2259,57	2838,92	3196,46
Чернігівська обл.	2229,38	2733,42	3159,33
м. Київ	2279,97	2746,20	2935,02
м. Севастополь	2036,22	2471,81	2696,94
В середньому	2175,46	2691,62	3064,49
Максимальне значення	2473,34	3120,97	3524,58
Мінімальне значення	1884,12	2352,64	2696,94
Розмах варіації	589,22	768,33	827,64

жавне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт у розрахунку на одну особу наявного населення зросли 589,22 грн. у 2009 р. до 827,64 грн. у 2011 р.

Як свідчить практика, видатки місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування власних повноважень, повністю залежать від акумульованих у місцевих бюджетах власних доходів, обсяги яких визначаються загалом рівнем розвитку галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, соціально-культурної сфери, діяльністю органів місцевого самоврядування на ринку праці, фінансовому ринку тощо.

Причому найбільший вплив на формування власних доходів має саме рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Як показав проведений аналіз, власні доходи місцевих бюджетів значно відрізняються в територіальному розрізі, що закономірно спричинює відмінності у задоволенні потреб місцевого населення, складі та якості суспільних послуг, які надаються на місцевому рівні. Так, у 2011 р. доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у розрахунку на одну особу постійного населення, коливалися від 93,67 грн. у Закарпатській обл. до 798,08 грн. у м. Києві (рис. 6.6).

Таким чином, незважаючи на проведені реформи, для бюджетної системи України притаманні: високий ступінь централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слаб-

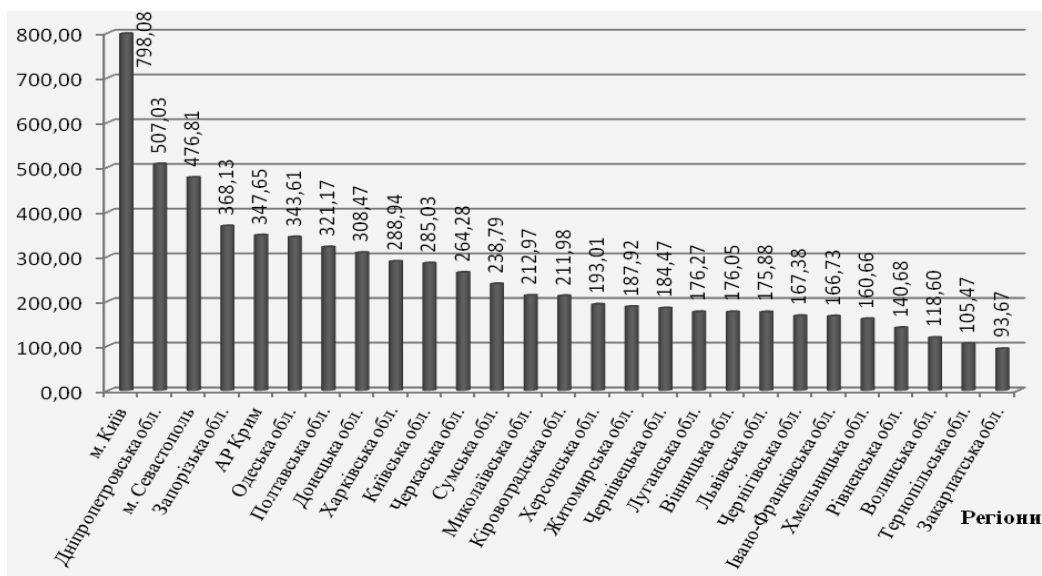


Рис. 6.6. Доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у розрахунку на одну особу наявного населення в 2011 р.

ка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів і в т. ч. місцеві податки та збори; відсутні стимули в органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного і місцевих бюджетів; непрозорий механізм надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, перерозподіл їх протягом року і виділення переважно наприкінці бюджетного року; переважання у місцевих бюджетах видатків, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Одним з найбільш важливих питань фінансової політики є забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади та місцевого самоврядування, що необхідно для виконання функцій і завдань, покладених на них Конституцією України. Саме належна матеріально-фінансова база є обов'язковою умовою повноцінного функціонування владних інституцій; вона значною мірою визначає склад та якість тих послуг, які вказані структури надають громадянам. Проте в даний час спостерігається постійне недофінансування повноважень органів місцевого самоврядування, які їм делегують органи державної влади. Як відомо, такі повноваження стосуються надання послуг першочергового значення: у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, державного управління тощо.

Так, за підрахунками фахівців Асоціації міст України, якщо у 2009–2011 рр. від 25,6% до 33,4% власних ресурсів (тобто доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012 р. ця частка збільшилася до 42,6%. У 2013 р. дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень складає майже 30 млрд. грн., а бюджетна сфера забезпечена фінансуванням лише на 79% від реальної потреби.²⁷

Така практика призводить до хронічного недофінансування власних потреб місцевого самоврядування. Крім того, надання дотацій вирівнювання в обсягах, які не забезпечують річну потребу в коштах відповідних закладів бюджетної сфери, перш за все, означає невиконання вимог ст. 66 та 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначено основи збалансування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування опинилися один на один перед проблемою нестачі коштів для виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплати інших видатків, пов'язаних з поточною діяльністю. Виходом з даної ситуації могло би бути запровадження у практику вітчизняного місцевого самоврядування механізму відмови від виконання незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень, яке підтримується як науковцями, так і практиками. Органи місцевого самоврядування

²⁷ Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

обов'язково повинні мати важелі впливу на державну владу щодо повного фінансового забезпечення повноважень, які їм делегуються.

Загалом внаслідок централізації бюджетної системи України і функціонування неефективної системи адміністративно-територіального устрою, яка відображає розпорошеність місцевої влади через низький адміністративний та фінансовий потенціал більшості органів місцевого самоврядування, не забезпечується виконання завдань стратегічних напрямів здійснення фінансового вирівнювання.

Централізоване регулювання видатків місцевих бюджетів через домінування делегованих повноважень і встановлення різних норм витрачання коштів місцевих бюджетів послаблює стимули для органів місцевого самоврядування витратити кошти економно та проводити реструктуризацію бюджетної сфери і знижує рівень їхньої відповідальності перед місцевими жителями. Відсутність належних стимулів співіснує з відсутністю контролю за виконанням делегованих повноважень, що разом з нечітким й економічно не обґрунтованим розподілом повноважень між рівнями влади мають своїми наслідками низький рівень управління місцевими фінансами та низький ступінь ефективності надання суспільних благ на місцевому рівні.

Наслідки неефективного фінансового вирівнювання виявляються у вибіркового фінансуванні програм видатків, накопиченні кредиторської заборгованості бюджетних установ, згортанні інвестиційної діяльності й наданні на місцевому рівні суспільних послуг низької якості.

Проблеми розшарування за рівнями соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних формувань – це причина існування нерівності у забезпеченні суспільних благ на місцевому рівні, що породжує зростання соціального напруження і підтверджує необхідність пошуку напрямів оптимізації фінансового вирівнювання у контексті процесів децентралізації бюджетних відносин.

Реалізація програм соціального захисту і соціального забезпечення має забезпечуватися центральним урядом, оскільки проведення перерозподілу доходів традиційно належить до функцій центральної влади. Передання відповідних компетенцій на місцевий рівень спричинило би несправедливий розподіл доходів у контексті адміністративно-територіальних одиниць країни. Надання органам місцевого самоврядування належних повноважень та чіткий розподіл функціональних зобов'язань між рівнями влади – важливі складові забезпечення формування демократичних засад і розвитку ринкових засад державотворення в контексті здійснення фінансового вирівнювання.

§ 6.4. Досягнення цілей фінансового вирівнювання в процесі реалізації регіональної політики України

Цілі фінансового вирівнювання реалізуються в державній регіональній політиці. У 2001 р. в Україні була розроблена Концепція державної регіональної політики, у 2005 р. – прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», а в 2006 р. – Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. В цих документах визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики, її пріоритетні напрямки та фінансове забезпечення, механізм державного регулювання і стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У досягненні визначених цілей державної регіональної політики важливе місце відведено фінансовим, у т. ч. бюджетним важелям.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У законі сформульовано сутність стимулювання розвитку регіонів – як комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано таке:

- забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне вирішення проблем охорони довкілля.

В законі узагальнено основні засади, на яких повинно формуватись стимулювання розвитку регіонів у нашій країні, це:

- збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

- програмно-цільовий підхід до вирішення проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;
- концентрація на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;
- співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

В зазначеному законі вперше дано тлумачення поняття «регіон», під яким розуміється територія Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Крім того, визначено умови визнання та показники розвитку, за якими території набувають статусу депресивних; дана їх класифікація, що є важливим для створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Депресивні території законом поділено на групи: регіон; промисловий район; сільський район; місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення. Вказано, що статус депресивної надається території з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Територія може бути визнана депресивною у разі, якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним законом, зокрема депресивним може бути визнано:

- регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим;
- промисловий район, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати – значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
- сільський район, в якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві – значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;
- місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстро-

ваного, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати – значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

- населений пункт, на території якого з 1996 р. ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

Граничні рівні відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку територій відповідних груп визначаються Кабінетом Міністрів України.

Визначення вихідних понять та критеріїв депресивності територій створює необхідні передумови для практичного втілення основних принципів державного стимулювання регіонів, задекларованих у законодавстві:

- об'єктивність і відкритість при визначенні територій для державного стимулювання їх розвитку;
- одночасна концентрація зусиль і коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;
- неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;
- максимальне використання можливостей самих територій у розробці і реалізації системи заходів з подолання депресивності.

В Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено порядок фінансування заходів щодо стимулювання їх розвитку та подолання депресивності територій, яке здійснюється за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України та рішеннях про місцеві бюджети, а також інших джерел відповідно до законодавства. Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф і стихійного лиха.

В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. акцентовано на ключовій проблемі, що потребує поетапного вирішення, – це послаблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Справа в тому, що поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівні істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює вирішення екологічних проблем.

Серед стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку, які реалізуються за допомогою міжбюджетних відносин, визначено:

- реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;
- розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через впровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

В Стратегії зазначено, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися, виходячи з принципу субсидіарності. Для зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення необхідно у першочерговому порядку вирішити питання щодо підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до державного бюджету; зміцнення місцевих бюджетів розвитку; запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики середньострокового фінансового планування на місцевому та регіональному рівні.

Слід зазначити, що виняткове значення для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості й політичної стабільності в суспільстві зумовлює доцільність дотримання таких підходів при його здійсненні:

- перш за все, необхідно враховувати об'єктивно існуючі розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричинюють диференціацію бюджетних видатків;
- механізм бюджетного вирівнювання повинен бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнюванню видатків місцевих бюджетів повинно передувати вирівнювання їх дохідної бази як необхідної передумови для створення рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- важливим елементом механізму бюджетного вирівнювання є ступінь вирівнювання доходів місцевих бюджетів, який доцільно встановити з метою забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел;

- кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування повинно бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни.

Вирішення завдань фінансового вирівнювання досягається за допомогою певної системи форм і методів державної підтримки, проте центральне місце в ній займають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям у вигляді бюджетних трансфертів. Цілі фінансового вирівнювання реалізуються в процесі формування механізмів надання фінансової допомоги місцевим бюджетам. Вихідною умовою забезпечення ефективності даних механізмів є застосування єдиних, прозорих, науково обґрунтованих підходів щодо державної фінансової підтримки розвитку територій.

З метою надання державної підтримки регіональному розвитку в Україні створено державний фонд регіонального розвитку, який визначено важливим інструментом реалізації державної регіональної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання державного фонду регіонального розвитку» визначено порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядок використання коштів цього фонду.

Згідно із вищезазначеною постановою Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем:

- 70% бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
- 30% бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш як 75% середнього показника по Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту навколишнього природного середовища.

Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, визначено:

- відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;
- створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;
- зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів з високим ступенем будівельної готовності;
- пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;
- відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством;
- оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами соціального призначення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні;
- ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації).

Умовами фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок бюджетних коштів визначено:

- наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації на будівництво та реконструкцію об'єктів соціально-культурного, житлово-комунального призначення та інфраструктури, що підвищує конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість регіону, окремих районів та населених пунктів;
- мінімальна кошторисна вартість: для інвестиційних програм (проектів) регіонального (міжрегіонального) значення і тих, що реалізуються у містах обласного значення, – не менш як 1000 тис. грн.; для інвестиційних програм (проектів) районного значення та тих, що спрямовані на вирішення проблем однієї або декількох територіальних громад (міст районного значення, сіл, селищ), – не менш як 200 тис. грн.;
- середньостроковий період фінансування;
- співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел у таких розмірах: для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Києві, – не менш як 20% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Севастополі та обласних центрах, – не менш як 10% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у містах

республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для об'єктів, які належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають в управлінні обласних рад, – не менш як 5% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді.

Реалізація інвестиційних програм (проектів) у селах та селищах може здійснюватися без співфінансування з місцевих бюджетів.

Для оцінки, забезпечення проведення конкурсного відбору, а також подання пропозицій щодо формування узагальнених переліків інвестиційних програм (проектів) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації утворюють регіональні комісії.

З метою оцінки інвестиційних програм (проектів), забезпечення проведення конкурсного відбору, узгодження позицій зацікавлених центральних органів виконавчої влади та надання відповідних пропозицій Міністерство економічного розвитку і торгівлі України утворює конкурсну комісію.

В інвестиційній програмі (проекті) повинні зазначатися:

- основні проблеми, що спричинили необхідність реалізації інвестиційної програми (проекту), та обґрунтування мети і доцільності їх реалізації, очікувані результати реалізації інвестиційної програми (проекту);
- територія, на якій буде реалізовано інвестиційну програму (проект);
- строк реалізації інвестиційної програми (проекту) (дата початку і дата завершення);
- наявність експертних висновків, погоджень, сертифікатів, документів дозвільного характеру;
- орієнтовний обсяг витрат (тис. грн.) для реалізації інвестиційної програми (проекту);
- обсяг використаних ресурсів, їх опис та ступінь будівельної готовності об'єкта;
- прогнози джерела фінансування, обґрунтування необхідності фінансування за бюджетні кошти; прогнози показники співфінансування інвестиційної програми (проекту) за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. В разі реалізації інвестиційної програми (проекту) міжрегіонального значення подається інформація про його спільне фінансування іншими зацікавленими сторонами;
- інноваційна спрямованість інвестиційної програми (проекту);
- вплив реалізації інвестиційної програми (проекту) на навколишнє природне середовище;
- відповідність інвестиційної програми (проекту) програмним і прогнозним документам економічного та соціального розвитку держави, відповідного регіону, міста, району державним цільовим програмам, а також пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною та регіональними стратегіями розвитку регіонів.

Бюджетні кошти спрямовуються на фінансування інвестиційних програм (проектів) у разі забезпечення виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми та заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Обсяг фінансування інвестиційних програм (проектів) у 2013 р. за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку передбачається у розмірі 742177,9 тис. грн. (табл. 6.7). Найбільший обсяг фінансування ви-

Таблиця 6.7

**Обсяг фінансування інвестиційних програм (проектів) у 2013 р.
за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку**

(тис. грн.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Обсяг фінансування
АР Крим	47155,1
Вінницька обл.	27189,2
Волинська обл.	26192,5
Дніпропетровська обл.	19567,6
Донецька обл.	44325,8
Житомирська обл.	29407,9
Закарпатська обл.	30777,3
Запорізька обл.	18599,8
Івано-Франківська обл.	36741,6
Київська обл.	16495,5
Кіровоградська обл.	27821,9
Луганська обл.	25756,3
Львівська обл.	69841,1
Миколаївська обл.	9420,3
Одеська обл.	32118,4
Рівненська обл.	32009,5
Сумська обл.	22492,9
Тернопільська обл.	22602,6
Харківська обл.	26215,8
Херсонська обл.	28433,0
Хмельницька обл.	36781,3
Черкаська обл.	31213,0
Чернівецька обл.	24876,9
Чернігівська обл.	13510,5
м. Київ	42632,0
Усього	742177,9

значено для Львівської області – в розмірі 9% загального обсягу фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, 6% – для м. Києва, Автономної Республіки Крим та Донецької області.

Державний фонд регіонального розвитку повинен стати важливим джерелом акумулювання коштів на розвиток комунального господарства. З метою посилення ролі регіонів у модернізації комунального господарства буде продовжуватись децентралізація системи міжбюджетних відносин. Вирішення такого завдання лише за рахунок державного та місцевих бюджетів неможливе, тому необхідно створювати всі умови для залучення до цього процесу міжнародних фінансових організацій, приватних інвесторів, у тому числі на умовах державно-приватного партнерства. Від того, якими будуть ці процедури – прозорими чи непрозорими, зрозумілими чи незрозумілими, залежить у кінцевому підсумку ефективність державного фонду регіонального розвитку.

Регіональна політика в частині зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки; забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів та успішного впровадження комплексних структурних реформ на регіональному рівні – все це сприятиме досягненню цілей фінансового вирівнювання в Україні.

§ 6.5. Шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання

Для суттєвого покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування необхідно: неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; провести подальше системне зміцнення доходів місцевих бюджетів та їх інвестиційної складової; забезпечити компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг, перш за все, з плати за землю; провести підготовчу роботу щодо запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та вдосконалити механізм оподаткування для посилення його фіскальної ролі; у запланованих обсягах та рівномірно протягом року надавати міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам; оптимізувати видаткові повноваження місцевих бюджетів.

Підвищення ефективності процесу фінансового вирівнювання місцевих бюджетів як важливої складової ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування можна, на наш погляд, досягти шляхом: вдосконалення порядку розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету в напрямку повнішого врахування регіональної специфіки з використанням цілісної системи поправочних коефіцієнтів; запровадження

об'єктивних та прозорих процедур розрахунку цільових субвенцій, в т. ч. інвестиційного спрямування; застосування дієвих механізмів державної підтримки розвитку депресивних територій; відновлення стимулюючих механізмів збільшення доходів місцевих бюджетів.

Реалізація зазначених заходів сприятиме досягненню цілей реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин, підвищенню їх результативності, а отже – більш повному задоволенню потреб та покращенню життєвого рівня населення.

В Україні з початком нового етапу суспільних перетворень перегляду потребують організаційно-правові засади здійснення фінансового вирівнювання, що передбачатиме внесення значних змін у чинні нормативно-правові акти та прийняття нових, в яких знайдуть правове врегулювання усі аспекти фінансового вирівнювання. Передусім це питання міжвідомчої координації стосовно надання статистичної інформації, що використовується для ранжирування територій, розрахунку міжбюджетних трансфертів, здійснення усіх видів контролю, підзвітності та відповідальності залучених до цього процесу сторін, запровадження регулярних відкритих консультацій уряду з органами місцевого самоврядування щодо вирішення поточних проблем.

Інструментальна складова механізму фінансового вирівнювання також потребує вдосконалення у напрямі розширення видової різноманітності використовуваних засобів вирівнювання фіскальних дисбалансів. Усі ці заходи мають орієнтуватись на попереднє вирішення таких основоположних питань організації фінансового вирівнювання, як визначення ступеня перерозподілу бюджетних коштів з боку центрального уряду, орієнтація на вертикальне або/та горизонтальне вирівнювання, вирівнювання доходів чи/і видатків, встановлення межі вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій на основі узгодження цілей забезпечення соціальної справедливості та економічної ефективності. На вирішення зазначених питань мають спрямовуватись подальші дослідження організаційних та нормативно-правових засад механізму фінансового вирівнювання на загальнодержавному і місцевому рівнях управління.

На необхідності активного використання й удосконалення фінансового вирівнювання місцевих бюджетів наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних Посланнях Президента України, Програмах діяльності уряду.

Розробка й реалізація державної політики фінансового вирівнювання має ґрунтуватись на об'єктивній оцінці міжтериторіальних відмінностей за допомогою спеціальної методики, побудованої на основі порівняння бюджетних доходів територій у розрахунку на душу населення, рівнів і динаміки податкового потенціалу (податкоспроможності), врахування відмінностей у видаткових потребах та цінах на суспільні послуги. Міжбюджетні

трансферти на вирівнювання бюджетної забезпеченості мають надаватись диференційовано, відповідно до групування територій за наведеними показниками.

Стратегічною метою державної політики фінансового вирівнювання має бути сприяння динамічному, збалансованому соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих територій шляхом раціонального управління державними і місцевими бюджетними ресурсами.

Головні завдання сучасної політики фінансового вирівнювання полягають у забезпеченні повного виконання фінансових зобов'язань держави щодо надання суспільних послуг на встановленому мінімально гарантованому рівні, а також в усуненні дестимулюючих чинників і посиленні стимулюючих функцій, насамперед у напрямі заохочення органів місцевого самоврядування до збільшення власних дохідних джерел. При цьому найважливішими критеріями реалізації вказаних завдань є: відповідність політики вирівнювання загальнодержавним, регіональним і місцевим інтересам; здатність системи вирівнювання забезпечити реалізацію цих інтересів; сприяння економічному розвитку депресивних територій; реальна можливість усунути міжтериторіальні диспропорції у забезпеченні бюджетними ресурсами.

Важливою проблемою при формуванні місцевих бюджетів є поєднання доходів з видатками на основі нормативного методу із застосуванням показників мінімальної бюджетної забезпеченості на одного одержувача суспільних послуг. Розрахункові показники видаткової частини бюджетів повинні здійснюватись на основі соціальних нормативів, розроблених і затверджених згідно із Законом «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». При визначенні нормативів надання соціальних послуг, а також обсягу потреби у видатках розрахунки повинні базуватись на елементах видатків за економічною класифікацією (заробітна плата, харчування, медикаменти, енергоносії, капітальний ремонт тощо). Для врахування міжтериторіальних відмінностей у вартості надання основних суспільних послуг потрібно розраховувати та науково обґрунтувати відповідні коригуючі коефіцієнти.

На необхідності активного використання й удосконалення фінансового вирівнювання місцевих бюджетів наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних Посланнях Президента України, Програмах діяльності уряду.

Розробка й реалізація державної політики фінансового вирівнювання мають ґрунтуватись на об'єктивній оцінці міжтериторіальних відмінностей за допомогою спеціальної методики, побудованої на основі порівняння бюджетних доходів територій у розрахунку на душу населення, рівнів і динаміки податкового потенціалу (податкоспроможності), врахування відмінностей у видаткових потребах та цінах на суспільні послуги. Міжбюджетні

трансферти на вирівнювання бюджетної забезпеченості мають надаватись диференційовано, відповідно до групування територій за наведеними показниками.

Діюча система побудови міжбюджетних відносин не заохочує органи місцевого самоврядування до нарощування доходів та ефективного раціонального управління бюджетними коштами, оскільки дохідна частина місцевих бюджетів планується від досягнутого рівня у попередній до планового року, а видаткова – від чисельності населення, учнів, одержувачів соціальних виплат. Щорічно парламентом, урядом, іншими органами центральної виконавчої влади приймаються закони, нормативно-правові акти, якими порушуються бюджетні права місцевого самоврядування, надаються пільги за їх власними дохідними ресурсами, на місцеві бюджети без відповідної компенсації перекладаються видатки, що стосуються надання загальнодержавних послуг і заходів.

На сьогодні потребує вдосконалення та законодавчого закріплення внесення змін до порядку визначення і розподілу дотацій вирівнювання. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів враховує фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, які визначаються шляхом ділення загального обсягу бюджетних ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців і корегувальні коефіцієнти до них. Існуюча формула для визначення обсягу трансфертів місцевих бюджетів є громіздкою і складною у застосуванні. Це стосується методики розрахунку тих показників, що враховуються у формулах.

Недосконалість діючих формульних підходів до визначення обсягу трансфертів полягає в необґрунтованості корегуючих коефіцієнтів, які застосовуються при розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. На нашу думку, система корегуючих коефіцієнтів обов'язково повинна враховувати чисельність населення територіальних громад, рівень зайнятості, наявність міських та сільських населених пунктів, вікову і соціальну структуру населення, його густоту, гірські райони та зони радіаційного забруднення.

Не можна залишити осторонь таку проблему, як правове регулювання міжбюджетних відносин. При цьому нагальних змін потребує усунення невідповідностей у чинній законодавчій базі, виправлення наявних недоліків у методиці розрахунку міжбюджетних трансфертів, зокрема через вдосконалення формульних розрахунків, визначення індексу податкоспроможності та нормативів бюджетної забезпеченості, що сприятиме підвищенню прозорості перебігу бюджетного процесу.

Беручи до уваги недоліки і неузгодженості положень Бюджетного кодексу України в частині тлумачення фінансового вирівнювання, а також технічні міркування щодо цього, реформування бюджетного законодавства, на нашу думку, має розглядатися з таких позицій:

1) зміни філософії внутрішніх міжурядових фінансових відносин: відносини між органами місцевого самоврядування різних рівнів стосовно

передачі фінансових трансфертів на виконання делегованих (збереження місцевої автономії та підтримка між'юрисдикційної рівності) або власних повноважень (програм соціально-культурного й економічного розвитку), надання яких забезпечується шляхом підтримки з відповідного бюджету за рішенням органу місцевого самоврядування, не можуть підмінятися терміном «міжбюджетні відносини», як це імплементовано нині у Бюджетному кодексі України.

Відтак зміни повинні стосуватися ст. 2 «Визначення основних термінів» та розділу IV Бюджетного кодексу України, положення якого регламентують загальні засади щодо внутрішніх міжурядових фінансових відносин, при цьому блок щодо видів видаткових повноважень органів місцевого самоврядування має бути перенесений до розділу III «Місцеві бюджети». У підсумку такі зміни сприятимуть вірному усвідомленню відносин між органами місцевого самоврядування різних рівнів у сфері фінансів, які технічно відображаються у головному фінансовому документі – бюджеті;

2) на підставі першого кроку зміни сутності внутрішніх міжурядових фінансових трансфертів: побудови чіткої структури і видів внутрішніх міжурядових фінансових трансфертів, а також умов щодо їх надання згідно зі світовими стандартами;

3) право на отримання або передачу трансфертів вирівнювання має визначатися шляхом нормативно-правового закріплення положень з розрахунку цих трансфертів згідно з окремим законом, наприклад Законом України «Про фінансове (фіскальне) вирівнювання», яким будуть визначені організаційно-методологічні підходи до обчислення обсягів таких трансфертів;

4) необхідності визначення нейтрального і незалежного щодо прийняття рішень стосовно розподілу фінансових ресурсів центрального органу, який відповідатиме за проведення усього комплексу розрахунків з надання трансфертів вирівнювання та публічне представлення результатів розрахунку;

5) визначення публічної послуги (освітньої, медичної, соціальної, соціально-культурної тощо) як основного компонента функціонування установ, які надають такі послуги, та мірила видаткових потреб населення. Критеріями оцінювання надання органом місцевого самоврядування публічної послуги має виступати національний стандарт або середньонаціональний рівень з надання конкретної послуги щодо кількості користувачів такої послуги або загальної кількості населення і дохідна спроможність території щодо середньонаціонального рівня.

Запитання для перевірки знань

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин? Розкрийте роль та значення цих відносин у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Якими нормативно-правовими документами регламентуються міжбюджетні відносини в нашій державі?
3. Як Ви розумієте поняття фінансового вирівнювання? Охарактеризуйте особливості його реалізації в Україні.
4. Що таке бюджетне регулювання? Які завдання воно вирішує?
5. Назвіть загальноєкономічні причини, котрі обумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів у нашій державі.
6. Чим відрізняється вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання?
7. Які методи бюджетного регулювання використовуються в бюджетній практиці нашої держави?
8. Як Ви розумієте поняття міжбюджетних трансфертів? Які їх види застосовуються в Україні та за кордоном?
9. Які проблеми міжбюджетних відносин в Україні потребують вирішення?

Розділ 7.

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

§ 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.

§ 7.2. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів.

§ 7.3. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження.

§ 7.4. Забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу на місцевому рівні.

Ключові терміни і поняття

Бюджетний процес; стадії бюджетного процесу; складання проекту місцевого бюджету; розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет; виконання місцевого бюджету; підготовка і розгляд звіту про виконання місцевого бюджету; бюджетний період; бюджетний цикл; учасники бюджетного процесу; розпорядники бюджетних коштів; одержувачі бюджетних коштів.

§ 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

Бюджетний процес – організована та скоординована діяльність багатьох суб'єктів, що є його учасниками – законодавчих органів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів та інших. Така діяльність є різноаспектною та включає: формування цілей і завдань, які повинні бути досягнуті завдяки використанню бюджетних ресурсів; складання прогнозу соціально-економічного розвитку; розробку проекту бюджету, його погодження й затвердження; комплекс дій та заходів щодо виконання бюджету; складання і затвердження звіту про виконання бюджету; оцінку одержаних результатів та впровадження змін у бюджетну практику.

У нормативно-правовому полі нашої держави визначення бюджетного процесу зазнало послідовних змін: від регламентованого законодавством порядку складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що

входять до бюджетної системи України, до регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства (табл. 7.1). На місцевому рівні даний процес є невід'ємною складовою бюджетної політики органів місцевого самоврядування і, разом з тим, пов'язаний із загальнодержавним бюджетним процесом.

Таблиця 7.1

Визначення бюджетного процесу в законодавстві України

Нормативно-правовий документ	Дата прийняття	Визначення
Закон України «Про бюджетну систему»	5 грудня 1990 р.	Регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України
Бюджетний кодекс України	21 червня 2001 р.	Регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України
Бюджетний кодекс України	8 липня 2010 р.	Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Не можна назвати жодної країни, в якій би бюджетний процес на місцевому рівні був повністю відособлений від процесу складання та виконання центрального бюджету держави. Безперечно, вони є і повинні бути взаємопов'язані. Однак рівень самостійності органів місцевого самоврядування щодо організації бюджетного процесу в межах загальнонаціональних «рамкових умов», який може бути різним залежно від форми державного устрою, способу організації бюджетної системи, розвиненості інституту місцевого самоврядування, є одним з найважливіших індикаторів, що характеризує ступінь фінансової децентралізації та сприяє забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць.

Як і в більшості розвинених країн, в Україні основоположні норми створюють необхідні передумови для проведення органами місцевого самоврядування, хоч і в рамках єдиних загальнонаціональних норм, цілком незалежної бюджетної політики та самостійної організації бюджетного процесу. Однак ці можливості залишаються не реалізованими внаслідок надмірної централізації бюджетної системи, нестабільності вітчизняної нормативно-правової бази, віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування повноважень на здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування, недостатнього рівня податкової автономії місцевого самоврядування тощо.

Відповідно до Бюджетного кодексу України до стадій бюджетного процесу на місцевому рівні належать складання проекту місцевого бюджету, його розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання місцевого бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет, підготовка і розгляд звіту про виконання місцевого бюджету та прийняття рішення щодо нього (рис. 7.1). На них здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит й оцінка ефективності управління бюджетними коштами, що ґрунтуються на правових засадах та мають гарантувати чітке планування і виконання бюджетної дисципліни усіма суб'єктами бюджетних відносин на місцевому рівні.

Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні мають визначену послідовність. На стадії складання проекту місцевого бюджету здійснюється підготовка економічного обґрунтування його доходів і видатків; на стадії затвердження проекту місцевого бюджетів – прийняття рішення про бюджет на наступний бюджетний період; на стадії виконання місцевого бюджету –



Рис. 7.1. Бюджетний процес на місцевому рівні

отримання його доходів та розподіл видатків відповідно до затвердженого рішення про бюджет; на стадії контролю за виконанням місцевого бюджету й звітності про його виконання – поточний контроль за використанням бюджетних коштів у процесі виконання бюджету і підбиття підсумків після закінчення бюджетного періоду.

Бюджетний процес на місцевому рівні базується на загальних принципах побудови бюджетної системи. Зокрема, *принцип відповідальності* учасників бюджетного процесу полягає в тому, що суб'єкти бюджетних відносин несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу; *принцип публічності та прозорості* – місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим й відповідними радами; *принцип ефективності* – учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнути запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і забезпеченні максимального результату.

Дотичними до бюджетного процесу на місцевому рівні виступають: *принцип єдності*, що забезпечується правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією; *принцип самостійності*, при якому держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування; *принцип справедливості та неупередженості*, так як бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу багатства між громадянами й територіальними громадами. Проте вони дають можливість забезпечити складання, розгляд, прийняття та виконання бюджету.

Бюджетний процес на місцевому рівні пов'язаний з поняттями бюджетного періоду та циклу. Так, бюджетний період для усіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року та закінчується 31 грудня того ж року. Причому неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду на місцевому рівні. Натомість бюджетний цикл являє собою період бюджетного процесу, який охоплює діяльність зі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

§ 7.2. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів

Порядок складання проектів місцевих бюджетів регламентується ст. 75 Бюджетного кодексу України. Він розпочинається з доведення Міністерством фінансів України Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевих рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період (рис. 7.2). У той же час для проведення розрахунків об-

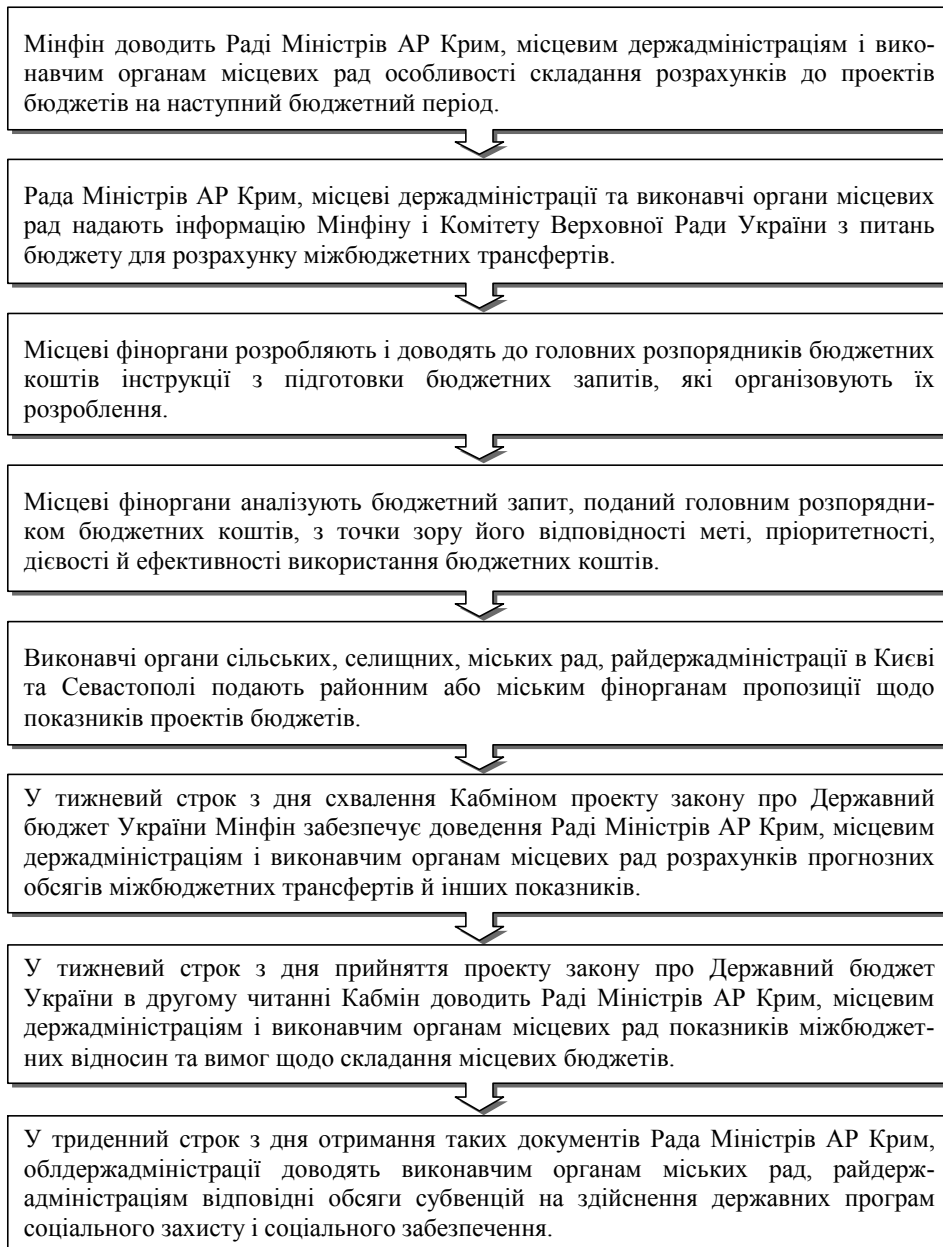


Рис. 7.2. Послідовність складання проектів місцевих бюджетів

сягів міжбюджетних трансфертів й інших показників Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад надають необхідну інформацію Міністерству фінансів України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Наступний етап полягає у розробленні місцевими фінансовими органами та доведенні до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Зокрема, останні мають забезпечити своєчасність і достовірність даних запитів, які повинні містити інформацію для аналізу показників проектів місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи аналізують бюджетні запити щодо відповідності меті, пріоритетності, дієвості й ефективності використання бюджетних коштів, на основі чого приймають рішення про їх включення до пропозицій проектів місцевих бюджетів перед поданням Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевих рад.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів. Разом з тим, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій і установ. Дане рішення має бути враховане при поданні місцевим фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевих рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення й інші показники щодо складання проектів місцевих бюджетів. Натомість у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить даним органам обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів та організаційно-методологічні вимоги до складання проектів місцевих бюджетів.

Порядок затвердження місцевих бюджетів регламентується ст. 77 Бюджетного кодексу України (рис. 7.3). Так, не пізніше ніж у двотижневий строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України затверджуються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети й інші бюджети місцевого самоврядування. Не пізніше ніж у двотижневий строк з дня затвердження районного чи міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету затверджуються міські бюджети, районні у містах, селищні та сільські бюджети.

При затвердженні відповідних бюджетів Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні та сільські ради зобов'язані врахувати: по-перше, потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ згідно зі встановленими законодавством України умовами

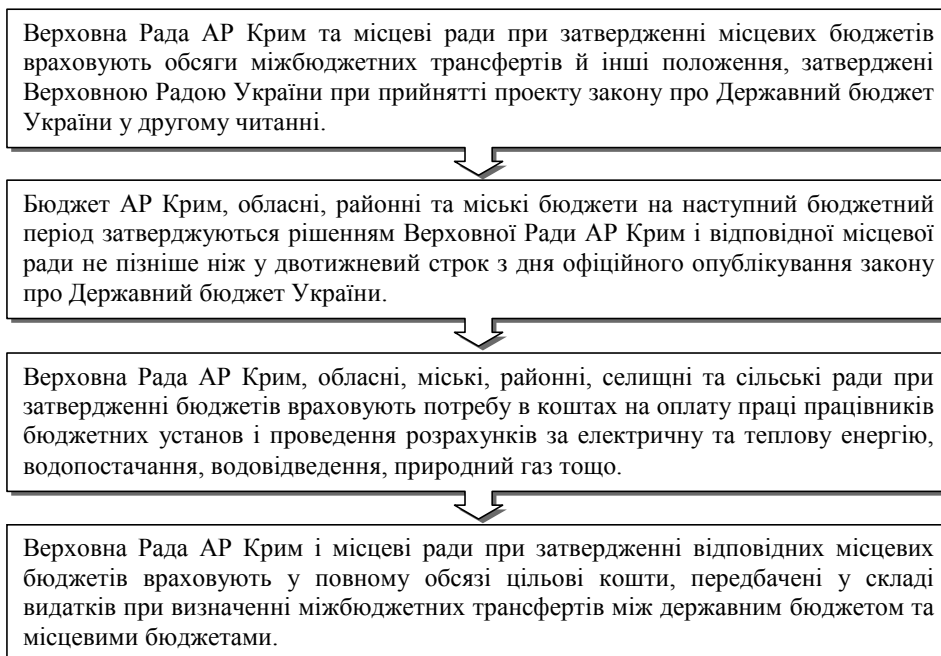


Рис. 7.3. Порядок затвердження місцевих бюджетів

оплати праці і розміру мінімальної заробітної плати; по-друге, видатки на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ і послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами; по-третє, цільові кошти, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами. Причому обсяги вказаних коштів не підлягають зменшенню.

Порядок виконання місцевих бюджетів регламентується ст. 78 Бюджетного кодексу України. Зокрема, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів (рис. 7.4). Разом з тим, місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію й управління виконанням місцевих бюджетів, координують діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, а територіальні органи державної казначейської служби ведуть облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, здійснюють повернення коштів, помилково і надміру зарахованих до місцевих бюджетів.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Він являє собою документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації. До затвердження розпису місцевого бюджету місцевим фінансовим

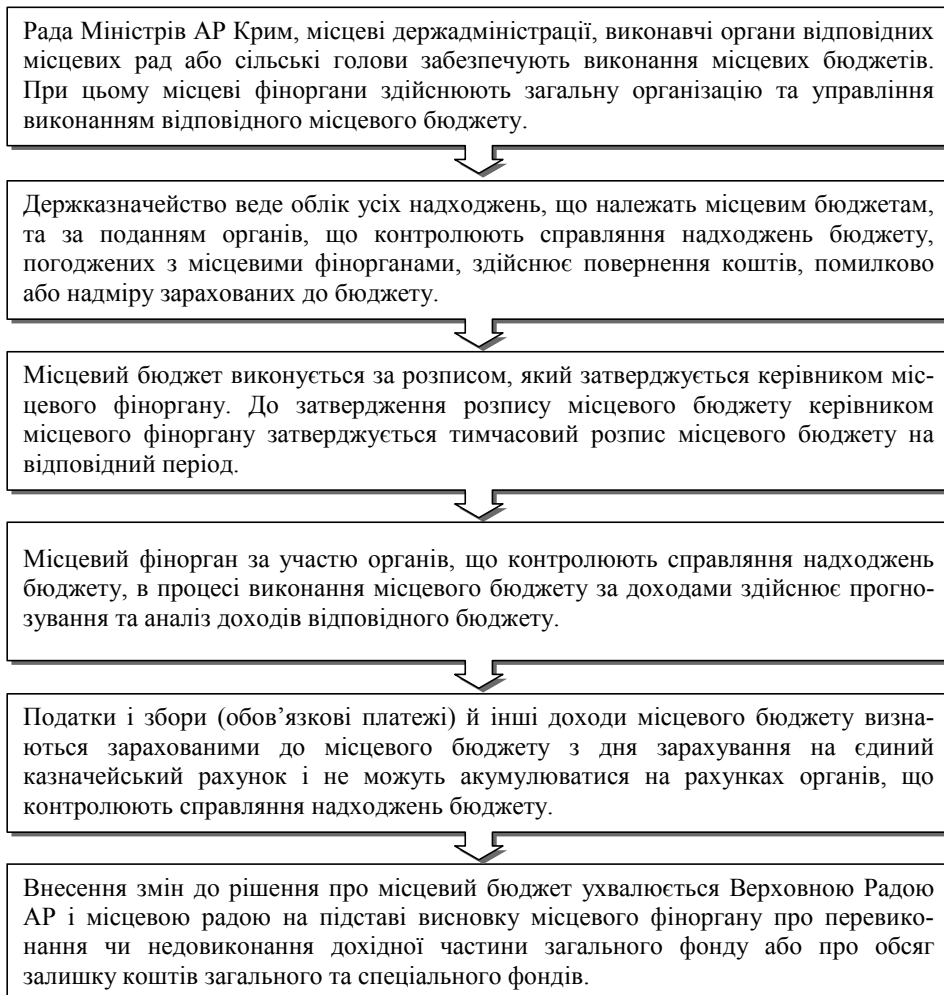


Рис. 7.4. Порядок виконання місцевих бюджетів

органом може бути затверджений тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. При цьому керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Ст. 79 Бюджетного кодексу України регламентує особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету в разі несвоечасного прийняття рішення про місцевий бюджет. У такому випадку Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. Натомість щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджет-

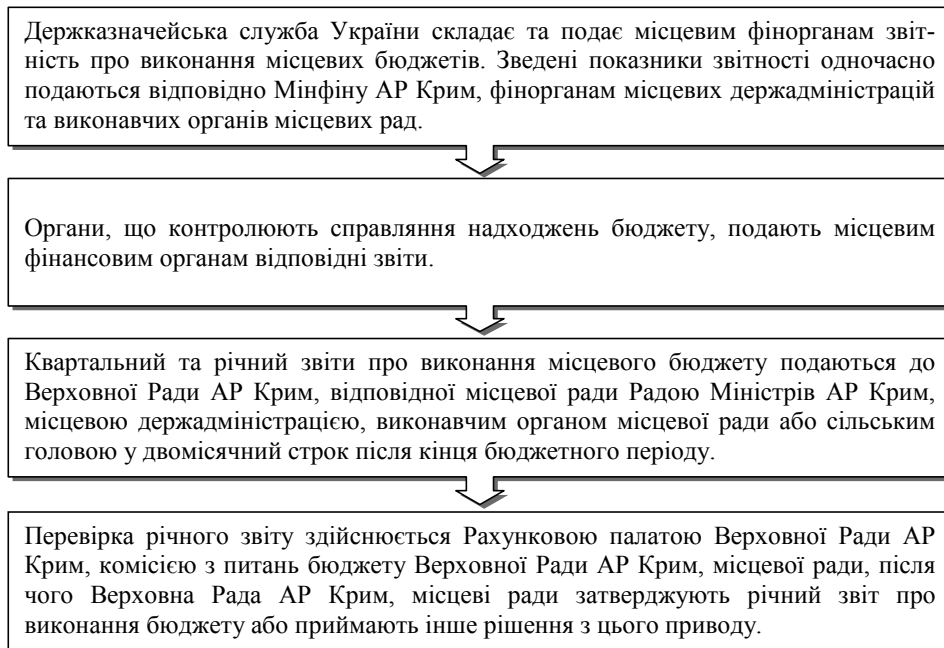


Рис. 7.5. Складання звітності про виконання місцевих бюджетів

них призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період, чим забезпечується економія бюджетних коштів.

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України (рис. 7.5). Зокрема, звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого затверджуються річні звіти про виконання.

§ 7.3. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження

Відповідно до Бюджетного кодексу України *учасниками бюджетного процесу* є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами й обов'язками з управління бюджетними коштами. Перелік даних учасників можна згрупувати таким чином (рис. 7.6).

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, уповноважений приймати закони, в тому числі з питань бюджету. Вона визначає

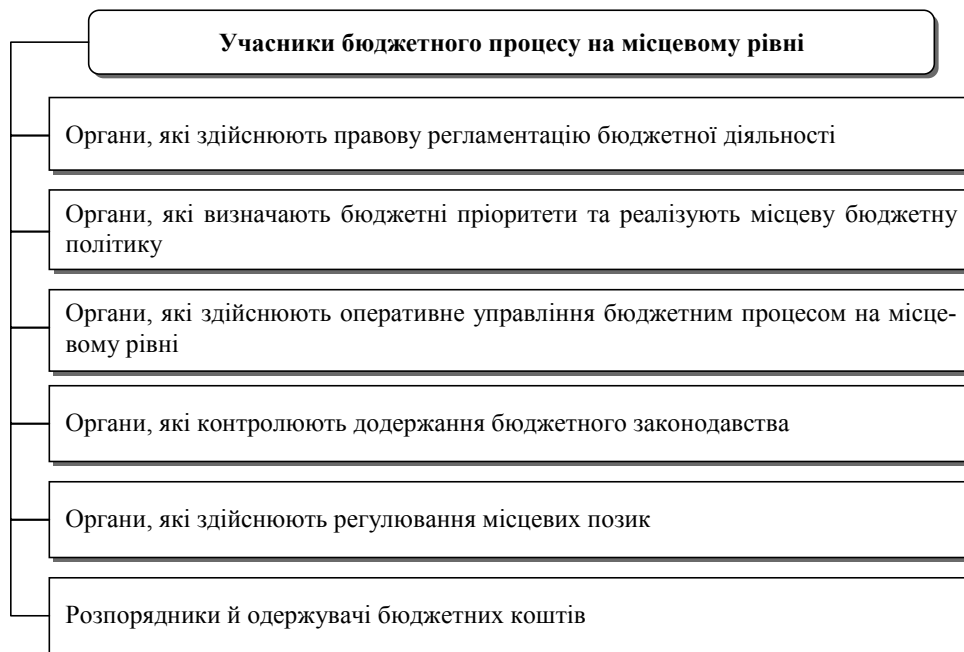


Рис. 7.6. Склад учасників бюджетного процесу на місцевому рівні

бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить зміни до закону про Державний бюджет України, здійснює виконання закону про Державний бюджет України шляхом заслуховування звіту про його виконання, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. На практиці дані завдання покладені на Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, зокрема щодо законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (рис. 7.7).

Законодавчу функцію на місцевому рівні виконують представницькі органи влади, що складаються з депутатів та наділяються правом представляти інтереси територіальних громад і приймати від їх імені рішення. Дані органи затверджують рішення про місцеві бюджети, вносять зміни до них, розглядають та затверджують звіти про виконання. Так, *Верховна Рада Автономної Республіки Крим* затверджує постанову про бюджет Автономної Республіки Крим, *місцеві ради* – рішення про обласні, районні та міські бюджети (міст Києва і Севастополя, республіканського й обласного значення), а *міські, районні у містах, селищні, сільські ради* – міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах, селищні, сільські бюджети.

Повноваження *Кабінету Міністрів України* в бюджетному процесі на місцевому рівні мають дотичний характер. Вони зводяться до доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад показників між-

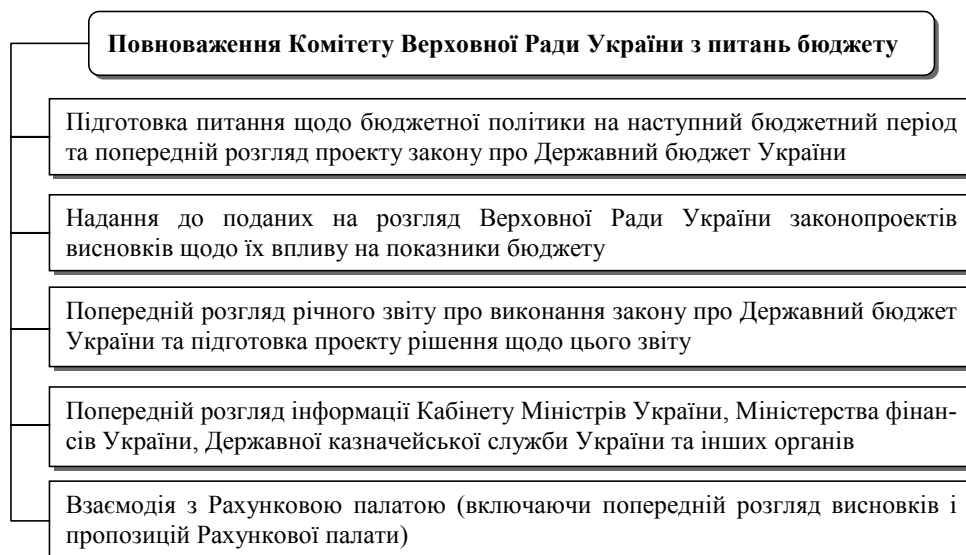


Рис. 7.7. Повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

бюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) й організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. Натомість на загальнодержавному рівні даний орган виконавчої влади подає на розгляд Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і складає проект закону про Державний бюджет України.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад беруть участь на всіх стадіях бюджетного процесу. Зокрема, на стадії складання проектів місцевих бюджетів – надають необхідну інформацію Міністерству фінансів України і Комітету Верховної Ради України з питань бюджету; на стадії розгляду проекту рішення про місцевий бюджет – схвалюють перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідної місцевої ради; на стадії виконання місцевих бюджетів – забезпечують виконання місцевих бюджетів; на стадії звітності про виконання місцевих бюджетів – подають квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету до Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідної місцевої ради.

Разом з тим, дані органи здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ й інших документів. Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – щодо бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та районних бюджетів Автономної Республіки Крим; обласні державні адміністрації – щодо районних і міських бюджетів; міські державні адміністрації в Києві та Севастополі – щодо районних у міс-

тах бюджетів; районні державні адміністрації – щодо міських, селищних та сільських бюджетів; виконавчі органи міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення.

Таблиця 7.2

**Бюджетні повноваження Верховної Ради Автономної
Республіки Крим та місцевих рад**

Місцеві ради	Повноваження
Верховна Рада АР Крим	Визначення основних цілей, завдань і напрямів бюджетної політики; розгляд проекту та затвердження рішення про бюджет АР Крим, внесення змін до нього; оприлюднення рішень про бюджет АР Крим; встановлення і скасування податків до бюджету АР Крим, а також пільг їх платникам; ухвалення рішень про здійснення внутрішніх запозичень до бюджету АР Крим; прийняття рішень щодо отримання короткотермінових позичок; затвердження порядку перерахування міжбюджетних трансфертів; прийняття рішення щодо звіту про виконання бюджету АР Крим; оприлюднення і представлення даного звіту
Обласні та районні ради	Визначення основних цілей, завдань і напрямів бюджетної політики та спільних бюджетних пріоритетів; розгляд проекту та затвердження рішення про бюджет, внесення змін до нього і контроль за його виконанням; оприлюднення рішень про бюджет; встановлення показників та положень міжбюджетних відносин; надання пільг щодо сплати до бюджету податків; прийняття рішень про отримання короткотермінових позичок; затвердження або прийняття іншого рішення щодо звіту про виконання бюджету; оприлюднення і представлення даного звіту
Міські, селищні та сільські ради	Визначення основних цілей, завдань і напрямів місцевої бюджетної політики; розгляд проекту та затвердження рішення про місцевий бюджет, внесення змін до нього і контроль за його виконанням; встановлення і скасування місцевих податків і зборів, механізму їх справляння, порядку сплати та ставок; надання пільг щодо сплати податків й інших обов'язкових платежів; прийняття рішень про отримання короткотермінових позичок; розгляд, затвердження або прийняття іншого рішення щодо звіту про виконання місцевого бюджету

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації бюджетної політики. Безпосередньо у бюджетному процесі на місцевому рівні його роль полягає у визначенні Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам місцевих рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів. У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить органам розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення й інші показники складання місцевих бюджетів.

На місцевому рівні функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням бюджетних коштів й інші функції, пов'язані з їх управлінням, покладені на *місцеві фінансові органи*. На стадії складання проектів місцевих бюджетів вони здійснюють аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, з точки зору їх відповідності меті, пріоритетності, дієвості й ефективності використання бю-

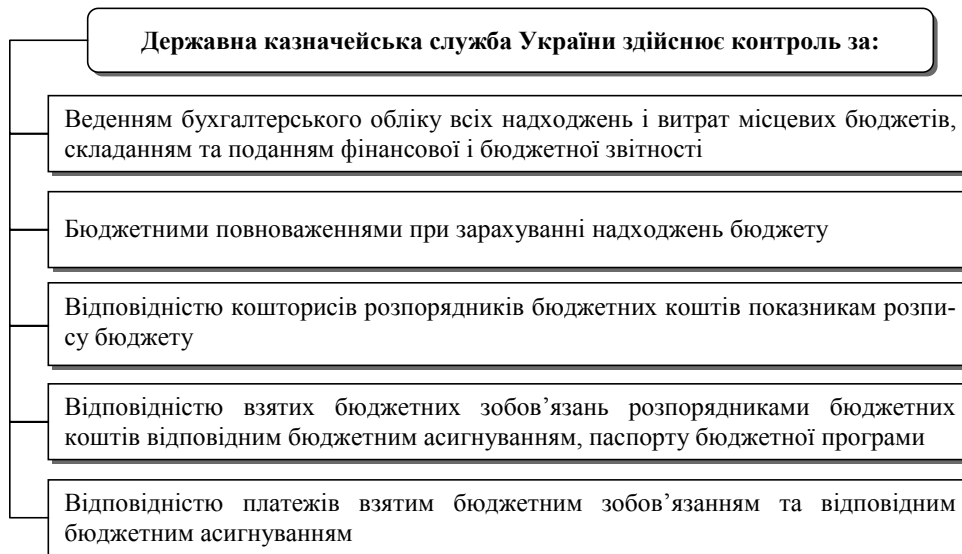


Рис. 7.8. Повноваження Державної казначейської служби України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства

джетних коштів. На стадії виконання місцевих бюджетів місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами *державної казначейської служби*. Під час виконання місцевих бюджетів вони ведуть облік надходжень, що належать місцевим бюджетам, і за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету. Здійснюючи підготовку звітів про виконання місцевих бюджетів, дані органи складають та подають Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад звітність про виконання місцевих бюджетів.

Важливу роль у бюджетному процесі на місцевому рівні відіграють *органи, що контролюють справляння надходжень бюджету*. Вони забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) й інших доходів відповідно до законодавства. При цьому на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського значення Автономної Республіки Крим й обласного значення) рад покладено завдання координувати діяльність органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету. На стадії звітування дані органи подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти.

Державна фінансова інспекція України здійснює незалежний внутрішній фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади на стадії виконання бюджетів. Зокрема, її територіальні органи контролюють цільове й ефективне використання коштів місцевих бюджетів, цільове використання і своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії, достовірність визначення потреби у бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників, відповідність взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням і паспорту бюджетної програми, стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів тощо.

§ 7.4. Забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу на місцевому рівні

В умовах посилення уваги до проблем місцевого самоврядування одним із пріоритетних завдань, що покладаються на місцеву владу, є створення прозорої системи прийняття рішень з питань, які стосуються бюджету. Про доцільність відкритості бюджетного процесу та залучення громадян до формування і реалізації бюджетної політики свідчать численні наукові дослідження та широкий зарубіжний досвід. При цьому необхідність участі населення в цьому обумовлена тим, що в сучасному суспільстві головне призначення бюджету полягає у фінансовому забезпеченні найважливіших потреб громадян. Відтак врахування пріоритетів і вподобань населення є невід'ємною частиною бюджетної процедури.

У громадянській державі члени територіальних спільнот завдяки можливості брати активну участь у вирішенні справ локального значення та втручатися в хід прийняття рішень місцевою владою є не тільки реципієнтами, але й розпорядниками суспільних коштів, а ступінь схвалення ними бюджетної політики є основним критерієм її ефективності. Залучення громадян до діяльності щодо складання і виконання бюджету дає змогу, з одного боку, більш точно визначити їх потреби, а з іншого – забезпечити дієвий громадський контроль за використанням місцевих фондів фінансових ресурсів. Крім того, міра участі громадян у бюджетному процесі є одним з найголовніших індикаторів розвитку демократії в будь-якій державі.

Значну увагу питанню забезпечення прозорості в бюджетній сфері приділяє Міжнародний валютний фонд. Виходячи з рекомендацій цієї організації, членом якої є й Україна, можна сформулювати низку принципів, дотримання яких дає змогу досягнути належного рівня прозорості бюджетного процесу: чіткість розподілу функцій і обов'язків між учасниками бюджетних відносин; доступність інформації для громадськості; забезпечення високої якості даних; відкритість бюджетного процесу на кожній з його стадій. Оприлюднена фінансова інформація має бути точною, достовірною, мето-

логічно обґрунтованою, зручною для використання, достатньо повною та придатною для проведення фінансового аналізу.

З точки зору Міжнародного валютного фонду, публікація бюджетної інформації повинна бути юридичним обов'язком не тільки для центрального уряду, а й для усіх органів влади субнаціонального рівня. Доцільність застосування цієї процедури підтверджена досвідом багатьох розвинених країн світу. При цьому використовуються два різних підходи: дані формуються на основі єдиної бюджетної класифікації, що дає змогу центральному уряду складати й оприлюднювати зведену інформацію про стан суспільних фінансів; місцева влада є незалежною в питаннях формування та оприлюднення інформації.

У США, незважаючи на значну самостійність органів регіональної влади та місцевого самоврядування, федеральний уряд має змогу складати зведену інформацію з питань бюджету на основі фактичних даних. Цього вдається досягнути завдяки підтриманню високих стандартів прозорості бюджетного процесу. В Австралії застосовуються обидва підходи. Органи влади субнаціонального рівня доводять бюджетну інформацію до громадськості незалежно від федерального уряду. В Новій Зеландії в 1994 р. ухвалено законодавчий акт про бюджетну відповідальність, який зобов'язує органи влади звітуватися перед громадськістю за результати своєї діяльності та визначає стандарти прозорості у бюджетній сфері.

В Англії та Уельсі значну роль у забезпеченні прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні відіграє Аудиторська комісія. Ця організація проводить аудит витрат органів місцевого самоврядування і щороку публікує порівняльні звіти про результати їх роботи. Підхід Аудиторської комісії полягає в тому, щоб «дозволити цифрам говорити самим за себе». У Швеції починаючи з 1993 р. встановлюються критерії оцінювання місцевих фінансів. Така діяльність здійснюється Шведською асоціацією місцевих органів влади у співпраці з Центральним бюро статистики. В цій країні розробляється й аналізується понад 140 різних показників, які характеризують стан бюджетної політики і рівень наданих суспільних послуг.

У нашій державі проблема покращення відкритості бюджетного процесу була й залишається особливо актуальною. Позаяк визначений у Бюджетному кодексі України принцип публічності та прозорості побудови бюджетної системи передбачає тільки інформування населення з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного і місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням. Іншими словами, населення фактично відсторонене від бюджетного процесу, що не відображає демократичні орієнтири розвитку суспільства. Натомість у практиці низки зарубіжних країн основний акцент зроблено на громадському обговоренні як проекту бюджету під час затвердження, так і річного звіту про його виконання.

Викликає зацікавлення ст. 9 «Принцип публічності» Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси», в якій зазначено про обговорення у сус-

пільстві проекту бюджету та річного звіту про виконання, їх публікації в «Офіційному віснику Румунії», розповсюдження відповідної інформації через ЗМІ. Аналогічні положення подані в ст. 8 «Принцип відкритості та публічності» Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси», а саме: місцеві бюджети є відкритими і прозорими, що досягається за рахунок публікації в місцевих газетах, висвітлення на інтернет-сторінках або інших ЗМІ проекту місцевого бюджету та річного звіту про його виконання, а головне – їх обговорення серед широких верств населення.

Детальніше опис цього процесу викладено в ст. 39 даного законодавчого акта. Отож, упродовж 15 днів після опублікування закону про державний бюджет розглядаються проекти місцевих бюджетів, а їх зміст висвітлюється у засобах масової інформації. При цьому місцеві жителі можуть подавати скарги на ті чи інші положення бюджету не пізніше ніж через 15 днів після публікації, а їх розгляд здійснюється у межах 5 днів. Як показує досвід, дискусії точаться щодо збільшення видаткової частини бюджету на соціальні цілі та зменшення податкового навантаження на платників податків. У цілому місцеві бюджети мають бути затверджені упродовж 45 днів після публікації закону про державний бюджет в «Офіційному віснику Румунії».

Такий механізм організації бюджетних відносин стратегічно важливий для нашої держави, тому з певними змінами та доповненнями може бути адаптований до вітчизняної практики. Позаяк залучення громадськості до бюджетного процесу, зокрема на початковій стадії, дасть змогу не тільки демократизувати інститут бюджету, а й зробити його прозорим, відкритим і доступним. Тим більше, що визначений Урядом України курс до євроінтеграції та збереження національної ідентичності узгоджується з останньою тезою. Щоправда, для впровадження такого підходу необхідна політична воля до реформування нормативно-правового поля з тим, щоб базові домінанти його побудови не мали рекомендаційний характер.

Незважаючи на те, що на практиці можуть застосовуватися різні форми участі населення в бюджетному процесі, як-от бюджетні слухання, збори громадян, громадські комісії, дорадчі комітети і робочі групи, громадські та консультаційні ради, включення представників громадських організацій до складу тендерних комітетів, підтримка проектів й ініціатив громадських організацій з місцевого бюджету через механізм конкурсів, консультації представників місцевої влади, одним із слабких місць чинного законодавства є відсутність положень, які б регламентували процедури участі громадян у бюджетному процесі. Ним не передбачено ні необхідність, ані умови проведення таких форм залучення громадськості.

Бюджетні слухання – різновид громадських слухань і водночас важливий елемент бюджетного процесу. Метою цього заходу є створення передумов для залучення населення до прийняття місцевою владою рішень з питань формування та використання бюджету, врахування інтересів і побажань членів територіальної громади при визначенні напрямів місцевої бюджетної політики. Необхідність цієї й інших форм участі громадян у

бюджетному процесі зумовлена обмеженістю можливостей представницької демократії. Нерідко трапляється, що депутати та посадові особи органів місцевого самоврядування неадекватно репрезентують інтереси територіальної громади або ж діють на користь певних груп лобіювання.

Загалом же на бюджетних слуханнях можуть розглядатися такі питання: основні напрями та пріоритети бюджетної політики на місцевому рівні; проект місцевого бюджету на наступний рік; проблеми формування і використання ресурсів місцевого бюджету; напрями використання бюджетних коштів на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування; питання розробки та фінансування цільових бюджетних програм; стратегія інвестиційної політики органу місцевого самоврядування й основні напрями капіталовкладень; проблеми бюджетного забезпечення галузей економічної та соціальної сфери; результати реалізації місцевої бюджетної політики; шляхи нарощування дохідної частини бюджету тощо.

Один із важливих напрямів забезпечення прозорості, відкритості та доступності бюджету – розвиток технології публічного доступу до бюджетної інформації. Зокрема, відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України щорічно здійснює оприлюднення проекту закону та закону про Державний бюджет України, матеріалів про його виконання за підсумками місяця, кварталу, року. Натомість на Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування покладено обов'язок публікувати інформацію про місцеві бюджети, в тому числі відповідні рішення та звіти про виконання.

У цій же статті подано механізм бюджетного звітування. З одного боку, Міністерство фінансів України до 20 березня здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період, в якому беруть участь представники Комітету Верховної Ради України з питань бюджету і Рахункової палати. З іншого боку, головні розпорядники коштів державного бюджету до 15 березня здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами, бюджетні призначення щодо яких визначені їм відповідним законом про Державний бюджет України. При цьому представлені матеріали повинні містити відомості про результативні показники її виконання.

З позиції імплементації у бюджетне законодавство нашої держави викликає зацікавлення ст. 7 Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси», в якій зазначено, що, крім річного звіту про виконання державного бюджету, передбачено прийняття законодавчого акта про середньострокове бюджетне звітування. На відміну від вітчизняної практики, де звітність про виконання бюджету може бути оперативною, місячною, кварталною та річною, її законодавче оформлення дає змогу контролювати державними і громадськими інститутами завершальний етап бюджетного процесу. Це робить його прозорим, доступним та відкритим, тобто таким, що відповідає демократичним орієнтирам розвитку суспільства.

Крім того, потрібно змінити підхід до подачі інформації про бюджет, поліпшити механізм її висвітлення у ЗМІ, на інтернет-сторінках тощо. Поміж використання бюджетної статистики органів державної влади й управління, реалізацію даних заходів необхідно покласти на громадські організації й залучити провідних вітчизняних учених-економістів. Це дасть змогу сформувати в суспільстві альтернативну точку зору про стан доходів та видатків бюджету й у стислий термін вплинути на зміну курсу бюджетної політики. При цьому важливу роль повинна відігравати модернізація інституту масово-роз'яснювальної роботи, що спиратиметься на проведення різного роду «круглих столів», брифінгів та конференцій.

Підвищення прозорості місцевих бюджетів й активізація участі населення в їх складанні та виконанні є не тільки інструментами оптимізації бюджетних процедур на локальному рівні, але й сприяють вирішенню проблеми відчуження людей від влади. Вирішення цього завдання є однією з об'єктивних умов утвердження України як демократичної держави. Адже недостатня прозорість і відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, відсутність системи громадського контролю за формуванням і використанням суспільних коштів є нині однією з найсерйозніших перепон на шляху до поглиблення фіскальної децентралізації в нашій країні та зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Загалом же гарантією успішності заходів щодо покращення прозорості та відкритості бюджетного процесу на місцевому рівні є досягнення високого ступеня довіри громадян до місцевої влади. При цьому створення ефективної системи прийняття рішень з питань бюджету вдасться забезпечити тільки тоді, коли в ній будуть зацікавлені усі члени територіальної громади, коли вони будуть усвідомлювати, що місцева влада працює для них, а кожна їх пропозиція чи зауваження будуть розглянуті, обговорені й враховані при складанні, розгляді та затвердженні бюджету. Вирішення цієї ключової проблеми має лежати в основі вдосконалення як місцевої бюджетної політики, так і вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Запитання для перевірки знань

1. Розкрийте сутність бюджетного процесу на місцевому рівні. Яких принципів необхідно дотримуватися для успішного прийняття та виконання місцевих бюджетів?
2. Які особливості бюджетного процесу на місцевому рівні? Назвіть його відмінні риси від загальнодержавного бюджетного процесу.
3. Перелічіть стадії бюджетного процесу на місцевому рівні. Дайте характеристику кожній зі стадій.
4. Які органи належать до учасників бюджетного процесу на місцевому рівні?
5. Якими бюджетними повноваженнями наділені Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради?
6. У чому полягає відмінність між бюджетним періодом і бюджетним циклом в Україні та зарубіжних країнах?

Розділ 8.

ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА

- § 8.1. Місцеве господарство як інститут місцевих фінансів, його склад та стан.**
- § 8.2. Особливості фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної форми власності.**
- § 8.3. Малий бізнес та його роль у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування.**

Ключові терміни і поняття

Місцеве господарство; місцеве самоврядування; комунальна власність; підприємства комунальної власності; комунальне майно; об'єкти комунальної власності; фінанси підприємств комунальної форми власності; соціальна і виробнича інфраструктура; фінансові ресурси.

§ 8.1. Місцеве господарство як інститут місцевих фінансів, його склад та стан

Абсолютні розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість безпосередньо залежать від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці, адже основним джерелом доходів є податки, які сплачують суб'єкти господарської діяльності, що діють на території місцевого самоврядування. Крім податкових надходжень, до місцевих бюджетів надходять неподаткові доходи: від власності та підприємницької діяльності, від некомерційного і побічного продажу. Значна частина даних надходжень формується за рахунок використання, здачі в оренду або продажу майна, на яке розповсюджується право комунальної власності.

Інститут комунальної власності як невід'ємний атрибут місцевих фінансів почав формуватись в Україні у 1990 р. В Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, поряд з природними і фінансовими ресурсами, було включено місцеве господар-

ство, комунальну та іншу власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території.

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

- підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

У згаданому законі відзначалось, що основу місцевого господарства складає *комунальна власність*. Розпорядження і управління комунальною власністю від імені населення адміністративно-територіальних одиниць покладалось на місцеві ради та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. До комунальної власності було включено майно, яке передавалось безоплатно СРСР і Українською РСР та іншими суб'єктами, і майно, що створювалось і купувалось місцевими радами за рахунок належних їм коштів.

Місцевим радам були надані широкі права у сфері розпорядження і управління майном, яке належало до комунальної власності. Так, дозволялось передавати об'єкти комунальної власності у тимчасове або постійне користування, оренду, продавати їх підприємствам (об'єднанням), організаціям, установам, окремим громадянам та об'єднанням громадян; перерозподіляти об'єкти комунальної власності на договірній та конкурсній основі між власними підприємствами (об'єднаннями), організаціями, установами.

Легітимізація права комунальної власності була здійснена в Законі Української РСР «Про власність». Проте комунальна власність була визнана як одна з форм державної власності. Суб'єктами права комунальної власності визначались адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад.

Закон «Про власність» визначив перелік об'єктів права комунальної власності таким чином:

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;
- кошти місцевих бюджетів;
- державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства;

- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;
- майно підприємств;
- місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації;
- інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку території.

Практична реалізація Закону «Про власність» розпочалась після прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю», в якій був затверджений перелік майна, що передавалось до комунальної власності областей, міст Києва та Севастополя. В межах областей подальший поділ майна між суб'єктами права комунальної власності покладався на відповідні органи місцевого самоврядування.

У згаданій постанові був конкретизований перелік майна, що належить до комунальної власності. Так, до власності областей віднесено: промисловість будівельних матеріалів, місцеву і поліграфічну промисловість, зв'язок, агропромисловий комплекс, будівництво, житлове, водопровідно-каналізаційне, теплове, шляхове господарство, матеріально-технічне забезпечення, ремонтно-будівельні організації, багатогалузеві підприємства житлово-комунального господарства, міськелектротранспорт, комунальні автотранспортні підприємства, підприємства електричних мереж зовнішнього освітлення, промисловість, готельне господарство, ритуальне обслуговування, зелене господарство, інші підприємства і організації, організації технічної інвентаризації, народну освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, фізичну культуру і спорт, культуру, торгівлю, громадське харчування, побутове обслуговування, майно виконкомів місцевих рад.

В Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» питання комунальної власності і місцевого господарства були викладені в контексті Закону «Про власність».

Закон України «Про оренду майна державних підприємств та організацій» визначив організаційні і майнові відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває у комунальній власності. Так, він встановив, що об'єктами оренди можуть бути: цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурні підрозділи; нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

У вищезгаданому законі знайшли висвітлення і фінансові аспекти оренди: проведення оцінки орендованого майна; порядок визначення, розміри, строки внесення і використання орендної плати; порядок нарахування і використання амортизаційних відрахувань.

До прийняття Конституції України комунальна власність розглядалась як різновид державної власності. Конституція і ухвалений у розвиток її положень Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» по-новому визначили комунальну власність як власність територіальних громад.

У згаданому законі знайшли тлумачення окремі питання, що стосуються використання доходів від комунальної власності. Так, згідно зі ст. 60 даного закону, доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності повинні зараховуватись до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуватись на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку. Актуальною і важливою є вимога закону щодо ефективності майнових операцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності – вони не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Питання передачі об'єктів з державної у комунальну власність і, зокрема, фінансові аспекти даних процесів були визначені з прийняттям Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Даним законом обумовлені особливості передачі об'єктів соціальної інфраструктури і порядок фінансування видатків, пов'язаних з їх утриманням. Встановлено, що видатки місцевих бюджетів з їх утримання і капітального ремонту протягом року, в якому вони були передані, фінансуються: 1) з місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, що надходять з державного бюджету; 2) пайової участі підприємств, господарських товариств, створених у процесі приватизації. З наступного року після передачі таких об'єктів у комунальну власність видатки, пов'язані з їх утриманням, фінансуються повністю за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Згаданий закон встановив, що при визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів до місцевих бюджетів повинні враховуватись видатки останніх з утримання об'єктів соціальної інфраструктури.

16 січня 2003 р. були прийняті два важливих нормативних акти – Цивільний кодекс України та Господарський кодекс України, в яких правові питання функціонування комунальної власності одержали подальший розвиток. Так, у ст. 169 Цивільного кодексу відзначено, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Вони можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановленому законодавством. Територіальні громади можуть також створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не передбачено законодавством.

Господарський кодекс України (ст. 24) визначив особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, яке проводиться через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектору і здійснюють свою діяльність на основі права відання або права оперативного управління.

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління. Відносини органів управління між такими суб'єктами можуть здійснюватись на договірних засадах.

Суб'єктами господарювання комунального сектору економіки визнаються 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. Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектору.

Отже, чинне законодавство України визнає право комунальної власності, визначає об'єкти та суб'єкти цього права, їх права, а також регламентує основні фінансові моменти функціонування об'єктів і суб'єктів права власності. Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємним складовим елементом економічної системи держави, на початок 2012 р. їх кількість становила 15615, що складає 1,2% усіх об'єктів Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України²⁸.

Більшість з об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів підприємства комунальної власності, як правило, місцевим бюджетам не приносять.

У комунальній власності перебуває: житловий та нежитловий фонд та об'єкти зовнішнього благоустрою (парки, сквери, дороги, скульптури, трамвайні колії, тролейбусна, водопровідна і каналізаційна мережа, електрична, газова, теплопровідна мережа).

У складі об'єктів комунальної власності розрізняють:

- об'єкти, що фінансуються з місцевого бюджету (школи, позашкільні установи, лікарні, будинки культури, установи соціального захисту – територіальні центри, органи місцевого самоврядування);
- інші об'єкти.

Доходи від об'єктів комунальної власності згідно з бюджетною класифікацією в даний час включають:

- 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 знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;
- плату за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету.

У Бюджетному кодексі дані надходження віднесені до складу доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

²⁸ Статистичний щорічник України за 2011 рік / Держ. служба статистики України. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2012. – С. 84.

Загалом протягом 2010–2012 рр. спостерігається тенденція поступового збільшення абсолютних розмірів окремих груп доходів від комунальної власності, які акумулюються у місцевих бюджетах (табл. 8.1). До них належать: податок на прибуток підприємств комунальної власності, величина якого зросла на 53,4 млн. грн.; частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, розмір якого збільшився на 39,8 млн. грн.; дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність (сума таких доходів зросла на 27,1 млн. грн.).

Разом з тим, за період з 2010 р. по 2012 р. зменшилися надходження від відчуження майна комунальної власності на 36,5% й надходження від продажу землі і нематеріальних активів – на 27,2%. Зменшилися й частки даних груп доходів у місцевих бюджетах на 0,8% і 0,7% відповідно, що свідчить про зменшення ролі таких доходів у формуванні дохідної бази органів місцевого самоврядування.

Таблиця 8.1

Доходи від об'єктів комунальної власності у сукупних доходах місцевих бюджетів України за 2010–2012 рр.²⁹

Групи доходів	2010 р.		2012 р.	
	млн. грн.	у % до доходів місцевих бюджетів*	млн. грн.	у % до доходів місцевих бюджетів*
Податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	389,9	0,48	443,3	0,44
Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	65,6	0,08	105,4	0,10
Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність	21,8	0,03	48,9	0,05
Плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що перебуває в комунальній власності	698,5	0,86	715,8	0,71
Концесійні платежі	2,5	0,003	2,5	0,002
Надходження від відчуження майна, яке належить АР Крим, і майна, що знаходиться у комунальній власності	1186,0	1,5	752,6	0,74
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	1355,3	1,7	986,8	0,98

* Без урахування міжбюджетних трансфертів.

Чинним законодавством органам місцевого самоврядування надано право здавати в оренду належне їм майно. Плата за оренду комунального майна (ціліс-

²⁹ Розраховано за даними Державної казначейської служби України.

них майнових комплексів) надходить у доходи відповідних місцевих бюджетів. За 2010–2012 рр. величина таких доходів збільшилася на 17,3 млн. грн., але їхня частка в доходах місцевих бюджетів, навпаки, зменшилася майже на 0,2%.

Незначними є концесійні платежі, однак їх наявність у доходах місцевих бюджетів свідчить про поступальний розвиток публічно-приватного партнерства і, зокрема, такої форми співпраці держави й бізнесу, як концесія. В концесію здаються переважно інфраструктурні об'єкти комунальної власності (водо- і теплопостачання, водовідведення).

Але, незважаючи на законодавче впорядкування основних питань функціонування комунальної власності, прийняття низки офіційних документів, спрямованих на активізацію процесу передачі об'єктів з державної у комунальну власність, все ж таки інститут комунальної власності в Україні повноцінно не діє.

Хронічна нестача бюджетних ресурсів зумовлює неефективну структуру витрачання коштів за економічною класифікацією бюджетних видатків (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Видатки місцевих бюджетів за економічною структурою бюджетної класифікації за 2008–2012 рр.³⁰

(% у сукуп. вид.)

Видатки	2008 р.	2010 р.	2012 р.
Капітальні видатки, всього	18,7	8,3	7,3
В т. ч.:			
1) придбання основного капіталу	10,3	6,1	5,5
з них:			
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	2,0	1,6	1,6
капітальне будівництво	2,1	1,0	1,0
капітальний ремонт	3,6	2,3	1,9
2) придбання землі і нематеріальних активів	...	0,02	0,02
3) капітальні трансферти	8,4	2,2	1,8

Так, протягом 2008–2012 рр. питома вага капітальних видатків у структурі видатків місцевих бюджетів України зменшувалася із 18,7% у 2008 р. до 7,3% у 2012 р. На придбання основного капіталу витрачалося до 10,3% коштів місцевих бюджетів, придбання землі й нематеріальних активів – до 0,02%, капітальні трансферти – до 8,4%. Недостатньо коштів поки що направляється на капітальний ремонт діючих основних засобів, частка яких зменшилася протягом аналізованого періоду на 1,7%; на придбання обладнання і предметів довгострокового користування та капітальне будівництво витрачалося лише приблизно 1–2% коштів місцевих бюджетів; незначні кошти використовувалися на придбання землі і нематеріальних активів (табл. 8.2).

Нестача бюджетних ресурсів внаслідок кризових явищ в економіці країни зумовлює направлення коштів місцевих бюджетів, у першу чергу, на фінансування поточних проблем: виплату заробітної плати працівникам бюджетної

³⁰ Розраховано за даними Державної казначейської служби України.

сфери, здійснення відрахувань до Пенсійного фонду України, проведення розрахунків за комунальні послуги, які отримують бюджетні установи, тощо. Проте недостатня увага органів місцевого самоврядування до проблем розвитку економіки регіонів зумовлена не лише дефіцитом фінансових ресурсів, але і відсутністю у більшості випадків розробленої стратегії економічної політики на місцевому рівні. Як показує практика країн з міцним самоврядуванням територіальних утворень, така стратегія розвитку повинна бути спрямована на:

- забезпечення динамічного розвитку господарського комплексу території;
- запобігання зростанню рівня безробіття, збереження і збільшення наявної кількості робочих місць;
- сприяння розвитку підприємств місцевої промисловості і особливо малого бізнесу, підвищення рівня їх прибутковості через створення конкурентного середовища;
- запровадження дієвої системи контролю за вартістю послуг, які надають підприємства місцевого господарства;
- створення сприятливого економічного середовища для залучення інвесторів як власних, так і з інших територій країни та з-за кордону;
- використання усіх видів місцевих ресурсів для посилення конкурентних переваг і створення нових робочих місць;
- розвиток соціальної інфраструктури, індустрії відпочинку і туризму;
- благоустрій населених пунктів, проведення ремонту і реконструкції шляхів сполучення тощо.

При розробці економічними службами місцевих органів влади України стратегії і тактики розвитку регіону і місцевого господарства слід враховувати опрацьовані західною науковою думкою принципи³¹:

1. На розміщення підприємницьких структур впливають: транспортні затрати, наближеність до споживача, собівартість продукції, ціна робочої сили, життєвий рівень. На подальший розвиток бізнесу і створення нових підприємств впливають: рівень оподаткування, підтримка підприємницьких структур з боку держави і органів місцевої влади, місцевий економічний клімат, вартість місцевості, а також енергетичні витрати. При створенні сприятливих умов для розвитку бізнесу слід враховувати ті з перелічених факторів, на які органи місцевого самоврядування здатні впливати.

2. Кожен населений пункт і територію необхідно розглядати не як відокремлену одиницю, а як частину регіонального господарського комплексу. Приймаючи рішення, потрібно враховувати специфіку, закономірності і тенденції регіонального розвитку.

3. Ефективність діяльності підприємницьких структур зростає в результаті створення об'єднань, промислових парків, бізнес-інкубаторів, удосконалення транспортних мереж.

³¹ Розробка стратегії економічного розвитку : навч. посіб. для місцевих рад в Україні / Програма сприяння парламентові України : Проект фінан. АМР США / Ін-т штату Індіана та Фондація «Україна – США». За фінанс. підтримки Агентства з Міжнар. Розвитку США. – С. 7–8.

4. Розвиваючи підприємства місцевого господарства, необхідно, в першу чергу, враховувати попит на продукцію, яка ними виробляється і можливості щодо його задоволення.

5. Розвиток території залежить від лібералізації економіки й демократизації суспільства.

6. Місцеві органи влади не здатні створювати будь-які ринки, вони можуть лише створювати умови для розвитку ринкових відносин.

§ 8.2. Особливості фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної форми власності

Складовою частиною місцевих фінансів є фінанси підприємств комунальної форми власності. Виходячи із особливостей форм власності та господарювання, підприємствам комунальної форми власності притаманні певні специфічні ознаки. Комунальна форма власності є складовою матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

Фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність господарських структур будь-якої форми власності в Україні. Однак у праві власності на майно, що перебуває в їх розпорядженні та формуванні, й у використанні фінансових ресурсів вони мають певні особливості.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності функціонують у формі комунальних унітарних підприємств.

Згідно з Господарським кодексом України *комунальне унітарне підприємство* утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади – і виконує його функції у межах, визначених чинним законодавством.

До комунальної власності територіальних громад належать об'єкти комунальної власності кожної з територіальних громад регіону та об'єкти спільної комунальної власності цих територіальних громад, які задовольняють колективні потреби усіх територіальних громад регіону.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю. Міські, селищні ради мають право здійснювати всі повноваження щодо їх комунальної власності, передбачені законом (виконувати всі майнові операції, передавати об'єкти у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, продавати і купувати, використовувати як заставу тощо). У разі необхідності міські та селищні ради можуть

прийняти рішення про передачу окремих повноважень щодо управління комунальною власністю іншим утвореним ними органам або їх структурним підрозділам, визначивши межі цих повноважень та умови їх здійснення.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. Це знаходить свій прояв у праві на відчуження та передачу комунального майна в іншу форму власності, встановлення частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, залучення на договірних засадах коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури й на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо.

Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить. Розмір статутного капіталу визначається відповідною місцевою радою. Характерною особливістю є те, що статутний капітал комунального унітарного підприємства підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації такого підприємства.

Згідно з чинним законодавством в Україні може функціонувати такий вид комунального унітарного підприємства, як комунальне комерційне підприємство, майно за яким закріплюється на праві господарського відання. Право повного господарського відання майном належить підприємствам, які функціонують у режимі комерційного розрахунку та самоокупності.

Комунальне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результатами своєї діяльності усім своїм майном. Майно закріплюється за підприємством на праві господарського відання, обсяг повноважень якого визначається законодавчими актами України і статутом підприємства.

Комунальне комерційне підприємство зобов'язане приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення і державні завдання, а також враховувати їх при формуванні виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного та соціального розвитку й виборі контрагентів. Підприємство не має права 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, як правило, на конкурентних засадах і лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно входить.

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

Підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить під-

приємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

Комунальне підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить. Збитки, завдані комунальному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду.

Розглянемо більш докладніше особливості фінансової діяльності підприємств комунальної форми власності. Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер і безпосередньо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей (рис. 8.1).

Мета діяльності підприємств комунальної форми власності – якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних товарів і послуг. Комунальні підприємства, будучи складовою частиною місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин. Фінансова



Рис. 8.1. Класифікація підприємств комунальної власності залежно від джерел фінансування їхньої діяльності

діяльність підприємств комунальної форми власності опосередковує собою систему грошових відносин, що виникають з приводу формування та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери. В процесі своєї діяльності комунальні підприємства безпосередньо вступають у такі грошові відносини:

- взаємовідносини підприємств з бюджетною системою і цільовими державними фондами з приводу сплати податкових платежів й 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;
- відносини комунальних підприємств зі страховими організаціями з приводу страхування і отримання відшкодування при настанні страхових випадків (страхування відповідальності підрядчиків, страхування відповідальності управляючих компаній, страхування цивільної відповідальності власників і орендарів, іпотечне страхування);
- відносини, пов'язані з формуванням та розподілом грошових доходів: виручки, валового та чистого доходу, прибутку, грошових фондів підприємств (так, при розподілі отриманої виручки її частину підприємства спрямовують, перш за все, на відшкодування вартості спожитих у виробництві основних фондів і оборотних активів, потім – на відшкодування живої праці, а із частини, що залишилася, формується чистий дохід);
- взаємовідносини між підприємствами комунальної форми власності при внутрігалузовому перерозподілі прибутку, амортизації, коштів на капітальний ремонт з розпорядження місцевих органів влади;
- відносини з банківською системою в 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;
- відносини комунальних підприємств зі своїми вищестоящими управлінськими структурами в рамках внутрішньоструктурного або внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

Основою організації фінансових відносин суб'єктів господарювання всіх форм власності, в тому числі й комунальної, є наявність фінансових ресурсів у розмірах, необхідних для здійснення господарської та комерційної діяльності власника.

Під *фінансовими ресурсами* підприємств комунальної форми власності слід розуміти сукупність грошових коштів, резервів та надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти. До власних належать: статутний фонд, амортизаційні відрахування, валовий дохід та при-

буток. До залучених коштів комунального підприємства належать бюджетні асигнування, кредити банків.

Первинне формування цих ресурсів проводиться в період створення підприємства шляхом утворення статутного фонду, що складається з основних засобів і оборотних коштів. Статутний фонд комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить, в період до його реєстрації як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного фонду такого підприємства встановлюється відповідною місцевою владою.

Фінансове планування в комунальних підприємствах починається з визначення грошових надходжень, при цьому їх склад і структура залежать від функціонального призначення підприємства.

Грошові надходження – кошти, які надходять на поточні й інші рахунки підприємств у банках та в касу підприємств.

У грошових надходженнях підприємств найбільша питома вага належить доходам від операційної (основної) діяльності та іншим операційним доходам.

Згідно з Національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, зокрема П(С)БО 15 «Дохід», грошові надходження (доходи) підприємств класифікуються за такими групами: дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг); інші операційні доходи; фінансові доходи; інші доходи; надзвичайні доходи.

У доходах від операційної (основної) діяльності значне місце займають доходи (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності – сума коштів, які надійшли на поточний рахунок підприємства в банку або в касу підприємства від продажу товарів покупцям, виконання робіт та надання послуг споживачам. Вона є основним джерелом грошових доходів і фінансових ресурсів підприємств.

На розмір виручки від реалізації продукції впливають два основні чинники: 1) обсяг продукції (товарів, робіт, послуг), що підлягає реалізації; 2) рівень реалізаційних цін (тарифів).

Підприємства комунального господарства через специфіку їх діяльності, як правило, є на локальних (місцевих) ринках природними монополістами. В економічній теорії під природною монополією розуміється така ситуація на ринку, коли задоволення попиту на ньому найбільш ефективно при відсутності конкуренції. Виділяють три необхідні умови існування природної монополії:

- істотний ефект масштабу (в міру зростання обсягу виробництва витрати на одиницю продукції істотно знижуються, причому найбільший ефект досягається, коли один виробник охоплює весь ринок);
- низька еластичність попиту за ціною (попит на даному ринку слабо залежить від ціни на товари і послуги природних монополій);
- низький ефект заміщення (товари та послуги природних монополій унікальні для споживача, їх не можна замінити в споживанні іншими товарами або послугами).

Той факт, що більшість підприємств комунальної форми власності відповідають всім умовам природної монополії, визначає необхідність контролю за цінами на продукцію (роботи, послуги), що надаються ними. В нашій країні це здійснюється шляхом прямого регулювання цін і тарифів відповідними органами місцевої влади.

Згідно з Господарським кодексом України державне регулювання цін здійснюється шляхом встановлення фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок і постачальницьких винагород, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін.

Тариф – ставка плати, установаювана за кожну одиницю наданих послуг. Тарифи на послуги комунальних підприємств являють собою різновид відпускних цін, встановлення яких вимагає економічного обґрунтування. Це означає, що економічно обґрунтовані тарифи відображають суспільно необхідні витрати на виробництво і реалізацію послуг, а також створюють можливість рентабельної роботи при досягненні необхідних споживачам результатів.

Тобто структура ціни продукції (роботи, послуги) комунального підприємства має дві складові: собівартість, що виражає в грошовій формі витрати на виробництво і реалізацію послуги, та обсяг прибутку, що регулюється через показники рентабельності, встановлювані державою.

Відповідно до чинного законодавства при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможливає одержання прибутку підприємствами комунальної форми власності, органи місцевого самоврядування зобов'язані надати цим підприємствам дотації.

Аналогічно до суб'єктів господарювання інших форм власності підприємства комунальної форми власності визначають як планову, так і фактичну виручку від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг). При цьому може використовуватися метод прямого рахунку (врахування кількості реалізованих виробів (робіт, послуг) та їхньої реалізаційної ціни і додавання отриманих сум за всією номенклатурою виробів), укрупнений (враховуючи товарний випуск виробів (робіт, послуг) у плановому періоді, залишки виробів на початок та на кінець планового періоду) та комбінований методи (застосування сукупності двох попередніх методів до різної номенклатури виробів (робіт, послуг)).

Таким чином, виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) є основним джерелом відшкодування коштів на виробництво і реалізацію продукції, утворення доходів та формування фінансових ресурсів. Від її величини залежить не тільки внутрішньовиробниче відшкодування витрат і формування прибутку, а й своєчасність та повнота податкових платежів, погашення банківських кредитів тощо, що в кінцевому підсумку позначається на фінансовому результаті діяльності підприємства.

Абсолютну ефективність діяльності будь-якого суб'єкта господарювання характеризує *прибуток*. В умовах ринкової економіки прибуток виступає важливим фактором стимулювання виробничої і комерційної діяльності

підприємства й утворює фінансову основу для її розширення, задоволення матеріальних та соціальних потреб трудового колективу.

Таким чином, прибуток підприємства комунальної форми власності являє собою грошове вираження частини грошових надходжень, утворюваних підприємством. Він створюється в результаті як основної діяльності (водопостачання, водовідведення, теплопостачання, перевезення пасажирів тощо), так й інших видів господарської діяльності (виконання різного роду робіт та надання господарських послуг). Проте значну питому вагу в його розмірі займає прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

Прибуток є складовою частиною виручки від реалізації. Однак на відміну від виручки, надходження якої на поточний рахунок підприємства фіксується регулярно, обсяг отриманого прибутку визначається тільки за певний період (квартал, рік) на підставі даних бухгалтерського обліку.

Аналогічно до будь-якого суб'єкта господарювання виробничої сфери прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності безпосередньо залежить від двох основних показників: обсягу реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) та їх собівартості.

Для підприємств комунальної форми власності *виробнича собівартість робіт (послуг)* – виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво (надання).

Згідно з вимогами бухгалтерського обліку виробнича собівартість реалізованих робіт (послуг) складається з витрат, пов'язаних з операційною діяльністю підприємства, які включаються до собівартості реалізованих послуг, що визначається згідно з П(С)БО 16 «Витрати» та 9 «Запаси».

Таким чином, *операційна собівартість робіт (послуг)* – виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво і збут, а також загальногосподарські витрати на обслуговування та управління підприємством.

У бухгалтерському обліку такі витрати є витратами операційної (основної) діяльності підприємства, а також інших видів діяльності, які не є інвестиційною чи фінансовою. Згідно з П(С)БО 16 «Витрати» витрати операційної діяльності підприємств поділяють на собівартість реалізованих робіт (послуг) (прямі матеріальні витрати, прямі витрати на оплату праці, інші прямі витрати, загальновиробничі витрати) та витрати, пов'язані з операційною діяльністю, які не включаються до собівартості реалізованих робіт (послуг) (адміністративні витрати, витрати на збут, інші операційні витрати).

Повна собівартість робіт (послуг) підприємств комунальної форми власності являє собою виражену у вартісній формі сукупність витрат операційної діяльності та фінансових витрат, пов'язаних з основною діяльністю³².

Перелік і склад статей калькулювання собівартості продукції (робіт, послуг) встановлюються залежно від специфіки діяльності підприємства.

Прибуток, отриманий підприємствами комунальної форми власності, розподіляється згідно із загальними правилами розподілу прибутку, які діють у

³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р., № 869.

країні. Насамперед частина його у формі податку спрямовується на формування фінансових ресурсів держави, частина прибутку може бути вилучена місцевими органами самоврядування для перерозподілу між іншими підприємствами комунальної форми власності. Чистий прибуток підприємств, як правило, спрямовується на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Прибуток комунальних підприємств підлягає оподаткуванню податком на прибуток у загальноприйнятому порядку. Сто процентів податку на прибуток підприємств комунальної власності зараховується до місцевого бюджету, оскільки згідно із пп. 15 п. 1 ст. 69 Бюджетного кодексу України встановлено, що даний податок належить до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Місцеві органи влади в рамках їх виключної компетенції можуть надавати комунальним підприємствам пільги або повністю звільняти від оподаткування за місцевими податками і зборами в тій частині, в якій ці податки зараховуються до місцевих бюджетів.

Оскільки майно підприємств комунальної форми власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, тому для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються також кошти місцевих бюджетів та кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами.

Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної форми власності має свої особливості, бо розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Як правило, доходи підприємств комунальної форми власності значно менші, ніж видатки, тому після ретельної перевірки розрахунків підприємств місцеві фінансові органи планують державну дотацію в розмірі, необхідному для збалансування їх доходів і видатків. При цьому окремо планується дотація з урахуванням не тільки функціонального призначення підприємств, а й напряму надання дотації. Крім того, у дотації комунальним підприємствам може закладатися прибуток, розмір якого залежить від стану місцевого бюджету, з якого планується отримати кошти³³.

Як відомо, будь-якому підприємству для його нормального функціонування потрібен основний і оборотний капітал.

Основні засоби (фонди) підприємства – матеріальні активи, які підприємство утримує з метою використання їх у процесі виробництва або поставання товарів, надання послуг, здавання в оренду іншим особам або для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний строк корисного використання (експлуатації) яких більше одного року (або операційного циклу, якщо він довший за рік)³⁴.

Міське господарство має у своєму розпорядженні значні основні фонди. Проте структура основних фондів різних підприємств комунальної форми власності не однакова, оскільки зумовлюється характером їх господарської

³³ Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 78–80.

³⁴ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби» : затв. наказом Міністерства фінансів України від 27 квіт. 2000 р., № 92.

діяльності. Так, до житлового господарства належать будівлі та споруди (житлові будинки, господарські споруди і т. д.). На частку житлових будинків припадає більше 90% вартості основного капіталу. В житловому господарстві зосереджена майже п'ята частина всіх основних фондів країни. Експлуатація житлових фондів здійснюється за рахунок платежів населення, бюджетних коштів та інших надходжень. До складу основних фондів комунального господарства разом з виробничими фондами входять фонди зовнішнього впорядкування: набережні, тротуари, мости й інші споруди. Основними фондами підприємств-постачальників комунальних послуг можуть виступати об'єкти інженерної інфраструктури, передавальні пристрої, комунікації.

Відтворення основних фондів здійснюється за рахунок амортизації на реновацію, частини прибутку при його розподілі, довгострокових кредитів банку і коштів місцевих бюджетів. На неприбуткових підприємствах комунального господарства капітальні вкладення і капітальний ремонт здійснюються в основному за рахунок коштів бюджету. Нематеріальні активи комунального підприємства можуть бути представлені витратами на обслуговування та освоєння нових методів і технологій виробництва тощо.

Таким чином, сукупність реального основного капіталу і нематеріальних активів виступає в масштабі підприємства як *основний капітал*. Всі складові основного капіталу в момент їх зарахування на баланс підприємства оцінюються за балансовою вартістю. В цілому від оптимальної структури основного капіталу і відповідної ефективності його використання залежать всі основні показники фінансово-господарської діяльності підприємства.

Одним із джерел формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є *амортизаційні відрахування*.

Всі основні фонди в процесі експлуатації піддаються зносу, тобто їх балансова вартість зменшується. Розмір такого зменшення визначається амортизацією. Тобто амортизація – систематичний розподіл вартості основних засобів протягом строку їх корисного використання (експлуатації).

В Україні підприємства можуть застосовувати на власний вибір методи нарахування амортизації, передбачені Податковим кодексом України та П(С)БО 7 «Основні засоби». Згідно з даними нормативними актами амортизація основних засобів нараховується із застосуванням *прямолінійного, зменшення залишкової вартості, прискореного зменшення залишкової вартості, кумулятивного та виробничого* методів.

Підприємствам надається право самим визначити методику нарахування амортизаційних відрахувань за своїми основними фондами.

З метою уніфікації бухгалтерського та податкового обліку в Податковому кодексі передбачено, що нарахування амортизації для цілей оподаткування здійснюється з використанням вищезгаданих методів, але з певними обмеженнями. Так, метод прискореного зменшення залишкової вартості застосовується лише при нарахуванні амортизації до об'єктів основних фондів, що входять до груп 4 (машини та обладнання) та 5 (транспортні засоби). Амортизація об'єктів, віднесених до груп 9 (інші основні засоби), 12 (тимчасові (нетитульні) споруди),

14 (інвентарна тара), 15 (предмети прокату), нараховується лише прямолінійним та виробничим методами. А на основні фонди груп 1 (земельні ділянки) та 13 (природні ресурси) амортизація взагалі не нараховується.

Суми амортизаційних відрахувань вилученню в бюджет не підлягають. Характерним є те, що для комунального комерційного підприємства списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів, а також прискорена амортизація основних фондів можуть проводитися лише за згодою органу, до сфери управління якого входить дане підприємство.

Для нормального функціонування підприємства комунальної форми власності поряд із основними виробничими фондами повинні мати в своєму розпорядженні й оборотні кошти.

Оборотні кошти – авансована в оборотні виробничі фонди і фонди обігу сукупність коштів, яка опосередковує їх рух у процесі кругообігу³⁵. Тобто це засоби, які необхідні для забезпечення безперервної діяльності підприємства і протягом одного виробничого циклу або одного календарного року можуть бути перетворені на гроші.

Оскільки оборотний капітал повинен знаходитися одночасно у формі виробничих запасів, у процесі обслуговування і т. п., то підприємство повинно мати в своєму розпорядженні одночасно і оборотні виробничі фонди, і фонди обігу. Їх наявність створює необхідні умови для кругообігу грошових коштів, кінцевим результатом якого є отримання прибутку. Тому кожне комунальне підприємство повинне мати такий оборотний капітал, який забезпечив би йому можливість придбання необхідних оборотних коштів і був достатнім для забезпечення виробничого процесу (надання послуг).

Отже, для здійснення господарської діяльності комунальні підприємства мають у своєму розпорядженні власні оборотні кошти, які поділяються на нормовані та ненормовані.

На відміну від промислових підприємств, де власні оборотні кошти становлять значну частку в складі виробничих запасів, у підприємств комунальної форми власності частка оборотних коштів у загальному капіталі підприємства незначна. У складі нормованих оборотних коштів відсутні статті «Сировина, матеріали й покупні напівфабрикати», «Готова продукція», «Незавершене виробництво». Одна з характерних статей оборотних коштів комунальних підприємств – «Абоненти», яка формується за рахунок коштів, що надходять за надані послуги та реалізовану продукцію. Планова необхідність у власних оборотних коштах визначається, виходячи з встановлених нормативів, виражених у днях. Норматив щодо малоцінного інвентарю, інструментів, спецодягу встановлюється, виходячи з кількості працюючих і середньої норми запасу в грошовому виразі на одного працюючого.

До джерел формування оборотних коштів належать власні кошти підприємства (прибуток підвідомчих підприємств, прибуток від комерційної діяльності), стійкі пасиви, асигнування з бюджету, короткотермінові позики банків.

³⁵ Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – 4-те вид., випр. та доп. – К. : Т-во «Знання», КОО ; Львів : Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002. – С. 236.

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 прийняти правильне рішення щодо конкретного виробництва. Вони мають з'ясувати доцільність виділення коштів з місцевого бюджету конкретному підприємству для подальшого його функціонування. Щоб комплексно оцінити фінансовий стан підприємства, необхідно дослідити динаміку найбільш загальних показників, що якомога повніше характеризують його діяльність. До таких показників належать майновий стан підприємства, його прибутковість, ліквідність, платоспроможність та кредитоспроможність, фінансова стійкість та стабільність, рентабельність, ділова активність.

Тобто *фінансовий стан підприємства комунальної форми власності* – 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.

За ринкової економіки значно підвищується матеріальна відповідальність керівника підприємства за його фінансовий стан. Тому для фінансового забезпечення розширення кругообігу виробничих фондів, досягнення високої результативності виробничо-господарської діяльності, створення умов, які забезпечили б платоспроможність та фінансову стійкість підприємства, є необхідним проведення фінансового планування. Оскільки через фінансове планування здійснюється активний вплив фінансів на господарську діяльність, аналіз виконання фінансового плану дає можливість контролювати всі сторони роботи підприємства.

Підприємства комунальної форми власності складають фінансовий план на рік з розбивкою по кварталах за встановленою формою. Форму та методичні рекомендації з розробки фінансового плану затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку³⁶. Фінансовий план складається з трьох частин (табл. 8.3).

Показники фінансового плану відображають обсяги планових надходжень та спрямування коштів з метою забезпечення потреб діяльності та розвитку підприємства у плановому році.

Обґрунтування фінансового плану ведеться на основі аналізу господарської діяльності підприємства в поточному році, а також показників діяльності та розвитку підприємства в поточному році.

При розробці фінансового плану комунальними підприємствами особливу увагу необхідно звернути на виявлення та мобілізацію внутрішньогосподарських резервів збільшення реалізації робіт і послуг населенню за рахунок ефективнішого використання існуючих виробничих потужностей, підвищення продуктивності праці, економного витрачання палива, електро-

³⁶ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р., № 436-IV (із змінами та доповненнями, внесеними Законами України, станом на 9 червня 2013 р.).

Таблиця 8.3

Перелік розділів фінансового плану комунального підприємства

I. Формування прибутку підприємства	
Розділ 1.	Доходи
Розділ 2.	Витрати
Розділ 3.	Фінансові результати діяльності
Розділ 4.	Чистий прибуток (збиток)
II. Розподіл чистого прибутку	
Розділ 1.	Відрахування частини чистого прибутку до державного бюджету
Розділ 2.	Відрахування до фонду виплати дивідендів
Розділ 3.	Залишок нерозподіленого прибутку (непокритий збиток) на початок звітного періоду
Розділ 4.	Залишок нерозподіленого прибутку (непокритий збиток) на кінець звітного періоду
III. Обов'язкові платежі підприємства до бюджету та державних цільових фондів	
Розділ 1.	Сплата поточних податків та обов'язкових платежів до державного бюджету
Розділ 2.	Погашення податкової заборгованості
Розділ 3.	Внески до державних цільових фондів
Розділ 4.	Інші обов'язкові платежі

енергії, усунення втрат у мережах, покращення контролю за правильністю проведення оплати праці та повнотою надходження виручки.

Ще однією характерною особливістю функціонування комунальних підприємств є те, що в окремих випадках такі підприємства не можуть бути оголошені банкрутами. Так, відповідно до п. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» положення цього закону не застосовується до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийняті рішення щодо цього³⁷. А рішенням Конституційного суду України від 20.06.2007 р. було уточнено, що дане положення може бути застосоване виключно щодо комунальних унітарних підприємств³⁸.

Акцентуючи увагу на захисті комунальних підприємств від банкрутства, зазначимо, що ця проблема потребує спеціального дослідження. Справа не лише у тому, що в нас законодавчо забезпечений мораторій на банкрутство підприємств комунальної власності, а й у тому, що не відрегульований у законодавчому порядку перехід державних підприємств – потенційних бан-

³⁷ Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 р., № 2343-ХІІ // Господарське судочинство в Україні. Судова практика. Застосування законодавства про банкрутство / упоряд. Б. М. Поляков, відп. ред. Д. М. Притика. – К. : ІнЮре, 2004.

³⁸ Рішення у справі за конституційним зверненням ВАТ «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини 8 статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) : рішення КСУ від 20 черв. 2007 р., № 5-рп/2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.

крутів – у комунальну власність. Чинні обмеження щодо банкрутства комунальних підприємств, на нашу думку, мають загалом негативний вплив на процеси реформування економіки.

§ 8.3. Малий бізнес та його роль у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування

Місце, роль і значення сучасного малого бізнесу в економіці та соціальній сфері промислово розвинутих держав світу, постсоціалістичних країн, у тому числі України, в науковій та навчальній літературі розкрито достатньо ґрунтовно. Поряд з цим, питання ролі сектору малого бізнесу у формуванні регіональних і місцевих фінансів залишаються поза увагою або згадуються лише фрагментарно. З іншого боку, загальноєвропейська тенденція поглиблення процесів демократизації суспільства, яка характерна і для України, зумовлює постійне розширення повноважень і компетенції органів місцевої влади у наданні суспільно необхідних послуг на локальному рівні та пошук відповідних джерел для фінансування такої діяльності. При цьому, як показує світова практика, забезпечення місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами значною мірою залежить від ступеня розвитку суб'єктів малого підприємництва на території конкретних адміністративних одиниць.

Обґрунтуймо на теоретичному рівні, в чому ж проявляється багатовекторний вплив малого бізнесу на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, поширений у вітчизняній та російській економічній літературі підхід, за яким роль малого підприємництва у формуванні місцевих фінансів зводиться виключно до надходження податків до місцевих бюджетів та обов'язкових платежів до муніципальних цільових фондів, а оцінка його ролі – до визначення частки цих платежів у загальній сумі дохідної частини відповідних бюджетів і фондів, є дещо звуженим і досить однобоко відображає цей ефект. На користь подібного твердження можна навести такі аргументи.

По-перше, у світовій практиці джерелами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виступають не лише доходи місцевих бюджетів і кошти місцевих цільових фондів, але й вільні фінансові ресурси підприємств комунальної власності (серед яких можуть бути і, звичайно, є малі підприємства), благодійні, спонсорські внески, пожертвування (в тому числі і з боку малих бізнесменів), випуск місцевих позик (облігації муніципальних позик можуть розміщуватись і серед представників малого підприємництва) тощо. Однак з об'єктивних причин (законодавчої заборони створення місцевих позабюджетних цільових фондів, практичної відсутності або малозначимості інших джерел фінансування) нині в Україні вирішальне значення у забезпеченні фінансової основи органів місцевого самоврядування відіграють саме місцеві бюджети і можливість помітного зміщення акцентів у бік інших джерел фінансування на найближчу перспективу є маловірогідною. Цим і пояснюється домінування ви-

щезгаданого вузького підходу до визначення ролі малого бізнесу у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування.

По-друге, в результаті своєї фінансово-господарської діяльності суб'єкти малого підприємництва дозволяють значною мірою ліквідувати надзвичайно болісні економічні і соціальні проблеми на регіональному і місцевому рівні, вирішення яких входить до компетенції органів місцевого самоврядування, а отже – вимагає фінансування за рахунок коштів, які знаходяться в їхньому розпорядженні. Іншими словами, завдяки функціонуванню малого бізнесу вдається істотно зекономити фінансові ресурси місцевого самоврядування, котрі направляються на фінансування окремих важливих місцевих потреб (інвестицій у місцеве господарство на створення нових робочих місць, місцевих програм соціального захисту малозабезпечених верств населення тощо), та повніше профінансувати інші пріоритетні напрямки місцевих видатків. На нашу думку, подібну економію по суті можна умовно прирівняти до фінансових ресурсів, які перебували у розпорядженні органів місцевого самоврядування та були використані за конкретним цільовим призначенням, або її ще можна назвати «умовними» фінансовими ресурсами місцевого самоврядування, отриманими від суб'єктів малого підприємництва.

Отже, загалом вплив малого бізнесу на формування фінансової основи місцевого самоврядування можна умовно поділити на прямий і опосередкований («неявний»). Перший – проявляється у перерахуванні суб'єктами малого підприємництва реальних грошових коштів до місцевих бюджетів і цільових фондів через механізм їх оподаткування та у вигляді обов'язкових платежів і добровільних внесків (пожертвувань). Сюди також можна віднести фінансові ресурси малих підприємств комунальної форми власності у фондovій та нефондовій формах, які використовуються за розпорядженням органів місцевої влади на задоволення потреб територіальних громад, а також надходження від продажу представникам малого бізнесу облігацій муніципальних позик і місцевих грошово-речових лотерей та доходи від місцевих аукціонів за їх участю. Другий – полягає у виникненні внаслідок діяльності сектору малих суб'єктів підприємництва економії фінансових ресурсів, які належать органам місцевого самоврядування і спрямовуються на фінансування видатків місцевого значення. І цю економію по суті можна прирівняти до збільшення фінансової бази місцевого самоврядування.

Сьогодні прямий вплив малого підприємництва на формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні в основному проявляється у наповненні дохідної бази місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за умови закріплення достатньої частини податків на малий бізнес за вказаними бюджетами розвинутий або швидко прогресуючий сектор малих підприємницьких структур дає змогу істотно розширити податкову базу і як наслідок – забезпечити муніципальну скарбницю значними фіскальними надходженнями, котрі можна направити на інвестування місцевої економічної сфери, фінансування витрат на соціальне забезпечення і соціальний захист місцевого населення тощо.

Теоретичне обґрунтування об'єктивної необхідності існування місцевих податків на заняття господарською діяльністю (бізнесом) загалом, включаючи мале (дрібне) підприємництво, можна знайти у підручнику «Муніципальні фінанси» відомого німецького фахівця Х. Ціммерманна³⁹. Дослідження з проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування, проведені сучасними російськими та вітчизняними вченими, доводять, що, відповідно до теоретичних положень у зазначеній галузі знань і міжнародної практики, до переліку податків, які повинні формувати фінансову базу місцевих бюджетів, доцільно включати податки на малий бізнес. При цьому на підтвердження доцільності закріплення податків, які сплачують суб'єкти малого підприємництва, за місцевим рівнем та розширення можливостей місцевого самоврядування щодо регулювання згаданих податків наводяться такі аргументи.

По-перше, закріплені за місцевими бюджетами податки на малий бізнес значною мірою відповідають такому основоположному нормативному принципу оптимального оподаткування, як еквівалентність обміну «податки–блага» (або принципу отримуваних вигод платниками податків). У цьому випадку вони більшою мірою пов'язані з вартістю наданих конкретним муніципалітетом локальних послуг і фактично можуть розглядатися як плата за їх надання, адже суб'єкти малого підприємництва, перш за все, задовольняють свої потреби за рахунок комунальної інфраструктури й отримують підтримку з боку органів місцевого самоврядування. До того ж власники і наймані працівники малих фірм, як правило, є місцевими жителями і тією чи іншою мірою користуються суспільно необхідними благами, що фінансуються з відповідного місцевого бюджету.

По-друге, потреба у перерахуванні малим бізнесом податків до місцевих бюджетів продиктована необхідністю вирівнювання інтересів між приватними особами і малими підприємствами, яка впливає із теорії суспільного вибору. Суть цього вирівнювання зводиться до того, що з метою стимулювання економічного розвитку своєї території місцева влада повинна сприяти не лише розміщенню на ній малих фірм і створенню нових робочих місць, але й будівництву житла для потенційних працівників, а також забезпечити створення відповідної комунальної інфраструктури. Тому, «з однієї сторони, місцеві адміністрації і парламенти повинні бути зацікавлені в підприємствах, а з другої сторони, підприємства повинні бути зацікавлені в якісній муніципальній інфраструктурі»⁴⁰. Ця вимога реалізується через сплату податків на малий бізнес до місцевих бюджетів, що забезпечує компенсацію вищезазначених витрат місцевого самоврядування та перешкоджає міграції трудових ресурсів в інші регіони країни.

По-третє, повноваження щодо оперативного регулювання законодавчо встановлених на державному рівні податкових режимів для суб'єктів малого бізнесу (затвердження податкових ставок у межах встановленого діапазону, надання стимулюючих пільг окремим групам платників за рахунок коштів

³⁹ Ціммерманн Х. Муніципальные финансы : учеб. / Х. Ціммерманн. – М. : Дело и Сервис, 2003. – С. 192–194, 196.

⁴⁰ Там само. – С. 194.

місцевого бюджету тощо) доцільніше передати органам місцевого самоврядування. Тому що вони, з одного боку, набагато краще знають специфічні умови і володіють інформацією щодо змін кон'юнктури локальних ринків, на яких насамперед працюють малі підприємства, приватні підприємці та дрібні фермери. З іншої боку, місцева влада має ширші можливості за допомогою економічних і адміністративних важелів істотно впливати на формування сприятливого підприємницького клімату для малого бізнесу, який сьогодні загально визнано вважається рушійною силою соціально-економічного зростання і успішних ринкових трансформацій в економіках перехідного типу.

По-четверте, включення податків на малий бізнес до складу власних доходів місцевих бюджетів при одночасному розширенні прав і можливостей органів місцевого самоврядування щодо їх регулювання підвищує зацікавленість місцевої влади у здійсненні всебічної підтримки та створенні сприятливих умов для розвитку малого підприємництва з метою отримання додаткових перерахувань до своїх бюджетів.

По-п'яте, обсяг податкових надходжень від малого бізнесу в країнах з перехідною економікою, зважаючи на поки що незначні масштаби розвитку сектору малого підприємництва⁴¹ та інші причини, які впливають на сплату податків (наприклад, більше можливостей щодо ухилення від оподаткування), не настільки великий, щоб робити ці податки інструментом макроекономічної політики і залишати їх більшу частину в державному бюджеті. І, навпаки, вони можуть стати ефективним регулятором соціального й економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дієвим інструментом політики органів місцевого самоврядування щодо стимулювання пріоритетних галузей місцевого господарства та його оптимальної реструктуризації; регіональної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища на відповідних територіях.

По-шосте, податкові надходження від суб'єктів малого підприємництва характеризуються більшою стабільністю, ніж від середнього і великого бізнесу, що пояснюється такими моментами:

- малі підприємницькі структури, особливо дрібні, у своїй діяльності переважно зорієнтовані на попит з боку місцевого населення, вдобавання і рівень споживання якого є достатньо консервативними і не зазнають кардинальних змін протягом тривалих проміжків часу;
- малий бізнес менш мобільний у плані його перереєстрації в інших адміністративно-територіальних утвореннях;
- він багаточисленний, а отже – втрата з різних причин (наприклад, внаслідок імміграції в регіони з більш помірним оподаткуванням,

⁴¹ Тут мова йде не про кількісні показники, такі як чисельність суб'єктів малого підприємництва на 1000 осіб наявного населення та частка зайнятих працівників у цьому секторі економіки країни, за якими, зокрема, Росія та Україна відповідно практично досягли та менш помітно відрізняються від рівня розвинених європейських держав, а про якісні індикатори (частка у ВВП і загальнодержавному обсягу виробництва продукції (робіт, послуг), величина ВВП на одного жителя України, створеного в сфері малого підприємництва, тощо), за котрими згадані країни істотно поступаються розвинутих державам-членам Європейського Союзу.

ліквідації в результаті банкрутства тощо) певної частини платників менш відчутно впливає на зменшення податкової бази;

- малі форми бізнесу здатні більш ефективно й оперативно реагувати на зміни економічної кон'юнктури – швидко перебудовувати виробничий цикл і налагоджувати виготовлення нового асортименту та номенклатури продукції, надання нових видів послуг, що також стабілізує місцеву податкову базу. У зв'язку з цим для забезпечення стабільності дохідної частини місцевих бюджетів більш виваженим є перерозподіл податків на мале підприємництво на користь муніципального рівня, що особливо актуально для бюджетів невеликих територіальних громад.

І, нарешті, якщо загалом аналізувати податки на малий бізнес на предмет їх відповідності специфічним вимогам до встановлення оптимальних місцевих податків і зборів, сформульованих О. П. Кириленко на основі узагальнення світової податкової теорії і практики⁴², то виявляється, що вони задовольняють більшість визначених критеріїв. Це свідчить про те, що введення більшості податків і обов'язкових платежів (зборів), які справляються із суб'єктів малого підприємництва, в ранг місцевих є цілком виправданим і обґрунтованим з теоретичної точки зору.

Після викладу теоретичних міркувань, які доводять доцільність зарахування податкових надходжень від суб'єктів малого бізнесу до місцевих бюджетів, постає питання стосовно виконання цієї умови в Україні, тобто чи є сьогодні вітчизняне мале підприємництво важливим джерелом їх наповнення.

В Україні однією з перших гіпотезу про те, що розвиток малого бізнесу призводить до значного збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів з допомогою економіко-математичного моделювання, спробувала перевірити Л. Тарангул⁴³. Отримані в результаті вказаного дослідження результати дали їй змогу «зробити висновок, що малий бізнес є головним фактором, який формує податкову базу бюджетів органів місцевого самоврядування та відповідно впливає на диференціацію податкових надходжень у регіональному аспекті»⁴⁴.

Не припинюючи важливості сектору малого підприємництва як інтегрованого платника податків на місцевому рівні, не можемо погодитись із категоричністю висновку автора вищезгаданого наукового дослідження стосовно того, що на сучасному етапі (при існуючому розподілі податкових надходжень між рівнями бюджетної системи) вітчизняний малий бізнес виступає головним фактором формування податкової бази бюджетів місцевого самоврядування. Так, за нашими оцінками, сукупна роль податків і зборів, які сплачують представники малого бізнесу, у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів України є незначною – їх питома вага у податкових надходженнях і загальних доходах місцевих бюджетів не перевищує

⁴² Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – С. 109–110.

⁴³ Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монограф. / Л. Л. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – С. 118–121.

⁴⁴ Там само. – С. 121.

приблизно 10% та 5% відповідно. Щоправда, в окремих областях України внесок сектору малого бізнесу у формування бюджетних ресурсів на локальному рівні є значно помітнішим: у сукупних податкових надходженнях місцевих бюджетів окремих регіонів він може наближатися до 20%.

При цьому варто зазначити, що малі суб'єкти господарювання сплачують цілу низку фіскальних платежів до державного бюджету, зокрема ПДВ і податок на прибуток, які є найважливішими джерелами його наповнення. Тому певний вклад малого бізнесу є також і в тій сумі коштів, яка «повертається» до місцевого бюджету у вигляді так званих «офіційних трансфертів». Тим не менше, виокремити у всіх згаданих вище надходженнях ту їх частину, яка належить представникам малого підприємництва, на основі наявних даних офіційної статистики надто проблематично⁴⁵.

Повертаючись до інших джерел формування фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, таких як: вільні фінансові ресурси комунальних підприємств, що передаються чи використовуються за розпорядженням виконавчих органів місцевих рад; благодійна, спонсорська фінансова допомога; муніципальні запозичення у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, отримання банківського кредиту; надходження від проведення грошово-речових лотерей та місцевих аукціонів, можна констатувати, що через нерозвиненість цих каналів фінансових ресурсів роль малого бізнесу в їх формуванні практично зводиться до нуля.

Так, наприклад, якщо брати малі комунальні підприємства, то більшість з них є збитковими або малорентабельними і не мають достатніх коштів для належного фінансування власної господарської діяльності, не говорячи вже про їх передачу в місцевий бюджет чи розпорядження місцевої влади.

Оскільки в останні роки вітчизняні органи місцевого самоврядування майже не використовували й інші з перелічених вище форм залучення фінансових ресурсів, то зрозуміло, що представники малого бізнесу не брали участі у формуванні цих коштів.

А тепер детальніше зупинимось на основних проявах опосередкованої ролі сектору малого підприємництва у формуванні фінансової основи місцевого спрямування.

Насамперед мале підприємництво створює нові робочі місця без бюджетного фінансування, що забезпечує істотну економію ресурсів муніципальних бюджетів, які підлягають інвестуванню у місцевий господарський комплекс з метою підвищення рівня трудової зайнятості населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, як показує досвід економічно розвинутих країн, боротьба з регіональним і місцевим безробіттям за допомогою цільових бюджетних програм, що підвищують соціальний захист безробітних чи створюють для них додаткові робочі місця, є менш ефективною,

⁴⁵ Шестоперов О. М. Распределение налогов на совокупный доход (единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности) по уровням бюджета и роль налоговых поступлений от этих налогов в муниципальных бюджетах в 2003 г. [Електронний ресурс] / О. М. Шестоперов, Н. В. Смирнов. – Режим доступу : http://www.smb.ru/analytics.html?id=distribution_incomes.

аніж заходи щодо активізації процесів залучення у сферу малого підприємництва і заохочення самозайнятості населення. Це пояснюється тим, що малі форми бізнесу при створенні нових конкурентоздатних робочих місць, як правило, обходяться істотно меншими капіталовкладеннями на одного працівника, особливо це характерно для сфери послуг місцевого господарства.

За оцінками вітчизняних експертів, створення одного робочого місця шляхом бюджетних інвестицій коштує десь не менше 25 тис. дол. США, тоді як відкриття власного дрібного бізнесу чи місце найманого працівника суб'єкта малого підприємництва для цього вимагає приблизно у 5 разів менших капіталовкладень, тобто приблизно 5 тис. дол. США. Використовуючи ці дані і не претендуючи на особливу точність, можна провести прості і дуже показові розрахунки, які дають змогу принаймні приблизно оцінити опосередкований внесок малого бізнесу у формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні (визначити величину умовної економії бюджетних коштів, які підлягають інвестуванню у створення додаткових робочих місць). При цьому, на наш погляд, необхідно розрізняти загальну річну економію ресурсів місцевих бюджетів, яка визначається як добуток річного приросту кількості зайнятих у сфері малого підприємництва на оціночну величину капіталовкладень у створення одного робочого місця за рахунок бюджетних асигнувань і чисту економію фінансових ресурсів на місцевому рівні, що розраховується у вигляді різниці між сумою річної загальної економії і величиною капіталовкладень малого бізнесу у створення додаткових робочих місць у відповідному році. Останній показник обчислюється як добуток приросту чисельності працівників, зайнятих у секторі малого бізнесу, на оціночну суму капітальних вкладень суб'єкта малого підприємництва у створення одного місця роботи або забезпечення самозайнятості однієї особи (табл. 8.4).

Як засвідчують результати розрахунків умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів, навіть при помірних щорічних приростах чисельності зайнятих у сфері вітчизняного малого бізнесу впродовж 2007–2009 рр. у сучасних умовах на створення аналогічної кількості додаткових робочих місць за рахунок бюджетних інвестицій потрібно було б здійснити капіталовкладення на суму 142,6 млрд. грн., що приблизно в 1,4 разу перевищує обсяг фактичного виконання дохідної частини місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2012 р. А сума умовної чистої економії фінансових ресурсів на місцевому рівні упродовж згаданого періоду в 1,1 разу перевищує загальну величину доходів, отриманих у 2012 р. усіма місцевими бюджетами України (без урахування міжбюджетних трансфертів)⁴⁶.

Крім цього, входження у сектор малого бізнесу все ширших верств місцевого населення дає їм змогу отримати доволі стабільне основне або додаткове джерело доходів, що не тільки забезпечує достатній рівень життя вказаних груп

⁴⁶ Для наведеного порівняння суми умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів на створення робочих місць і умовної чистої економії фінансових ресурсів на місцевому рівні, виражені в дол. США, було переведено у гривні за офіційним курсом НБУ: 7,993 грн. за 1 дол. США.

осіб, але й знімає напругу з місцевих бюджетів, бо скорочуються витрати на соціальний захист малозабезпечених категорій членів територіальної громади.

Зрозуміло, що на практиці кількісно обчислити описаний ефект від розвитку малого підприємництва дуже складно. Для цього необхідно володіти детальною інформацією про чисельність осіб – колишніх реципієнтів соціальних трансфертів у розрізі окремих законодавчо визначених категорій, які втратили право на отримання частини чи всієї суми відповідних виплат у зв'язку із одержанням доходів від трудової або підприємницької діяльності у сфері малого бізнесу, а також про встановлені розміри вказаних виплат. Оскільки подібна офіційна статистика відсутня і збір таких даних потребує трудомістких процедур, то розрахувати величину економії ресурсів місцевих бюджетів внаслідок зменшення обсягів видатків на соціальний захист малозабезпечених верств населення можна хіба що у невеликих за чисельністю населення адміністративно-територіальних утвореннях.

Таблиця 8.4

**Розрахунок умовної економії асигнувань місцевих бюджетів
України на створення нових робочих місць, отриманої завдяки
функціонуванню малого бізнесу в 2006–2011 рр.***

№ з/п	Показники	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
1.	Кількість зайнятих у малому підприємстві, тис. осіб приріст до попереднього року, в тому числі:	5737,8 ×	6003,7 +265,9	6308,0 +304,9	6450,9 +142,9	4960,2 -1490,7	4442,2 -518,0
1.1.	Кількість зайнятих на малих підприємствах (з урахуванням фермерських господарств), тис. осіб приріст до попереднього року	2339,0 ×	2324,7 -14,3	2319,0 -5,7	2227,4 -91,6	2145,7 -81,7	2070,8 -74,9
1.2.	Кількість зайнятих працівників у фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (включно із найманими працівниками), тис. осіб приріст до попереднього року	3398,8 ×	3679,0 +280,2	3989,0 +310,0	4223,5 +234,5	2814,5 -1409,0	2371,4 -443,1
2.	Сума умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів на створення робочих місць (приріст з гр. 1 × \$ 25 тис.), млн. дол. США	×	6647,5	7620,0	3572,5	×	×
2.1.	Оціночна величина капіталовкладень малого бізнесу у створення додаткових робочих місць (приріст з гр. 1 × \$ 5 тис.), млн. дол. США	×	1661,9	1905,0	893,1	×	×
2.2.	Сума умовної чистої економії фінансових ресурсів на місцевому рівні (гр. 2 – гр. 2.1), млн. дол. США	×	4985,6	5715,0	2679,4	×	×

* Розраховано автором на основі даних про чисельність зайнятих у малому підприємстві України, наведених у таких джерелах: Діяльність малих підприємств – 2008 [Електронний ресурс] : стат. зб. / за ред. І. М. Жук ; відп. за вип. М. С. Кузнєцова. – К. : Держ. комітет статистики України, 2009. – С. 146–148. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>; Діяльність суб'єктів малого підприємництва – 2011 [Електронний ресурс] : стат. зб. / за ред. І. М. Жук ; відп. за вип. М. С. Кузнєцова. – К. : Держ. комітет статистики України, 2012. – С. 18–21. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Економія фінансових ресурсів місцевого самоврядування також може бути отримана в результаті участі суб'єктів малого підприємництва в тендерах на постачання певних видів продукції (товарів) чи виконання робіт (послуг) на замовлення місцевої влади, у реалізації невеликих інвестиційних проектів, які фінансуються коштом місцевих бюджетів, а також внаслідок їх залучення до експлуатації об'єктів комунальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, на умовах концесії чи довготривалої оренди. Це пояснюється тим, що малі підприємницькі структури в окремих випадках мають цілу низку переваг порівняно з великим і середнім бізнесом.

По-перше, для малого підприємництва характерними є низька фондоозброєність і капіталомісткість під час випуску трудомісткої продукції, виконання робіт, надання послуг, до яких, зокрема, можна віднести різноманітні комунальні послуги, а також швидка окупність вкладень. Наприклад, у США наприкінці 1990-их рр. у компаній з числом зайнятих менше 100 осіб обсяги продажу на один долар активів були більшими, аніж у великих компаній, не лише у сфері послуг, але й на транспорті⁴⁷.

По-друге, завдяки своїй більшій гнучкості та мобільності малий бізнес оперативніше адаптується до змін ринкової кон'юнктури. Це дає йому змогу швидше і повніше задовольняти потреби споживачів у нових товарах (послугах) чи покращувати їх якісні характеристики, що, зокрема, стосується і житлово-комунальних та місцевих транспортних послуг.

По-третє, при реалізації інвестиційно-інноваційних проектів, у тому числі у комунальній сфері, малому бізнесу властиві: більша зацікавленість власника і колективу в раціональному використанні інвестиційних ресурсів і запровадженні інновацій через вищу особисту відповідальність, морально-психологічну і матеріальну мотивацію в досягненні успіху; нижчі організаційні витрати при впровадженні нововведень; краща координація дій, вища оперативність і самостійність у прийнятті відповідних рішень у порівнянні з інертнішими великими фірмами. Тому закономірно, що мале підприємництво є головним джерелом інновацій різного роду, що підтверджують результати спеціальних досліджень закордонних вчених. Так, наприклад, у світі «понад 60% новітніх розробок здійснено незалежними винахідниками й невеликими фірмами»⁴⁸, а в країнах із розвинутою ринковою економікою в період з 1976 р. по 1986 р. на фірмах з числом працівників до 500 чол. було зареєстровано 322 нововведення на 1 млн. працюючих, тоді як на великих – лише 225⁴⁹.

По-четверте, певні переваги малих суб'єктів підприємництва у сфері надання локальних суспільно корисних послуг пояснюється також їх схильністю до вузької спеціалізації на конкретному сегменті ринку товарів (робіт, послуг), майже безпосереднім зв'язком і персоніфікованим характером від-

⁴⁷ Муравьев А. И. Малый бизнес: экономика, организация, финансы: уч. пособ. для вузов / А. И. Муравьев, А. М. Игнатьев, А. Б. Крутик. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Бизнес-пресса, 1999. – С. 17–18.

⁴⁸ Невелев О. М. Мале підприємництво в регіоні. Економічні та правові засади / О. М. Невелев. – К., 1998. – С. 4.

⁴⁹ Микитюк О. І. Фінансове забезпечення розвитку малих підприємств / О. І. Микитюк // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С. 56.

носин з місцевим споживачем, що дозволяє краще враховувати та задовольняти індивідуальні і групові побажання та потреби.

По-п'яте, малі форми господарювання ефективніше мобілізують і використовують локальні джерела матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, які б за інших обставин залишились не залученими до господарського обороту (наприклад, невеликі місцеві джерела сировинних запасів, відходи колишнього великого виробництва тощо). Крім того, висока морально-психологічна мотивація, матеріальна зацікавленість можуть стимулювати залучення через сферу дрібних фірм в інвестування об'єктів комунальної інфраструктури потужного потоку приватних заощаджень місцевого населення.

Зрозуміло, що застосувати якісь уніфіковані підходи до визначення економії місцевих бюджетних ресурсів, пов'язаної з тими чи іншими формами участі сектору малого підприємництва у виробництві місцевих суспільно необхідних послуг та функціонуванні комунальної інфраструктури, неможливо, а певні розрахунки можуть бути зроблені лише для кожного випадку окремо.

Підбиваючи загальні підсумки, хочемо відзначити, що потенціал малого бізнесу щодо формування фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, адекватної реальним потребам територіальних громад, поки що належним чином не реалізований. Тому з метою посилення прямого й опосередкованого впливу згаданого сектору економіки на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно здійснити такі заходи:

1. Місцева влада повинна розробити стратегію і тактику та почати практичне втілення цілеспрямованої й ефективної політики, спрямованої на забезпечення прискореного розвитку малого підприємництва на своїй території та розширення його податкової бази. Це дозволить істотно збільшити надходження до місцевих бюджетів без посилення податкового тягара, а також прискорити вирішення проблем безробіття і соціального захисту місцевого населення, реформування житлово-комунального господарства й оптимальної реструктуризації місцевого господарського комплексу без виділення на їх вирішення додаткових бюджетних ресурсів.

2. Органи місцевого самоврядування повинні перейти від декларативного (чи формального) до реального стимулювання розвитку малого бізнесу за всіма відомими зі світової практики напрямками його підтримки, а саме:

- формування дієвої інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва (створення бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, добровільних об'єднань суб'єктів малого підприємництва, безкоштовних консалтингових та інформаційних систем), організація на регіональному і місцевому рівнях підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для малих суб'єктів господарювання;
- забезпечення фінансово-кредитної підтримки малому бізнесу через створення різнопланових регіональних і місцевих фондів сприяння його розвитку (фондів інвестиційної підтримки та фінансового лізингу, фондів гарантування кредитних зобов'язань і компенсації комерційним банкам та страховим компаніям втрат від пільгово-

го кредитування і страхування малих підприємницьких структур), комунальних банків для здійснення програм мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва, кошти яких формуються за рахунок асигнувань з місцевих бюджетів, доходів від власної діяльності, добровільних і спонсорських внесків, благодійних пожертвувань, грантів і міжнародної допомоги, коштів від приватизації об'єктів комунальної власності та продажу комунального майна тощо;

- встановлення місцевих податкових та інших пільг для суб'єктів малого бізнесу, які здійснюють інноваційну діяльність та сприяють вирішенню важливих соціально-економічних проблем регіонального і місцевого значення;
- створення сприятливих умов для залучення в сектор малого бізнесу шляхом відкриття «власної справи» чи у формі найму на роботу соціально не захищених верств населення (інвалідів, жінок, молоді, безробітних, осіб, звільнених за скороченням з державної і місцевої служби, правоохоронних органів і лав Збройних сил України, та ін.);
- сприяння в отриманні малими підприємницькими структурами необхідних для здійснення фінансово-господарської діяльності приміщень і споруд, земельних ділянок, інноваційних продуктів та програмного забезпечення, сучасного обладнання і технологій, інформаційних матеріалів тощо;
- широке залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання регіональних та місцевих науково-технічних і соціально-економічних програм, участі в тендерах (конкурсах) на поставку продукції (товарів), надання послуг для задоволення регіональних та місцевих потреб.

3. З метою формування сильних бюджетних стимулів і реальної зацікавленості місцевого самоврядування в інтенсивному розвитку малого бізнесу на підпорядкованій території необхідно кардинально змінити пропорції розподілу надходжень податків і зборів від суб'єктів малого підприємництва на користь місцевих бюджетів, внівши такі зміни до податкового і бюджетного законодавства:

- запровадити для суб'єктів малого підприємництва окремий порядок реєстрації та обліку податкових платежів і зборів в органах Державної фіскальної служби України;
- на довгостроковій основі 100-відсотково закріпити за місцевими бюджетами надходження від ПДВ та податку на прибуток, які сплачують малі підприємницькі структури;
- надати місцевим радам ширші права у регулюванні оподаткування суб'єктів малого підприємництва.

4. З метою раціонального використання бюджетних ресурсів, ефективнішої реалізації інвестиційних проектів і прискорення реформ у сфері житлово-комунального та місцевого транспортного господарства залучати до надання відповідних локальних суспільно корисних послуг успішно господарюючих і досвідчених представників малого бізнесу шляхом передачі в довготривалу оренду та на концесійних засадах об'єктів комунальної інфраструктури.

Запитання для перевірки знань

1. Охарактеризуйте склад місцевого господарства.
2. Який законодавчий документ легітимізував право комунальної власності в Україні?
3. Що передбачає процедура розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) і комунальною власністю?
4. Назвіть фінансові аспекти оренди комунального майна.
5. Назвіть особливості передачі об'єктів соціальної інфраструктури і розкрийте порядок фінансування видатків, пов'язаних з їх утриманням згідно із Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».
6. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектору економіки.
7. Яка мета діяльності підприємств комунальної форми власності?
8. Які особливості формування статутного фонду комунальних підприємств?
9. Які чинники впливають на розмір виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) комунальних підприємств?
10. Назвіть необхідні умови існування природної монополії.
11. Як здійснюється планування виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) на підприємствах комунальної форми власності?
12. На які групи основних засобів підприємств комунальної форми власності амортизація не нараховується?
13. Які особливості планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної форми власності?
14. Від чого залежить структура основних фондів різних підприємств комунальної форми власності?
15. Назвіть складові фінансового плану комунального підприємства.
16. Назвіть особливості фінансової діяльності комунальних підприємств.
17. В чому полягає прямий та опосередкований вплив малого бізнесу на формування фінансової основи місцевого самоврядування?

Розділ 9.

ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

- § 9.1. Склад та специфіка фінансової діяльності підприємств комунального господарства.**
- § 9.2. Необхідність та шляхи реформування житлово-комунального господарства України.**
- § 9.3. Перспективні напрями розвитку комунального сектору.**
- § 9.4. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства.**

Ключові терміни і поняття

Комунальне господарство; комунальний сектор; житлово-комунальне господарство; комунальні підприємства; підприємства комунального господарства; основні засоби; оборотні кошти; витрати; собівартість; прибуток; фінансове забезпечення.

§ 9.1. Склад та специфіка фінансової діяльності підприємств комунального господарства

Питання функціонування комунального господарства завжди знаходяться в полі зору вчених, політиків і громадськості, позаяк комунальні підприємства покликані задовольняти найнеобхідніші, першочергові потреби населення та суб'єктів господарювання. Тому від ефективності й злагодженості роботи згаданих підприємств залежать клімат у суспільстві та соціально-економічний розвиток держави загалом.

На сьогодні в нормативно-правових документах визначення комунального господарства відсутнє. В науковій літературі простежується плюралізм поглядів на сутність такої дефініції. Разом з тим, найбільш поширеним можна вважати таке визначення: комунальне господарство – сукупність підприємств, служб, установ, які здійснюють обслуговування комунально-побутових потреб населення, підприємств та організацій, які розташовані в межах одного ареалу. До підприємств комунального господарства належать санітарно-технічні, санітарно-гігієнічні та енергетичні підприємства, житлове господарство, підприємства, що здійснюють санітарну очистку міських те-

риторій та утилізацію твердих побутових відходів, готелі, громадський пасажирський транспорт, об'єкти зовнішнього благоустрою населених пунктів.

Виходячи з такого визначення, комунальне господарство є багатогалузевою сферою житлово-комунального господарства. Хоча, з нашої точки зору, вони співвідносяться як частина та ціле, тобто перше є невід'ємним і ключовим компонентом останнього.

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

Метою комунального господарства є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг та покращення якості обслуговування споживачів.

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

- санітарно-технічні підприємства (водопровідно-каналізаційне господарство, санітарна очистка і прибирання);
- внутріміський 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 – фонтанів, пам'ятників);
- підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

Склад комунального господарства на кожній території різний, він залежить від кількості населення, особливостей господарського комплексу та інших специфічних умов (адміністративні центри, курортна місцевість, туризм тощо).

Як відомо, за своєю роллю в процесі здійснення виробничо-господарської діяльності *капітал* будь-якого суб'єкта господарювання (не є винятком і підприємства комунального господарства) поділяється на два види – основний і оборотний. Однак у порівнянні з іншими галузями народногосподарського комплексу в комунальному господарстві існують відмінності в складі й структурі, розрахунку нормативів та показників використання, порядку та джерел фінансування основних засобів і оборотних активів, зумовлені специфікою технологічних процесів та фінансово-господарської діяльності.

Особливістю складу *основних засобів* комунального господарства є те, що поряд з виробничими засобами (інженерно-технічні споруди і мережі загальноміського призначення: водопровідні станції, каналізаційні очисні споруди, кільцеві та магістральні водопроводи, теплоцентралі; обладнання

заводів з переробки побутових відходів і сміття та ін.) до нього входять засоби зовнішнього благоустрою населених пунктів (дороги, мости і тротуари, пішохідні переходи і естакади, набережні; електричні опори для вуличного освітлення; багаторічні насадження; об'єкти архітектури малих форм – пам'ятники, фонтани тощо). Структура основних засобів комунальних підприємств розрізняється залежно від галузі комунального господарства. Наприклад, у водопровідно-каналізаційному, газовому господарствах, електро- і теплопостачанні переважають передавальні споруди, в готельному і побутовому господарстві – будівлі, а в міському електротранспорті – перевувний склад. Крім того, вона залежить від природно-кліматичних і місцевих умов та науково-технічного прогресу.

У процесі *фінансового планування* і аналізу на підприємствах комунального господарства використовується типовий набір показників, що характеризують ефективність використання основних засобів (фондовіддача, фондомісткість, рентабельність основних засобів і сума прибутку на одну гривню основних засобів). Однак оскільки продукція більшості підприємств комунальної сфери є однорідною, то показник фондовіддачі обчислюється не тільки у вартісному, але й в натуральному виразі (наприклад, визначається об'єм поданої через водопровід води, об'єм відведених стічних рідин на одну гривню основних виробничих фондів).

Традиційно *відтворення основних засобів* та відновлення виробничих якостей комунальних підприємств здійснюється шляхом ремонту та капіталовкладень. При цьому особливістю функціонування суб'єктів господарювання комунального господарства є застосування системи планово-переджувальних (комплексу заходів превентивного характеру, спрямованих на підтримку основних засобів у справному техніко-експлуатаційному стані) та аварійних ремонтів обладнання, машин, агрегатів, мереж і споруд, що вимагає значних фінансових ресурсів на їх проведення. Видатки на поточний ремонт відносяться на собівартість реалізованої продукції (послуг), а затрати на капітальний ремонт, як правило, частково включаються до собівартості, а частина їх компенсується за рахунок амортизаційних відрахувань, наявних прибутків та бюджетних асигнувань.

Фінансування капітальних вкладень у прибуткових галузях комунального господарства проводиться за рахунок амортизації, частини прибутку, довгострокових кредитів, коштів місцевих бюджетів; у неприбуткових – за рахунок бюджетних коштів.

За аналогією із суб'єктами господарювання у промисловості і сільському господарстві оборотні кошти комунальних підприємств підрозділяються на оборотні виробничі фонди і фонди обігу. В той же час склад і структура *оборотних коштів* підприємств комунального господарства у межах вказаних груп мають істотні відмінності в порівнянні з іншими галузями економіки, які пояснюються своєрідністю виробничо-господарської діяльності і процесу продажу продукції (послуг) таких підприємств.

Особливістю виробничо-господарської діяльності більшості підприємств комунальної сфери є те, що вона має експлуатаційний характер, а вироблена ними продукція набуває вигляду послуг. Як наслідок, сировина й основні матеріали при наданні послуг такими підприємствами не використовуються, тобто немає потреби у створенні відповідних виробничих запасів.

У той же час по окремих видах комунальних підприємств (об'єднані котельні, підприємства з вирощування саджанців декоративних рослин для озеленення і водопровідно-каналізаційного господарства, самостійні ремонтно-будівельні організації в складі комунального господарства тощо) склад оборотного капіталу є практично ідентичним переліку статей оборотних коштів на промислових, сільськогосподарських, будівельних підприємствах. Тим не менше, значна частка виробничо-господарської діяльності вказаних підприємств комунального сектору також має експлуатаційний характер. Для прикладу, підприємства водопровідного господарства здійснюють забір води із природних джерел і тому не нагромаджують її запасів для безперервного постачання. У процесі виробничої обробки природна вода доводиться до кондицій питної і через трубопровідну мережу доставляється споживачам. Описаний етап виробничої діяльності за всіма ознаками має експлуатаційний характер, так як зводиться до утримання в справному технічному стані водопровідної системи.

Для виробництва теплової енергії об'єднані котельні використовують паливо, хімікати та воду, організації, що займаються посадкою і вирощуванням багаторічних зелених насаджень, в своїй діяльності застосовують міндобрива, гербіциди і посадочний матеріал, а ремонтно-будівельні організації, що обслуговують комунальний сектор, у процесі виконання будівельно-монтажних робіт споживають будівельні матеріали, деталі і конструкції. Тому на вказаних підприємствах комунального господарства утворюються виробничі запаси, які можуть займати помітну частку в загальній вартості їх оборотних активів. Таким чином, для визначення нормативів за вищепереліченими статтями оборотних коштів ці підприємства можуть користуватись апробованими методиками нормування, які використовуються в інших галузях національної економіки.

Створюючи особливий вид продукції – послуги, процеси виробництва і споживання яких співпадають у часі, підприємства комунального господарства не потребують резервування оборотних коштів у запаси готової продукції. Як виняток можна назвати хіба що ремонтні та декоративно-рослинницькі підприємства, котрі можуть тимчасово зберігати власну готову продукцію (виконані роботи). З огляду на описану особливість в основній діяльності більшості комунальних підприємств (крім тих же квітникарських і ремонтних) також відсутнє незавершене виробництво, тому непотрібно вкладати оборотні кошти у формування його запасів.

У результаті вищевказаних особливостей загальна потреба (сукупний норматив) в оборотних коштах для підприємств комунальної сфери у порівнянні з промисловими підприємствами є невеликою – 3–5% вартості осно-

вних виробничих фондів (у промисловості аналогічний показник нерідко перевищує 20%)⁵⁰.

Як правило, підприємства комунального господарства реалізують власну продукцію (послуги) самостійно, без допомоги посередників. До того ж більшість комунальних послуг оплачується вже після їх споживання. Все це зумовлює наявність у складі оборотних виробничих коштів специфічної статті – непрострочена заборгованість абонентів (споживачів продукції), а також значну питому вагу у фондах обігу такої статті, як кошти в розрахунках (дебіторська заборгованість).

Отже, можна зазначити, що у складі оборотних виробничих коштів більшості підприємств комунального господарства відсутні такі статті, як сировина і основні матеріали, незавершене виробництво, зате присутня специфічна стаття «Абоненти», а у складі фондів обігу немає готової продукції.

Як відомо, за методами планування, організації і регулювання оборотні кошти поділяються на нормовані та ненормовані. З врахуванням вищеписаних особливостей типовий перелік *нормованих оборотних активів* для більшої частини комунальних підприємств матиме такий вигляд:

- допоміжні матеріали;
- запасні частини для ремонту;
- паливо і пальне, паливомастильні матеріали;
- тара;
- господарський інвентар та інші малоцінні і швидкозношувані предмети;
- витрати майбутніх періодів;
- абоненти (непрострочена заборгованість споживачів послуг).

А до ненормованих оборотних коштів відноситимуться:

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

Визначення індивідуальних нормативів оборотних коштів для кожного виду запасів матеріальних ресурсів (допоміжних матеріалів, запасних частин, палива і пального, тари, малоцінних і швидкозношуваних предметів), а також за витратами майбутніх періодів здійснюється відповідно до тих же методик, що й у промисловості. Відмінність полягає лише в тому, що в основу розрахунку потреби в оборотних коштах (а саме для визначення односторонньої потреби в ресурсах) береться не квартальний, а річний обсяг виробництва продукції (надання послуг).

Процес нормування оборотних коштів за статтею «Абоненти» доволі складний. Спочатку обчислюються часткові нормативи в розрізі окремих груп споживачів комунальних послуг як добуток односторонньої реалізації послуг за собівартістю на тривалість пільгового терміну оплати цих послуг у днях, яка для кожної групи споживачів є різною. Після цього шляхом суму-

⁵⁰ Орлова Р. И. Экономика жилищно-коммунального хозяйства : учеб. для техникумов / Р. И. Орлова, Л. К. Зайцев, А. З. Пронин. – М. : Стройиздат, 1988. – С. 54.

вання нормативів, розрахованих за окремими групами споживачів, визначається загальна потреба в оборотних коштах за статтею «Абоненти»⁵¹.

За джерелами утворення оборотні кошти комунальних підприємств традиційно можна поділити на три групи: 1) власні – створюються за рахунок бюджетних асигнувань та отриманого прибутку; 2) прирівняні до власних – фінансуються за рахунок стійких пасивів і 3) позичені – формуються за кошти, залучені на фінансовому ринку.

Важливим джерелом фінансування покриття (поповнення нестачі або приросту нормативу) оборотних коштів підприємств комунальної сфери виступають стійкі пасиви. Внаслідок особливостей встановленого порядку розрахунків і нагромадження фінансових ресурсів, поряд із нормальною (непростроченою) заборгованістю по заробітній платі персоналу і платежами до бюджету та цільових фондів, на вказаних підприємствах постійно виникає сума стійких пасивів, яка складається з доходів майбутніх звітних періодів (аванси, передоплати і переплати споживачів комунальних послуг), частини амортизаційних відрахувань на запаси матеріалів для капітального ремонту, тимчасово вільних залишків резервних та інших спеціальних фондів. Так, наприклад, на підприємствах міського транспорту в складі стійких пасивів вагоме місце займає стаття «Доходи майбутніх періодів». При складанні фінансових планів величина даного стійкого пасиву розраховується як 50% від суми середньомісячної виручки від реалізації місячних проїзних квитків та абонентів у році, що передував плановому, скорегованої на зміни в обсягах пасажирських перевезень і тарифах.

Витрати розраховуються з урахуванням суспільних умов виробництва, що визначають умови праці, правила використання природних ресурсів, безпечного ведення робіт, охорони навколишнього природного середовища, а також ураховують техніко-економічні особливості функціонування підприємств комунального господарства.

З метою контролю за рівнем витрат у цілому по комунальному підприємству та визначення загального обсягу використаних підприємством матеріальних, трудових ресурсів і грошових коштів витрати підприємств групуються (класифікуються) за цілим рядом ознак:

1. За місцем виникнення витрати на виробництво робіт (послуг) групуються за окремими структурними підрозділами комунальних підприємств і організацій. Залежно від характеру та призначення виконуваних процесів виробництво поділяється на основне (відокремлені структурні підрозділи підприємств, які безпосередньо беруть участь у виконанні комунальних робіт та виробництві), допоміжне господарство (призначене для обслуговування підрозділів основного виробництва: ремонтні цехи, будівельні дільниці, механічні майстерні, енергетичні, експериментальні та ін.) і обслуговуюче (невиробниче) господарство (не бере участі у здійсненні та забезпеченні надання комунальних послуг: культурно-побутові заклади, житлово-комуналь-

⁵¹ Моляков Д. С. Финансы отраслей народного хозяйства : уч. пособ. / Д. С. Моляков. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 190.

не господарство, підсобні сільськогосподарські підприємства, науково-дослідні, оздоровчі, спортивні та інші структурні підрозділи).

2. За *видами* витрати класифікуються за економічними елементами та за статтями витрат. Дані класифікації є основними при здійсненні фінансового планування і калькулювання собівартості на підприємствах комунальної сфери.

3. За *способами віднесення* на виробничу собівартість виділяють прямі, які можуть бути безпосередньо включені до виробничої собівартості окремих видів робіт (послуг), та непрямі (або накладні) витрати – безпосередньо не пов'язані з виконанням комунальних робіт (послуг). До перших належать: матеріали; заробітна плата виробничого персоналу; вартість електроенергії, пального, палива на технологічні потреби; амортизація основних виробничих фондів тощо. До непрямих витрат належать загальновиробничі витрати, які включають витрати на управління та обслуговування виробничого процесу, а саме: зарплата адміністративно-управлінського персоналу, витрати на утримання основних засобів загальногосподарського призначення, на охорону праці і техніку безпеки та ін.

4. За *ступенем впливу* обсягів виконаних комунальних робіт (наданих послуг) на рівень витрат аналогічно, як і на підприємствах інших галузей, витрати поділяються на змінні (сировина, матеріали, пально-мастильні матеріали, електроенергія, запасні частини та комплектуючі тощо) і постійні (пов'язані з обслуговуванням та управлінням виробничих підрозділів, а також забезпеченням загальногосподарських потреб).

5. За *складом* витрати поділяються на одноелементні, тобто економічно однорідні (наприклад, амортизація основних виробничих засобів) та комплексні, які складаються з кількох елементів (наприклад, адміністративні витрати, витрати на збут).

6. За *звітними періодами* витрати поділяються на поточні, витрати минулих та майбутніх періодів.

7. За *доцільністю* розрізняють продуктивні, непродуктивні та надзвичайні витрати. Непродуктивними витратами вважаються такі, що виникли в результаті неналежної організації виробничого і управлінського процесів, відхилень від встановлених технологічних норм, псування матеріальних цінностей. Витрати від надзвичайних подій (стихійного лиха, техногенних катастроф та аварій) включають у себе як втрати за наслідками цих подій, так і витрати на запобігання та ліквідацію негативних наслідків (відшкодування, сплата стороннім організаціям, зарплата працівників, зайнятих на відновлювальних роботах, вартість використаних сировини та матеріалів тощо).

Відповідно до п. 21 П(С)БО 16 «Витрати» у комунальному господарстві пропонується застосовувати таку *класифікацію витрат операційної діяльності* за економічними елементами: матеріальні затрати; витрати на оплату праці; відрахування на соціальні заходи; амортизація; інші операційні витрати. Згідно із Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» планування витрат, що включаються до повної собівартості послуг, здійснюється з урахуванням витрат операційної діяльності та фінансових витрат,

пов'язаних з основною діяльністю. В свою чергу, до складу планованої виробничої собівартості включаються: 1) прямі матеріальні витрати; 2) прямі витрати на оплату праці; 3) інші прямі витрати; 4) змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати.

Залежно від того, який економічний елемент витрат домінує на тих чи інших комунальних підприємствах, комунальні господарства можна умовно поділити на *трудомісткі* (переважають затрати на оплату праці і відрахування на соціальні заходи), *фондомісткі* (зі значною питомою вагою амортизаційних відрахувань) та *матеріаломісткі* підгалузі. Так, найбільш фондомісткими є водопровід, каналізаційне господарство та міський електротранспорт, а трудомісткими – лазні і пральні. Подібний розподіл дозволяє більш виважено підійти та зробити правильний акцент при пошуку резервів зниження операційної собівартості комунальних послуг.

Хоча для всіх підприємств і організацій комунального господарства загалом характерною є висока трудомісткість виробництва продукції (послуг), структура затрат у розрізі економічних елементів на підприємствах різних підгалузей має істотні відмінності. Окрім виробничо-технологічної специфіки, на структуру і рівень операційної собівартості чинять вплив такі фактори: масштаби діяльності підприємства, ступінь використання основних виробничих фондів та наявність резервних потужностей, склад і кваліфікація персоналу, місцеві природно-кліматичні та інші умови тощо. Так, для невеликих за розміром комунальних підприємств властивим є нерівномірний відпуск продукції (надання послуг) споживачам, і на одиницю їх продукції припадає значно більше резервних потужностей, аніж на великих фірмах, тому операційна собівартість є вищою. У населених пунктах з нерівномірним рельєфом місцевості та розміщенням житлових будинків і приміщень громадських установ істотно збільшуються затрати на паливо та електроенергію для комунальних транспортних підприємств, витрати на підйом і подачу води, відведення стічних вод підприємствами водопровідно-каналізаційного господарства (зокрема, при збільшенні кількості насосних станцій і потужності насосних агрегатів зростають витрати на заробітну плату обслуговуючого персоналу і нарахування на неї, амортизація передавальних пристроїв і обладнання та витрати матеріальних ресурсів на їх утримання і ремонт).

Основним видом доходів і джерелом відшкодування експлуатаційних витрат підприємств комунального господарства є виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг). Її величина напряму залежить від двох чинників: обсягу поставленої споживачам продукції (наданих послуг) у натуральному виразі та розміру тарифів (цін) на неї.

Тариф на житлово-комунальні послуги – офіційно встановлена уповноваженими органами ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальної послуги населенню і суб'єктам господарювання, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат та фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.

З метою забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги прийнято однойменну Постанову Кабінету Міністрів України⁵², яка регламентує порядок формування тарифів на: теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води; централізоване водопостачання та водовідведення; послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, а також порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію та встановлення роздрібних цін на природний газ для населення. Цей нормативний документ регламентує порядок групування витрат для розрахунку показників планової собівартості, які використовуються при формуванні цін (тарифів) на роботи (послуги), для визначення потреби в оборотних коштах і планування прибутку житлово-комунальних підприємств різних галузей.

Плановий прибуток, що закладається до тарифів на житлово-комунальні послуги, повинен забезпечити часткове відшкодування витрат на капітальний ремонт, реконструкцію або нове будівництво об'єктів комунального призначення та погашення боргових зобов'язань підприємств житлово-комунального господарства з повернення ресурсів, запозичених на розвиток і ремонт об'єктів інженерної інфраструктури у формі середньо- і довгострокових кредитів або випуску муніципальних позик та виплати відсотків за ними, а також сплати встановлених державою обов'язкових податків і зборів, які здійснюються за рахунок прибутку.

Отже, розмір *прибутку*, а відповідно, і *рівень рентабельності* повинні визначатися сумою коштів, необхідних для забезпечення розвитку об'єктів житлово-комунального господарства, тобто розраховуватися самими підприємствами при обґрунтуванні тарифів та їхньому узгодженні з органами місцевої влади та самоврядування.

Вихідною базою для розрахунку прибутку повинен слугувати план (програма) розвитку об'єктів житлово-комунального господарства, складений, як правило, на два-три роки. До такого плану включаються заходи щодо реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на модернізацію технології, нарощування потужностей, реконструкцію об'єктів, автоматизацію і диспетчеризацію, ресурсозбереження (скорочення втрат води, тепла й ін.), підвищення екологічної безпеки і надійності шляхом ротації зношених основних засобів і т. п. У плані розвитку і техніко-економічних обґрунтуваннях до нього визначаються витрати на здійснення кожного заходу, включаючи потребу в інвестиціях, у коштах для повернення кредитних ресурсів (виділяючи ту частину, що фінансується з прибутку).

З метою стабільного функціонування підприємств житлово-комунальної сфери в період поетапного переходу на беззбитковий режим роботи фінансування їх розвитку неможливе без участі місцевих органів державної виконавчої влади та самоврядування. Фінансування масштабних інвестиційних проектів (будівництво очисних споруд, мереж тепlopостачання тощо) і в перспективі

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р., № 869.

буде здійснюватися за рахунок асигнувань з державного та місцевого бюджетів, що повинно враховуватись при розробці і затвердженні плану розвитку, розміру прибутку та рівня рентабельності вищезгаданих підприємств.

У прибуткових галузях комунального господарства система тарифів за послуги диференційована залежно від категорії споживачів, місця споживання, цільового призначення та якості послуг.

Тарифи поділяються на такі групи:

- тарифи міського транспорту – як правило, в межах одного населеного пункту єдині;
- тарифи санітарно-технічних підприємств (водопровід, каналізація, санітарна очистка) – диференційовані за споживачами;
- тарифи енергетичних підприємств – диференційовані за споживачами і за цільовим призначенням;
- тарифи за проживання в готелях, за відвідування лазень, за надання пральних та інших послуг населенню – диференційовані залежно від якості послуг.

Для планування обсягу *виручки* підприємства комунального обслуговування користуються методом прямого розрахунку: тарифна ставка множить на запланований обсяг реалізованої продукції (послуг) у натуральному вираженні. У випадку надання комунальних послуг за тарифами, диференційованими за вищепереліченими критеріями, розрахунок планової суми виручки може проводитися двома способами:

- шляхом визначення і сумування обсягів отриманих доходів (виручки) у розрізі окремих категорій споживачів, за цільовим використанням або рівнем якості обслуговування;
- на основі середньої (середньозваженої) тарифної ставки, яка складалася у попередньому періоді, скорегованої на передбачувані у плановому періоді зміни щодо розподілу обсягу продукції (послуг) за категоріями споживачів, цільовим призначенням та якістю. При застосуванні другого методу *середній (середньозважений) тариф* визначається діленням загальної суми доходу (виручки) від реалізації продукції (робіт, послуг) комунального підприємства на її обсяг в натуральному виразі або за допомогою формули:

$$T_{cp} = \sum_{i=1}^n T_i \times V_i,$$

де T_{cp} – середній (середньозважений) тариф на продукцію (послуги); n – число категорій споживачів (напрямок цільового призначення або рівнів якості) продукції (послуг); T_i – тариф для i -ої категорії споживачів (напряму цільового призначення або рівня якості) продукції (послуг); V_i – питома вага i -ої категорії споживачів (напряму цільового призначення або рівня якості) в загальному обсязі реалізованої продукції (послуг).

Як бачимо, на середній (середньозважений) тариф, а отже, й на обсяг виручки впливає структура споживання продукції (робіт, послуг), тому під-

приємства комунального господарства з метою підвищення доходу (виручки) і прибутку від реалізації зацікавлені в збільшенні частки продукції, яка відпускається за підвищеними тарифними ставками.

У процесі планування загального обсягу доходів комунальних підприємств поряд з доходом (виручкою) від реалізації продукції (робіт, послуг) необхідно також враховувати величину інших операційних, фінансових та інших доходів від звичайної діяльності.

Необхідно відзначити, що відповідно до «Порядку розподілу виручки, що надходить на рахунки комунальних підприємств теплоенергетики, водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту», затвердженого спільним наказом Держбуду, Міністерства економіки, Міністерства палива і енергетики України та НАК «Нафтогаз України», існує певна специфіка в розподілі їх виручки.

Так, вищеперелічені підприємства, окрім поточних рахунків, додатково відкривають у банківських установах розподільчі рахунки для зарахування від усіх категорій споживачів плати за теплову енергію та послуги з метою забезпечення подальших розрахунків за спожиті енергоносії з їх постачальниками. Із загальної суми коштів, отриманих на розподільчі рахунки у вигляді виручки за теплову енергію та надані послуги, ці підприємства щоденно виділяють платіж за спожиті енергоносії. Для цього обласними держадміністраціями встановлюються диференційовані розміри розподілу виручки відповідно до відсоткового відношення вартості енергоносіїв у тарифі на теплову енергію та послуги водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту. Установи банків на підставі платіжних доручень комунальних підприємств теплопостачання, водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту перераховують кошти на:

- розподільчі рахунки газозбутових підприємств НАК «Нафтогаз України» і енергопостачальних компаній – у частині визначеного платежу за спожиті енергоносії;
- поточні рахунки вказаних комунальних підприємств – у частині залишку коштів на їх розподільчих рахунках⁵³.

§ 9.2. Необхідність та шляхи реформування житлово-комунального господарства України

Стан житлово-комунального господарства в Україні є вкрай незадовільним і вимагає оперативного втручання. Як показав досвід, житлово-комунальне господарство є не спроможним ефективно працювати в ринкових умовах і надавати послуги належного рівня. Так, потребує капітального ремонту кожен третій житловий будинок. Перебувають в аварійному стані

⁵³ Наказ Держбуду України, Міністерства економіки України, Міністерства палива і енергетики України, НАК «Нафтогаз України» «Про затвердження Порядку розподілу виручки, що надходить на рахунки комунальних підприємств теплоенергетики, водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту» від 8 вересня 2000 р., № 192 /195/396/274.

більше третини водопровідно-каналізаційних і теплових мереж, близько 30% теплових пунктів, понад 20% мостів та шляхопроводів. Потребують заміни 87% рухомого складу міського електротранспорту, 70% автотранспорту, який використовується у сфері благоустрою, близько 40% насосного обладнання й котлів, понад 20 тис. ліфтів. Не відповідають санітарним нормам близько половини полігонів для твердих побутових відходів, у результаті чого щороку утворюється значна кількість несанкціонованих сміттєзвалищ.

Значними та постійно зростаючими є втрати води і теплової енергії. Питомі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва й надання житлово-комунальних послуг майже вдвічі перевищують відповідні показники країн Європейського Союзу.

Низка проблем перешкоджають вирішенню завдань технічного переоснащення житлово-комунальних підприємств та розвитку комунальної інфраструктури. Головними з них є: нестача власних і бюджетних фінансових ресурсів, їх неефективне розміщення та відсутність дієвого механізму залучення позабюджетних коштів; відсутність налагодженої співпраці з приватними інвесторами, міжнародними фінансовими установами й донорськими організаціями та сприятливого інвестиційного клімату загалом; недосконалість системи соціального захисту населення у сфері надання житлово-комунальних послуг і недостатня поінформованість громадян; неузгодженість норм законодавства стосовно регулювання взаємовідносин споживачів і виробників (виконавців) житлово-комунальних послуг.

Про відсутність реальних зрушень та зволікання з належною реалізацією житлово-комунальної реформи яскраво свідчить статистика. Так, за станом на 1 травня 2013 р. підприємства житлово-комунального господарства України отримали збитки в сумі 2069,9 млн. грн. Загальна сума дебіторської та кредиторської заборгованості складає 14087,2 млн. грн. і 21242,0 млн. грн. відповідно⁵⁴.

Внаслідок історичних особливостей розвитку країни склалася ситуація, що у сфері житлово-комунального господарства України послуги традиційно надаються низької якості. Однією з причин цього є відсутність ринкових відносин у галузі. Населення ще не навчилося ставитися до житлово-комунальних послуг як до товару тому, що ці послуги однаковою мірою надаються всім споживачам незалежно від їх платоспроможності. Таким чином житлово-комунальне господарство виконує соціальну функцію, ставить у рівні умови всі верстви населення, тим самим дотуючи багатих громадян.

Незважаючи на порівняно низькі ціни за житлово-комунальні послуги, кожний 6-ий житель України не здатен розрахуватися за житло, і тому достатньо значною є заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг. Недосконалим є господарський і, зокрема, фінансовий механізм у сфері вітчизняного житлово-комунального господарства. Все це загалом спричинює збиткову роботу переважної більшості житлово-комунальних підприємств.

⁵⁴ Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» № 5469-VI від 6 листопада 2012 р.; Паспорт житлово-комунального господарства Тернопільської області.

Не сформований поки що механізм припинення надання житлово-комунальних послуг у разі заборгованості з їх оплати. Справа в тому, що не лише немає відповідної нормативної бази, але і технічно це важко зробити стосовно окремих видів послуг, які надають житлово-комунальні підприємства (наприклад, подача води, газу тощо). А за такими видами послуг, як прибирання територій і припинення здійснення відповідних робіт, може мати негативні наслідки: значне погіршення санітарно-гігієнічного стану, створення незручностей і завдання шкоди тим користувачам, які не мають заборгованості з оплати послуг.

Найбільш суттєвими *недоліками* господарського механізму житлово-комунального господарства, які зумовлюють необхідність проведення докорінних реформ, є:

- сповільнені ринкові перетворення і структурні зрушення в галузі, відсутність конкурентного середовища;
- незадовільний технічний стан основних засобів житлово-комунального господарства, в зв'язку з цим – великі втрати ресурсів у мережах;
- неповне відшкодування вартості послуг житлово-комунальних підприємств встановленими тарифами, значна регіональна диференціація тарифів;
- практика дотування збиткових підприємств, яка унеможливає вихід їх з фінансової кризи, розвиває споживацькі тенденції;
- монопольне становище більшості підприємств, що не створює стимулів до здешевлення собівартості послуг, зменшення витрат енергетичних ресурсів і непродуктивних видатків;
- низька продуктивність праці і велика кількість працюючих у житлово-комунальному господарстві;
- відсутність кваліфікованих менеджерів, здатних ефективно управляти комунальними підприємствами;
- низька якість послуг і зменшення обсягів їх надання, що призводить до зменшення доходів житлово-комунальних підприємств;
- заборгованість населення за надані послуги, велика кількість комунальних пільговиків;
- обмеженість фінансових ресурсів об'єктів комунальної власності, хронічна нестача коштів, необхідних не тільки для потреб розвитку підприємств, але і для поточного їх утримання.

Ми вважаємо, що для подолання зазначених недоліків потрібно провести комплексне реформування сфери житлово-комунального господарства відповідно до таких основних напрямків:

1. *Формування нормативно-правової бази функціонування житлово-комунального господарства:*

- удосконалення нормативно-правових актів відповідно до ринкових умов;
- стандартизація послуг житлово-комунальних підприємств;
- перегляд нормативної бази, яка регламентує склад витрат підприємств;

- удосконалення порядку формування тарифів на житлово-комунальні послуги.

2. *Забезпечення фінансової стабілізації галузі:*

- проведення комплексної державної регуляторної тарифної політики;
- стимулювання скорочення енерговитрат;
- ефективна дотаційна підтримка підприємств;
- перегляд пільг і чітке визначення джерел їх фінансування, перехід до адресних пільг населенню;
- запровадження механізмів перерахунку плати за ненадані або неякісні послуги.

3. *Інституційні перетворення в галузі:*

- роздержавлення, демонополізація, створення конкурентного середовища в житлово-комунальному господарстві;
- ефективне державне регулювання діяльності природних монополій;
- створення товариств власників житла, служб замовника, розвиток договірних відносин у галузі;
- встановлення дієвого контролю за встановленням тарифів та їх прозорістю;
- перехід на енергозберігаючі технології, прилади обліку та регулювання споживання води та теплоенергії.

Упродовж останніх років в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів і програм, спрямованих на подальший розвиток цієї життєво важливої галузі економіки. Так, у Законі України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» (далі–Програма) конкретизовано мету і принципи реформи житлово-комунальної сфери, визначено напрями, завдання та заходи щодо її проведення.

Так, у законі вказано, що *метою* Програми є: здійснення державної політики з реформування житлово-комунального господарства, підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів та національних стандартів.

Для формування ефективного фінансового механізму галузі важливим стало визначення в Програмі *принципів державної політики* реформування житлово-комунального господарства, зокрема це:

- спільна відповідальність держави та органів місцевого самоврядування за якісне виконання Програми, забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів та ефективність сфери житлово-комунального господарства в цілому;
- доступність для всіх верств населення житлово-комунальних послуг, що відповідають вимогам державних стандартів;
- пріоритетне спрямування державної підтримки на забезпечення соціальним житлом визначених законом категорій громадян з одно-

- часним створенням доступної системи довгострокового кредитування житла для інших верств населення;
- формування та дотримання державних соціальних стандартів (норм і нормативів) у сфері житлового фонду та житлово-комунального обслуговування;
 - створення умов для прозорого та незалежного державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг, захисту прав споживачів і налагодження зворотного зв'язку із суспільством;
 - забезпечення ефективного використання грошових, матеріальних і людських ресурсів у сфері житлово-комунального господарства;
 - відповідальність держави (щодо управління, регулювання, стимулювання і технічної підтримки) та органів місцевого самоврядування (стосовно планування розвитку житлового фонду та комунальної інфраструктури, ефективного використання комунального майна) за ефективність функціонування житлово-комунального господарства;
 - перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги, запровадження надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з оплатою житла та комунальних послуг;
 - створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання і споживачів на ринку житла й житлово-комунальних послуг;
 - забезпечення збалансованого розвитку енерго-, тепло-, водо-, газопостачання та водовідведення під час виконання програм житлового і промислового будівництва;
 - забезпечення населення високоякісною питною водою;
 - технічне переоснащення галузі на основі широкого застосування вітчизняних і зарубіжних науково-технічних досягнень, зокрема в енерго- та ресурсозбереженні, впровадження екологічно чистих технологій;
 - стимулювання будівництва шляхом зняття адміністративних бар'єрів та розвитку конкуренції на ринку будівельних матеріалів;
 - розвиток публічно-приватного партнерства у сфері будівництва, реконструкції житлового фонду та комунальної інфраструктури;
 - гласність, громадський контроль, прозорість та участь громадян у прийнятті рішень з питань реформування та розвитку житлово-комунального господарства, інформування населення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо основних принципів та завдань державної політики у сфері житлово-комунального господарства;
 - створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання у сфері житлово-комунального господарства та інвесторів.

Основними завданнями реформування житлово-комунального господарства визначено такі:

- розвиток державного регулювання діяльності природних монополій на ринку комунальних послуг;

- формування державної житлової політики, спрямованої на створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із залученням інвесторів-забудовників на умовах конкурсу;
- забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства;
- технічне переоснащення житлово-комунального господарства, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів, необхідних для виробництва (надання) житлово-комунальних послуг, у тому числі створення дієвого й прозорого механізму стимулювання використання альтернативних джерел енергії та видів палива;
- залучення інвестицій та співпраця з міжнародними фінансовими установами й донорськими організаціями;
- залучення громадськості до процесів формування житлової політики та реформування житлово-комунального господарства.

Фінансове забезпечення виконання Програми намічено здійснювати за такими напрямками:

- розроблення фінансового механізму надання та утримання житла (іпотека, товариства індивідуальних забудовників, кредитні спілки тощо), а також підвищення енергоефективності житлових будинків;
- перехід до економічно обґрунтованих тарифів для всіх категорій споживачів житлово-комунальних послуг, запобігання перехресному субсидуванню, недопущення зростання інфляції за рахунок необґрунтованого завищення цін і тарифів;
- забезпечення державної підтримки в наданні та обслуговуванні житла (створення системи державного страхування кредитів, визначення принципів і механізму підтримки населення з використанням коштів державного бюджету, широке використання лізингу устаткування);
- реструктуризація та списання безнадійної заборгованості у сфері житлово-комунального господарства за умови переходу до економічно обґрунтованих тарифів.

Фінансове забезпечення виконання Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства неможливе без визначення складу і спрямування необхідного обсягу фінансових ресурсів. Так, до джерел фінансування заходів Програми віднесено: кошти державного та місцевих бюджетів; кошти підприємств та інших джерел, не заборонених законодавством; кошти, акумульовані шляхом введення спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість житлово-комунальних послуг та/або послуг з постачання теплової енергії.

Підбиваючи підсумок, потрібно відзначити, що виконання заходів Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 рр. дасть можливість:

- забезпечити реалізацію державної політики щодо регіонального розвитку, передусім у сфері житлово-комунального господарства;

- створити сприятливі умови для накопичення інвестиційних ресурсів з метою технічного переоснащення підприємств житлово-комунального господарства та розвитку комунальної інфраструктури;
- провести комплексну модернізацію і технічне переоснащення підприємств житлово-комунального господарства з метою зменшення ресурсоспоживання і дотримання екологічних нормативів та норм протипожежного захисту;
- зменшити до рівня експлуатаційної безпеки зношеність основних засобів у житлово-комунальній сфері та витрати і втрати при виробництві (наданні) житлово-комунальних послуг;
- забезпечити сталу та ефективну роботу підприємств житлово-комунального господарства, підвищити рівень безпеки систем життєзабезпечення населених пунктів;
- поліпшити якість житлово-комунального обслуговування населення відповідно до вимог національних стандартів, гармонізованих з міжнародними або регіональними;
- досягти оптимального співвідношення у рівні доходів населення і його витратах на оплату житлово-комунальних послуг;
- створити прозорий механізм взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств та громадськості, спрямований на вирішення проблемних питань у сфері житлово-комунального господарства.

27 лютого 2013 р. прийнято Державну програму активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр., в якій вказано, що структурні реформи у сфері житлово-комунального господарства спрямовані на забезпечення рентабельного функціонування та інвестиційної привабливості підприємств галузі, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, технічне переобладнання, підвищення енергоефективності житлово-комунального господарства та якості комунальних послуг. А серед основних завдань економічної політики держави на 2013–2014 рр. – здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності функціонування підприємств житлово-комунального господарства, задоволення потреб населення й господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів⁵⁵.

На особливу увагу заслуговують реформи стосовно ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг, позаяк найбільшу частину прибутку підприємств галузі становить прибуток від реалізації послуг за встановленими тарифами, порядок визначення яких потребує застосування нових підходів в умовах ринку. Саме тому тарифна політика держави в згаданій сфері знаходиться під пильною увагою політиків.

На сьогодні тарифи на життєво важливі послуги формуються за методом, який в економічній літературі відомий як метод «витрати плюс». Він перед-

⁵⁵ Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р., № 187.

бачає введення до тарифу всіх витрат, понесених на виробництво (надання) послуг й прибутку. Перевагами цього методу є простота розрахунку тарифів і гарантування беззбиткової діяльності підприємств. Разом з тим, він не позбавлений і недоліків, до яких можна зарахувати відсутність стимулів у підприємств до зменшення витрат та можливість необґрунтованого завищення вартості активів з метою максимізації прибутку та амортизаційних відрахувань; можливість розповсюдження асиметричної інформації між надавачами послуг і регулюючим органом, а також між надавачами послуг і споживачами.

Зазначена проблема знайшла своє відображення в Указі Президента України «Про концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг» (далі – Концепція), де зазначено, що політика ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг є неефективною, оскільки, з одного боку, не забезпечує відшкодування економічно обґрунтованих витрат, понесених на їх надання, а з іншого – дозволяє суб'єктам господарювання включати до тарифу необґрунтовані витрати. В Концепції представлено можливі шляхи вирішення цієї проблеми, до яких зараховано:

- вдосконалення порядку формування цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги (визначення критеріїв, за якими має здійснюватися оцінка економічної обґрунтованості цін (тарифів) на етапі їх встановлення та застосування, в тому числі з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку відповідного регіону та технічних можливостей суб'єктів господарювання; забезпечення окремого обліку доходів, витрат і фінансових результатів за кожним видом діяльності суб'єктів господарювання, що підлягають регулюванню; урахування інвестиційної складової для реалізації затверджених у встановленому порядку інвестиційних проектів; запровадження нормування витрат і витрат ресурсів, які б стимулювали оптимізацію витрат суб'єктів господарювання, що надають житлово-комунальні послуги);
- розроблення порядку корегування цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги, зокрема у випадку зміни цін на енергоносії та розміру мінімальної заробітної плати;
- розроблення порядку проведення перерахунків плати за ненадані, надані не в повному обсязі житлово-комунальні послуги та послуги, якість яких не відповідає нормативним вимогам;
- розроблення порядку відшкодування різниці між затвердженими цінами (тарифами) на житлово-комунальні послуги та економічно обґрунтованими витратами на їх виробництво;
- запровадження механізму введення в дію нових цін/тарифів на енергоносії, які є складовою ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, не раніше ніж через 30 днів після їх оприлюднення в засобах масової інформації;
- розроблення механізмів врахування при формуванні цін/тарифів відповідності якості житлово-комунальних послуг потребам споживачів;

– запровадження автоматизованих систем контролю за наданням споживачам житлово-комунальних послуг та багато інших.

Однак попри низку радикальних напрямів модернізації системи регулювання ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг, викладених у Концепції, методологічна основа встановлення тарифів не зазнала змін (вони продовжують визначатися за методом «витрати плюс»). Таким чином, проблема неефективного ціноутворення на житлово-комунальні послуги потребує подальших наукових досліджень у напрямку вдосконалення методології формування цін (тарифів), виявлення шляхів зниження собівартості послуг, організації публічно-приватного партнерства тощо.

§ 9.3. Перспективні напрями розвитку комунального сектору

В умовах побудови суспільного устрою, орієнтованого, з одного боку, на розвиток ринкових механізмів та інституцій, а з іншого – на посилення соціальної ролі держави, забезпечення достойного рівня життя громадян та покращення якості й доступності суспільних послуг, проблематика реформування комунального сектору економіки привертає до себе особливу увагу. Адже від того, як працюють комунальні підприємства, залежить якість життя населення кожної адміністративно-територіальної одиниці.

У комунальній сфері в даний час нагромадилося багато складних проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, без чого неможливим стає подальший розвиток нашої країни, інтеграція її у світове господарство, формування соціально орієнтованої і демократичної держави. Комунальний сектор економіки потребує докорінного реформування з метою забезпечення його розвитку, формування ринкових механізмів господарювання, зміцнення матеріально-технічної та фінансової бази, забезпечення прибутковості комунальних підприємств.

Основними напрямками реформування галузі повинно бути:

- створення конкурентного середовища у комунальному секторі;
- істотне підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства;
- проведення економічно обґрунтованої цінової політики;
- підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- формування соціального партнерства підприємництва з органами місцевого самоврядування, активізація роботи відповідних дорадчих та консультативних служб.

Комплексне дослідження даної системи проблем як у теоретичній, так і в практичній площинах дозволить істотно поліпшити фінансовий стан та оптимізувати роботу підприємств комунального господарства, максимізувати їх внесок у наповнення місцевих бюджетів, а головне – вирішити низку важливих соціальних проблем.

Одним з основних напрямів реформування комунальної сфери, як підтверджує зарубіжний досвід, може стати її *корпоратизація*. Однак рівень корпоратизації комунального сектору вітчизняної економіки залишається надзвичайно низьким, що зумовлено, зокрема, й недостатньою увагою до цієї проблеми у вітчизняній науковій літературі.

Підходи щодо розвитку корпоративних відносин у комунальному секторі повинні істотно відрізнятись від загальноприйнятих підходів, які застосовуються в інших сферах економічної діяльності. Це зумовлено особливостями місцевого самоврядування як суспільного інституту, функціонування якого пов'язане із задоволенням потреб членів територіальних громад. При цьому головна увага приділяється вирішенню тих важливих завдань місцевого значення, створенню тих суспільних благ, яким в ієрархії цінностей територіальної громади належить найбільш важливе місце, незалежно від того, в якій формі вони надаються. Інколи зростання матеріального добробуту членів громади може бути менш пріоритетним завданням, ніж ті, що безпосередньо не пов'язані з одержанням матеріальної вигоди, як, наприклад, покращення якості надання соціальних послуг, вирішення екологічних проблем тощо. Саме з цим пов'язана головна відмінність корпоративних утворень у комунальному секторі від інших корпорацій, яка полягає в тому, що дуже часто засновники та власники контрольних пакетів акцій ставлять перед компанією цілі, що не спрямовані на максимізацію прибутків акціонерів. Це можуть бути соціальні, економічні внески та внески в охорону навколишнього середовища⁵⁶.

Необхідно відмітити, що хоч за кордоном корпоративними є більшість комунальних підприємств⁵⁷, у нашій країні корпоративні відносини у комунальному секторі є слабо розвинутими. І це, незважаючи на те, що широкий досвід функціонування акціонерних товариств у комунальному секторі України було надбано ще в другій половині XIX ст. Зокрема, в Києві газове освітлення міста з 1870 р. забезпечувало Київське газове акціонерне товариство, яке спорудило два газових заводи і встановило в центрі 1500 ліхтарів, а в 1872 р. Київським акціонерним товариством водопостачання було збудовано та запущено в експлуатацію міський водогін. У цей час було здобуто й певний негативний досвід, про який доречно пам'ятати нині. Так, перед Першою світовою війною Київська міська влада внаслідок реалізації значних часток пакетів акцій товариств була позбавлена можливості контролювати такі найважливіші галузі міського господарства, як виробництво електроенергії й газу, водопровід, трамвай тощо. При цьому 90% акцій Київського електричного товариства та 85% акцій міського трамвая перебували в руках іноземних інвесторів, які, одержуючи мільйонні прибутки, сплачували до міського бюджету мізерні суми⁵⁸.

Позитивна вітчизняна й закордонна практика свідчить про те, що стратегічні галузі комунального господарства повинні перебувати під контролем орга-

⁵⁶ Міжнародні та національні стандарти корпоративного управління : зб. кодексів та принципів. – К. : Міжнар. фін. корпорація, 2002. – С. 57.

⁵⁷ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 225.

⁵⁸ Історія Києва : у 3 т. Т. 2 / редкол. : Ю. Ю. Кондуфор (гол. ред.) [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1986. – С. 196, 305.

нів місцевого самоврядування. Підтвердженням цього може служити також сучасний досвід діяльності закордонних корпорацій. Наприклад, в Австрії, Бельгії, Німеччині та Італії більш ніж половина зареєстрованих промислових корпорацій контролюється крупними акціонерами, які володіють пакетом з 50% або більше акцій⁵⁹. За умови чіткої регламентації на законодавчому рівні принципів та методів корпоративного управління це не становить надто істотної перешкоди для забезпечення ефективного функціонування корпорації на ринкових засадах. Крім того, не слід забувати про те, що корпорація, яка бере участь у господарській діяльності за стратегічними для місцевої влади напрямками, дуже часто виступає монополістом на регіональному чи локальному ринку. А це вже, навпаки, суттєвий стимулюючий чинник щодо участі в такій діяльності.

Разом з тим, поряд зі стратегічними сферами діяльності муніципалітетів, до яких належать водо-, енерго- і тепlopостачання, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія, водопровідно-каналізаційне господарство та інші, які забезпечують задоволення найнеобхідніших потреб громадян, функціонують також галузі менш пріоритетного значення. З метою більш ефективного розвитку останніх в умовах ринкової конкуренції місцева влада може реалізувати частину контрольного пакета акцій, що одночасно буде також істотним джерелом бюджетних надходжень. До таких галузей можна віднести побутове обслуговування населення, торгівлю, переробку сміття і твердих відходів, будівництво та реконструкцію муніципальних шляхів, будівництво житла тощо.

Вітчизняні підприємства комунальної власності, які складають основу комунального сектору економіки, працюють переважно збитково. Низькою залишається роль комунальних підприємств у формуванні доходів місцевих бюджетів. Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України загалом складають незначну частку – 3–4%.

В таких складних умовах важливо обрати вірну стратегію розвитку комунального сектору економіки, насамперед шляхом реформування об'єктів комунальної власності, кількість яких, незважаючи на низькі показники роботи, залишається значною. До того ж структура об'єктів комунальної власності показує, що питома вага потенційно прибуткових підприємств (промисловість, торгівля, будівництво, транспорт) у загальній кількості є мізерною. У власності територіальних громад перебуває багато об'єктів, які в нинішніх умовах є хронічно збитковими. Разом з тим, органи місцевого самоврядування виявилися усунутими від процесів приватизації більшості прибуткових підприємств, внаслідок чого такі об'єкти, як правило, повністю перейшли у приватну власність.

Функціонування підприємств-монополістів, заснованих винятково на комунальній формі власності, зумовлює їх інертність, що стримує процеси впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збору платежів за надані послуги. Тому визріла необхідність масштабних інституційних перетворень у комунальному секторі економіки та широкого залучення в цей сектор приватного капіталу. Підтвер-

⁵⁹ Міжнародні та національні стандарти корпоративного управління : зб. кодексів та принципів. – К. : Міжнар. фін. корпорація, 2002. – С. 55.

дженням доцільності цього може служити, зокрема, позитивний зарубіжний досвід Польщі, Угорщини, Чехії та інших країн постсоціалістичного простору.

Безперечно, одним зі стратегічних напрямів реорганізації комунальних підприємств має стати їх корпоратизація. В розвинутих країнах частка корпорацій у загальному числі організацій різних форм господарювання складає близько 10%, однак вони забезпечують більше 75% обсягів продажу і до 90% всіх отриманих доходів. Корпорації переконливо довели, що є однією з найбільш ефективних форм підприємницької діяльності в умовах ринку. До того ж корпорації – суб'єкти економічних відносин та органи місцевого самоврядування до певної міри схожі за своєю внутрішньою сутністю, оскільки діяльність останніх також має корпоративний характер. У зв'язку з цим, на наш погляд, існує життєво обґрунтована необхідність прискорити розвиток корпоративних відносин у комунальному секторі вітчизняної економіки.

Дана організаційно-правова форма господарювання може створити унікальні можливості щодо реформування комунальної власності з одночасним залученням до процесу роздержавлення представників територіальних громад, які зацікавлені не лише в зростанні особистого добробуту, але й у забезпеченні ефективної діяльності об'єктів комунального господарства. Розвиток корпоративних відносин сприятиме залученню в комунальний сектор значних обсягів фінансових ресурсів приватних інвесторів. Здатність акумулювати ресурси є однією з найважливіших переваг корпоративних утворень. Щодо цього потрібно відмітити також, що корпорації є не просто інструментом інтеграції індивідуальних активів, але й фактично створюють новий, додатковий капітал для суспільства. Внаслідок цього проявляється синергійний ефект, коли потенціал системи виявляється більшим від арифметичної суми складових її елементів. Крім того, корпоратизація комунальної власності може стати одним із важелів зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, що має надзвичайно важливе значення в сучасних умовах демократизації суспільства.

Разом з тим, сам по собі процес корпоратизації не стане засобом покращення роботи комунального господарства, якщо не буде вирішено комплекс проблем, пов'язаних із підвищенням ефективності механізмів корпоративного управління у цій галузі. Адже відомо, що досконале управління сьогодні в світі вважається одним із найважливіших чинників забезпечення конкурентоспроможності корпорацій. Ефективне управління дозволяє удосконалити використання капіталу та зберегти довіру з боку інвесторів. Крім того, воно допомагає в забезпеченні корпораціями інтересів широкого кола клієнтів та мешканців регіонів, в яких вони здійснюють свою діяльність, а також підзвітності наглядовим органам та акціонерам. Це, в свою чергу, забезпечує здійснення корпораціями діяльності на благо суспільства загалом.

Головна мета корпоративного управління полягає у підвищенні ефективності функціонування товариства та задоволенні інтересів учасників корпоративних відносин. При цьому надзвичайно важливо досягнути балансу інтересів сторін, що є однією з найважливіших умов оптимізації діяльності корпоративного утворення.

Характерною ознакою всіх режимів ефективного корпоративного управління є пріоритетність інтересів акціонерів, які довіряють товариствам розумно та ефективно використовувати їхні кошти. Корпоративне управління, що включає систему відносин між правлінням товариства, її радою, акціонерами та іншими зацікавленими особами, є одним з ключових елементів підвищення економічної ефективності. Крім того, корпоративне управління окреслює межі, в яких визначаються завдання товариства, а також засоби виконання цих завдань і здійснення моніторингу діяльності. Належне корпоративне управління має створювати стимули для того, щоб правління та спостережна рада прагнули досягти цілей, що відповідають інтересам товариства й акціонерів, та забезпечувати дієвий моніторинг, і таким чином сприяли ефективному використанню ресурсного потенціалу корпорації.

Передумовою ефективного корпоративного управління є досконале забезпечення правових основ такої діяльності. В Україні сформовано правове поле, що забезпечує діяльність у сфері корпоративного управління. Незважаючи на окремі неврегульовані питання та суперечності, нормативна база є і поступово вдосконалюється з урахуванням вітчизняного досвіду та кращих прикладів унормування корпоративних відносин у зарубіжних країнах.

Разом з тим, розвиток корпоративних відносин у комунальному секторі, який характеризується особливою специфікою та тісним взаємозв'язком із системою місцевого самоврядування, досі належним чином не регламентований. Існує необхідність повного, чіткого та прозорого визначення на законодавчому рівні принципів та ключових положень корпоративного управління у комунальному секторі з урахуванням специфіки такої діяльності.

На сьогодні в світі існує велика кількість стандартів (принципів, рекомендацій, кодексів) у сфері корпоративного управління. Найавторитетнішим серед цих документів є Принципи корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які були розроблені у 1999 р. за ініціативою ряду міжнародних організацій та 22 розвинутих країн світу, включаючи країни «великої сімки». У грудні 2003 р. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку ухвалила вітчизняні Принципи корпоративного управління. Однак специфіка функціонування комунального сектору вимагає застосування дещо відмінних підходів до корпоративного управління у цій сфері діяльності. Тому доцільним вважається затвердження системи особливих принципів корпоративного управління в галузі комунального господарства. До таких принципів слід віднести такі:

1. Корпоративне управління у комунальній сфері має сприяти досягненню головних його цілей, якими є:
 - максимізація доходів акціонерів;
 - збільшення прибутку корпорації та забезпечення її стабільного функціонування і розвитку;

- забезпечення максимально якісного та повного задоволення потреб членів територіальної громади в товарах, роботах, послугах та інших благах, у сфері задоволення яких здійснюється діяльність корпорації;
- наповнення місцевих бюджетів стабільними доходами, в тому числі від управління корпоративними правами місцевого самоврядування.

2. На відміну від корпорацій приватного сектору економіки, діяльність яких спрямована, як правило, винятково на збільшення прибутку товариства та зростання добробуту акціонерів, пріоритетною ціллю корпоративних утворень у комунальній галузі може бути вирішення соціальних, економічних, екологічних та інших завдань територіальної одиниці, в межах якої функціонує корпоративне підприємство.

3. Жодна з головних цілей корпоративного управління у цій сфері не може займати пріоритетного положення, якщо це істотно перешкоджає досягненню будь-якої з інших головних цілей корпорації. Вектор розвитку корпорації повинен враховувати необхідність досягнення всіх основних її цілей.

4. Корпорація повинна враховувати в своїй діяльності законні інтереси зацікавлених осіб, у тому числі територіальної громади, органів самоврядування та місцевої виконавчої влади.

5. Діяльність корпорацій повинна бути відкритою та прозорою. Звіти корпорації та інша суттєва інформація про її діяльність мають обов'язково публікуватися в місцевих засобах масової інформації. Акціонери та представники територіальної громади повинні володіти правом на своєчасне отримання повної та достовірної інформації про фінансово-господарський стан корпорації та результати її діяльності. Можливості доступу до інформації для всіх акціонерів мають бути рівними.

6. Представники органу місцевого самоврядування обов'язково повинні бути включені до складу наглядової ради корпорації, а один з них має очолювати наглядовий орган.

7. З метою забезпечення можливості дієвого впливу на прийняття управлінських рішень та попередження негативних наслідків діяльності корпорації для територіальної громади частка власності громади в корпоративному капіталі товариства повинна складати не менше 25%.

8. У корпораціях, які здійснюють діяльність у стратегічних (з точки зору значимості для територіальної громади) сферах діяльності, зокрема в галузях водо-, енерго- і теплопостачання, водопровідно-каналізаційного господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, екології та інших, частка комунальної власності має складати не менше ніж 50% корпоративного капіталу.

9. Представники органів місцевої влади та самоврядування повинні забезпечувати відстоювання інтересів корпорацій, учасниками яких вони є, в органах судової влади, в тому числі при розгляді справ про банкрутство товариств.

10. З метою ефективного управління на професійній основі власністю територіальної громади в корпоративному капіталі орган місцевого само-

врядування може делегувати повноваження щодо управління комунальною власністю недержавним структурам, відбір яких доцільно здійснювати шляхом проведення конкурсів.

11. Межі регулятивного впливу держави щодо діяльності суб'єктів природних монополій у сфері тепло-, газо-, електро-, водопостачання і водовідведення та ін. повинні бути чітко визначені на законодавчій основі.

12. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати комплексний, об'єктивний та професійний контроль за фінансово-господарською діяльністю корпорації, здійснювати постійний моніторинг функціонування корпорації.

Незважаючи на те, що принципи корпоративного управління мають декларативний характер і не є обов'язковим для дотримання нормативно-правовим документом, це не применшує їх цінності. Врахування затверджених принципів має стати основою для прийняття нормативних актів як на державному, так і на місцевому рівнях. В такому випадку вони будуть впроваджені у практику функціонування корпорацій, знайдуть відображення в статутних та внутрішніх документах товариств, дозволять оптимізувати їх роботу та підвищити соціальний ефект від діяльності корпорацій.

Доцільність визначення особливих принципів корпоративного управління в галузі комунального господарства, на нашу думку, полягає в тому, що вони можуть і повинні стати тим підґрунтям, яке створить фундамент для подальшої розбудови на єдиних засадах та якісно новому рівні нормативно-правової бази корпоративних відносин у комунальній сфері вітчизняної економіки. Розроблення та прийняття таких принципів повинно відбуватися шляхом глибокого, всестороннього вивчення предмета дослідження з урахуванням специфіки комунального господарства, а також вітчизняного й зарубіжного досвіду діяльності корпорацій.

Розвиток корпоративних відносин у комунальному секторі є однією з необхідних умов підвищення ефективності функціонування житлово-комунального господарства. Корпоратизація комунальної сфери повинна відбуватися з урахуванням специфіки галузі. Тільки в такому випадку можна буде покращити фінансовий стан й оптимізувати діяльність комунальних підприємств та водночас підвищити їх соціальну ефективність завдяки зростанню якості та доступності суспільних послуг. Специфіка комунального сектору вимагає застосування окремих підходів щодо корпоративного управління у цій галузі, що має бути втілено в особливих принципах корпоративного управління. На основі системи таких принципів можна буде сформулювати єдину, добре вивірену стратегію розвитку корпоративних відносин у комунальному секторі економіки, що дозволить впевнено йти в напрямку до підвищення ефективності функціонування вітчизняного житлово-комунального господарства, зокрема шляхом організації публічно-приватного партнерства.

§ 9.4. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства

Розбудова економічного простору й розвиток національного господарства в нових умовах глобалізації світового простору потребує впровадження нових форм взаємодії між суб'єктами й елементами виробництва в межах соціально-економічної системи. Форми взаємодії можуть бути різними, але під час їх реалізації здобувається нова якість виробничих відносин усередині соціально-економічної системи та інших груп суспільних відносин, які визначають стан розвитку продуктивних сил і типологізацію соціально-економічної формації. Стосовно суспільних відносин, що пов'язані безпосередньо із рухом продуктивних сил, сьогодні виділяють такі їхні групи: господарські, економічні, організаційно-правові, виробничі, соціальні, інформаційні, морально-психологічні та багато інших. За формою власності сьогодні розрізняють суб'єктів з державною і приватною формами.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» та іншими законодавчими актами. У договорі обумовлюється основна частина господарських відносин під час здійснення ДПП, проводиться ідентифікація осіб-учасниць такого партнерства.

Частіше взаємодія суб'єктів відбувається у сфері виробництва, здійснення господарської діяльності, залучення активів підприємців та підприємств до спільної діяльності задля задоволення суспільних потреб, інтересів територіальної громади. Домінуючими при такому підході є господарські чи виробничі відносини. Типовими й найпоширенішими учасниками сучасних господарських операцій та суспільних відносин, що випливають з них, виступають суб'єкти державної влади, місцевого самоврядування в особі їхніх представників – з одного боку, а з іншого – приватні особи (юридичні особи з недержавною формою власності на засоби виробництва, фізичні особи-підприємці). Саме ці типи учасників господарських відносин сьогодні якнайкраще віддзеркалюють суспільні потреби та спроможні забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток.

Відносини державно-приватного партнерства – суспільні відносини, що виникають та існують між учасниками (суб'єктами) такого партнерства під час здійснення спільної діяльності, інших форм співробітництва на об'єкті державно-приватного партнерства та оформлюються відповідними правовими актами з урахуванням мети, принципів, форм та інших засад організації партнерства. Такі відносини можуть розвиватися у різних аспектах (еконо-

мічні, екологічні, соціально-трудова, інформаційні, психологічні тощо), але для завдань ДПП їх окреслюють чіткою формою господарських відносин у межах чинного господарського й цивільного законодавства України. Подекуди відносини ДПП розглядають як одну з ефективніших форм залучення інвестицій, іноді – як альтернативу процесам приватизації підприємств та засобів виробництва.

Формою здійснення державно-приватного партнерства вважають договір про його здійснення, який відповідає одному з наперед регламентованих видів зобов'язань, а саме: договір про концесію або про спільну діяльність чи інший договір. Але згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» для цілей ДПП можуть укладатися договори лише про: 1) концесію; 2) спільну діяльність; 3) інші договори.

Такі регламентовані законодавством договірні відносини між учасниками ДПП отримали назву форм здійснення державно-приватного партнерства.

Концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння) за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Слід зауважити, що перелік об'єктів, які можуть надаватися у концесію згідно із Законом України «Про концесії», значно розширений у порівнянні з об'єктами, що пропонуються законодавством для цілей ДПП.

Договір концесії (концесійний договір) – договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до вимог Закону «Про концесії» з метою задоволення громадських потреб.

Концесіонером є суб'єкт підприємницької діяльності, який відповідно до Закону «Про концесії» на підставі договору отримав концесію. У розумінні ДПП концесіонером розглядається приватний партнер. На його стороні можуть виступати кілька осіб, якщо це передбачено умовами конкурсу з визначення приватного партнера та зафіксовано у договорі концесії.

Концесіодавцем виступає орган виконавчої влади або відповідний орган місцевого самоврядування, уповноважений відповідно Кабінетом Міністрів України чи органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору.

Договір про спільну діяльність, згідно із Цивільним кодексом України, – це договірне зобов'язання сторін (учасників) договору, яке укладається у письмовій формі, спільно діяти без створення юридичної особи для досяг-

нення певної мети, що не суперечить законові. Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство) або без об'єднання вкладів учасників. Змістом договору про спільну діяльність за домовленістю сторін можуть передбачатися умови вирішення спільних справ: координація спільних дій учасників; ведення їхніх спільних справ; правовий статус виділеного для спільної діяльності майна; покриття витрат та збитків учасників, їхня участь у результатах спільних дій тощо.

Істотними умовами договору, згідно із Цивільним кодексом України, є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди. Істотні умови договорів, що укладаються в рамках здійснення ДПП, мають відповідати вимогам, встановленим законами України. Так, істотною умовою для договору про здійснення ДПП є його вид – договір про концесію чи про спільну діяльність (інший вид договору). Також до істотних умов відносяться: строк дії договору, дата і місце його укладення, ціна в договорі. З боку держави визначення виду договору, що укладається в рамках ДПП, робиться державним органом, який приймає рішення про здійснення ДПП.

Сучасний стан розвитку ДПП оцінюється за кількома методиками. Так, за даними Світового банку щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури⁶⁰ в Україні впродовж 1992–2011 рр. було реалізовано 25 проектів, в які інвестовано 12 млн. дол. США, з них близько 11,5 млн. дол. США – у сфері телекомунікацій (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Проекти ДПП в Україні в 1992–2011 рр. за оцінкою Світового банку⁶¹

Сфера реалізації проекту	Кількість проектів, одиниць	Обсяг інвестицій, млн. дол. США	Частка, % од./дол.
Енергетика	12	225	48/1,9
Телекомунікації	10	11416	40/95,3
Транспорт	1	130	4/1,1
Водопостачання та каналізація	2	202	8/1,7
Всього	25	11973	100/100

До складу проектів ДПП, згідно з методологією Світового банку⁶², включено проекти, що реалізуються на основі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25%, а проект

⁶⁰ Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.

⁶¹ Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Аналіт. записка / А. Павлюк, Д. Ляпін ; Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.

⁶² Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf.

продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам. У розумінні ДПП, згідно з вимогами національного законодавства України, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди; об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію тощо. Звідси виникають певні розбіжності між обліковими даними моніторингу Світового банку та реальним станом розвитку ДПП в Україні. Між тим, офіційна систематизована інформація щодо ДПП в Україні відсутня⁶³.

За даними фахівців Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, за станом на 30 червня 2013 р. активність у сфері ДПП характеризується 160 реалізованими угодами про здійснення ДПП, з них у формі договорів у житлово-комунальному господарстві – 77 (48,1%).

За галузями господарства розподіл активності ДПП такий⁶⁴:

- у водопостачанні – 71 угода (44,38%);
- у виробництві, транспортуванні й постачанні тепла – 32 угоди (20,0%);
- у будівництві та експлуатації транспортної інфраструктури – 16 (10,0%);
- у сфері відпочинку, рекреації, туризму, культури та спорту – 9 (5,6%).

ДПП є перспективним методом організації співпраці бізнесу та органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ), структура об'єктів якого в основному була створена за радянської доби, є застарілою та неповороткою в управлінні. Їй властиві такі недоліки: монополізм виробників і виконавців житлово-комунальних послуг (ЖКП) відносно споживачів; зношеність основних засобів й житлового фонду, мереж енергопостачання, водопостачання, відтворення яких є досить капіталомістким; неефективна, несправедлива тарифна політика щодо ЖКП, багато інших негараздів. Це стає джерелом безперервних нарікань з боку споживачів, генератором економічних конфліктів. Для подальшого утримання об'єктів ЖКГ у належному стані вони потребують постійних інвестицій на оновлення основних засобів, мереж, житлового фонду. В цьому стануть у пригоді механізми ДПП.

Реалізація відносин ДПП у ЖКГ має свої особливості, які полягають у такому:

- непривабливість цієї сфери для великих інвесторів через знос основних засобів виробництва з надання житлово-комунальних послуг (тепломереж, водопостачання) та незадовільну платоспроможність споживачів;
- тривалість процесу розрахунків з інвестором та невизначеність кінцевого терміну окупності інвестицій у сфері ЖКГ;
- відсутність інвестиційної культури у більшості споживачів послуг ЖКГ, їхні «споживацькі» настрої;

⁶³ Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Наказ М-ва екон. розвитку і торгівлі України від 27 лют. 2012 р., № 255 ; Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2011 р., № 232.

⁶⁴ Гутцайт О. Державно-приватне партнерство в Україні [Електронний ресурс] : [інтерв'ю] / О. Гутцайт ; Телеканал БТБ, М-во екон. розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=4G6YzjfCf6E>.

- забезпечення послуг у безперервному режимі, неможливість тривалої зупинки у наданні послуги, наприклад, для капітальної реконструкції мережі;
- невизначеність або змішаність меж відповідальності між споживачем послуги та підприємством ЖКГ.

Тому в межах фактичного стану системи ЖКГ та законодавства України треба шукати переваги для інвесторів і громади у спільній роботі в цій сфері. Такими перевагами можуть бути:

- *для інвестора*: отримання ефекту в соціально-політичній площині; очікування часткової компенсації інвестиційних витрат з боку громади, держави, СЕС в цілому; продовження відносин у сфері ДПП на тривалу перспективу;
- *для громади*: стрімке підвищення якості послуг завдяки внесеній інвестиції; уникнення необхідності роботи зі споживачами послуг як дрібними інвесторами, зниження вартості обслуговування інвестицій.

Водночас можна виділяти й певні недоліки, що виникатимуть впродовж ДПП у сфері ЖКГ:

- *для інвестора*: велика кількість споживачів послуги з індивідуалізованими вимогами щодо якості послуг; замкнутість матеріального носія послуги (теплоносій, закінчення мережі) на приватну власність інших осіб – споживачів послуги, через що виникає привід для непорозумінь і конфліктів, у т. ч. шляхом припинення розрахунків за послугу, інвестицію;
- *для громади*: існування на її території стороннього суб'єкта (інвестора) із можливістю посиленого впливу на мешканців та їхні повсякденні інтереси; підвищення ризику поширення сторонніх інтересів, що суперечать інтересам більшості мешканців громади, по її території.

Серед форм організації ДПП у сфері надання житлово-комунальних послуг слід обирати лише такі, що спроможні не тільки задовольняти поточні потреби, але й знижувати ризики мешканців – споживачів послуг. Так, Законом «Про державно-приватне партнерство» встановлено джерела для отримання фінансових ресурсів під час здійснення ДПП (ст. 9), зокрема:

- фінансові ресурси приватного партнера;
- фінансові ресурси, що запозичені в установленому порядку;
- кошти державного та місцевих бюджетів;
- інші джерела, які не заборонені законодавством.

Так, фінансування робіт із розроблення, виготовлення землепорядної документації щодо перетворення комунальних мереж та її експертизи здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів чи за рахунок коштів особи, яка подала пропозицію про здійснення ДПП. Однак за законом така сплата коштів з боку приватної особи не створює для неї яких-небудь переваг під час проведення конкурсу з визначення приватного партнера у порівнянні з іншими учасниками конкурсу.

Законодавством виділено сфери державно-приватного партнерства господарської діяльності – певні сегменти господарського комплексу, в яких доцільно організувати ДПП, що, як правило, прив'язано до конкретних об'єктів його здійснення. Однак сфери ЖКГ як єдиної системи для здійснення ДПП у законі немає. Тут слід звернути увагу на особливості правового режиму об'єкта ДПП, що належить до сфери ЖКГ, та конкретного виду цієї діяльності.

Конкурсна процедура, яка проводиться для вибору приватного партнера, також повинна всебічно опрацювати майбутні відносини ДПП, передбачити у тексті угоди про здійснення такого партнерства усі необхідні та запобіжні заходи щодо збереження інтересів громади й кожного мешканця впродовж здійснення партнерства у сфері ЖКГ.

Держава як єдиний учасник відносин ДПП спроможна концентрувати навколо себе вагомі важелі щодо активізації форм ДПП, ефективної модернізації суспільства його інструментами, прискореного розвитку окремих галузей господарства на цій основі. Тому Законом «Про державно-приватне партнерство» визначено три функції, які покладено виключно на державні органи у сфері розвитку її партнерства з приватними суб'єктами господарювання, а саме:

- державна підтримка здійснення ДПП;
- гарантування прав приватних партнерів;
- запровадження контрольних заходів щодо укладених договорів.

Дієвими важелями щодо активізації ДПП у сфері ЖКГ наділено державні органи влади – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

Державну політику у сфері ЖКГ забезпечує центральний орган виконавчої влади – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. До його компетенції, зокрема, віднесено формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах ЖКГ, житлової політики, благоустрою населених пунктів, квітково-декоративного насінництва та розсадництва, поводження з побутовими відходами, поховання, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна; архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері ЖКГ.

Для управління системою надання житлово-комунальних послуг створено регуляторний орган – Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. До функцій цієї Комісії віднесено економічне обґрунтування та встановлення тарифів на ЖКП (водопостачання, тепlopостачання) суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, регулювання і ліцензування діяльності суб'єктів у сфері генерації, транспортування та постачання тепла, а також централізованого водопостачання та водовідведення.

Здійснення окремих функцій щодо державного контролю у сфері ЖКГ та надання відповідних послуг покладається на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Перспективним напрямом модернізації усієї системи ЖКГ сьогодні вважається залучення через інструменти ДПП до інвестиційних процесів безпосередньо суб'єктів – монополістів, що надають послуги, шляхом розробки індивідуальних інвестиційних програм, стратегій залучення інвестицій тощо. Важливим напрямом удосконалення ДПП у сфері ЖКГ є створення новітніх форм взаємодії держави з недержавними партнерами. Задля утримання споруд житлового фонду створюються об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачено, що *об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)* – юридична особа, яка створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна житлових комплексів, допоміжних приміщень, конструктивних елементів і технічного обладнання багатоквартирного будинку, його нежилых приміщень.

Балансоутримувач (будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд) – власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального й поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію.

Власник (приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків) – фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законодавством порядку⁶⁵.

У системі інтересів осіб – співвласників багатоквартирного будинку, його балансоутримувача та власників житла – є скомбінованість державно-приватних відносин. Застосування механізмів ДПП має на меті узгодження приватних, особистісних інтересів на тлі обслуговування власного житла, прибудинкової території, коли кожна людина зацікавлена у неруйнівному сценарії розвитку відносин ДПП.

По регіонах лідерами створення ОСББ є Дніпропетровська, Львівська області, тоді як у м. Севастополі мешканці не виявляють бажання вступати до ОСББ. За даними Міністерства регіонального розвитку і будівництва, на початок 2011 р. в Україні функціонувало понад 12 тис. ОСББ, а Загальнодержавною програмою реформування і розвитку ЖКГ на 2009–2014 рр. до

⁶⁵ Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р., № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 514.

кінця 2014 р. заплановано створити 45530 таких об'єднань⁶⁶. Однак дотепер активність створення ОСББ залишається вкрай низькою. В середньому цією формою державно-приватного партнерства охоплено трохи більш ніж 10% приміщень багатоповерхового житлового фонду. Загалом слід констатувати, що практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП й досі немає.

З метою активізації діяльності у сфері ДПП було схвалено «Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки», де сфера надання житлово-комунальних послуг була визнана серед пріоритетних для застосування механізмів ДПП: реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поведження з побутовими відходами, упорядження територій тощо.

Задля реалізації завдань і цілей цієї Концепції передбачено суттєве удосконалення механізму фінансування проектів державно-приватного партнерства, що передбачає упровадження новітніх фінансових інструментів, а саме: підвищення ефективності використання бюджетних коштів; активізацію залучення інститутів розвитку до реалізації зазначених проектів; розширення можливостей програмно-цільового фінансування; участь держави у реалізації проектів державно-приватного партнерства на принципах середньо- та довгострокового програмно-цільового фінансування.

Засобами безпосередньої державної фінансової підтримки ДПП є:

- надання прямої фінансової підтримки;
- відшкодування з державного бюджету витрат приватного партнера за надані споживачам послуги в порядку, встановленому законодавством;
- надання державних гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання та кредитування за рахунок державного і місцевих бюджетів;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення розвитку державно-приватного партнерства і його адаптація до законодавства ЄС.

Подальший розвиток державно-приватного партнерства передбачає поширення цього механізму в нових сферах здійснення господарської діяльності й надання послуг. Ефективність заходів ДПП залежить від сприйняття державної політики пересічними громадянами, споживачами послуг, а також від задоволення приватних інвесторів станом фінансових розрахунків щодо вкладених коштів у об'єкти ДПП.

⁶⁶ Близнюк А. Брифінг міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 14 грудня 2011 р. [Електронний ресурс] / А. Близнюк ; Офіц. сайт М-ва регіон. розвитку, будівництва та житл.-комун. господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/>.

Запитання для перевірки знань

1. Охарактеризуйте склад комунального господарства в Україні та назвіть його основну мету.
2. Що є особливістю складу основних засобів комунального господарства?
3. Від чого залежить структура основних засобів комунальних підприємств?
4. Які фінансові показники характеризують ефективність використання основних засобів?
5. Що є особливістю функціонування суб'єктів господарювання комунального господарства в процесі відтворення основних засобів та відновлення виробничих якостей комунальних підприємств?
6. Що є особливістю виробничо-господарської діяльності більшості підприємств комунальної сфери?
7. Як поділяються оборотні кошти комунальних підприємств за джерелами утворення?
8. За якими ознаками групуються витрати підприємств комунального господарства?
9. Що є вихідною базою для розрахунку прибутку комунальних підприємств?
10. За яким методом планують обсяг виручки підприємства комунального господарства?
11. Назвіть найбільш суттєві недоліки господарського механізму житлово-комунального господарства, які зумовлюють необхідність проведення докорінних реформ.
12. Назвіть основні шляхи реформування житлово-комунального господарства України.
13. Що передбачає корпоратизація комунальної сфери?
14. Що таке державно-приватне партнерство?
15. Назвіть особливості відносин державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері.

Розділ 10.

ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО- ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

§ 10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-експлуатаційного комплексу.

§ 10.2. Фінансова діяльність підприємств житлового господарства.

§ 10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств.

§ 10.4. Фінансова діяльність комунальних підприємств водопостачання та водовідведення.

Ключові терміни і поняття

Житлово-експлуатаційний комплекс; житлове господарство; підприємства житлового господарства; об'єкти комунальної власності; комунальні підприємства; фінансова діяльність; фінансово-господарська діяльність; фінансове забезпечення; основні засоби; оборотні кошти; доходи; витрати; собівартість; прибуток.

§ 10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-експлуатаційного комплексу

Одним із ключових завдань формування соціально орієнтованої економіки є забезпечення високого рівня і якості життя населення, що, зокрема, передбачає задоволення найнеобхідніших потреб громадян у комфортному житлі, енергетичному, санітарно-технічному і гігієнічному, а також транспортному обслуговуванні. Зрозуміло, що належне задоволення вищезгаданого переліку потреб можливе лише за умови функціонування ефективно організованого і забезпеченого сучасними технологіями та обладнанням житлово-експлуатаційного комплексу. До того ж, надаючи послуги, спрямовані на відтворення людського капіталу, а також комунальні послуги підприємствам, установам і організаціям, необхідні для забезпечення нормального процесу їх господарської діяльності, суб'єкти господарювання цієї сфери створюють передумови для ефективного соціально-економічного розвитку як окремих адміністративно-територіальних формувань, так і країни в цілому.

До складу житлово-експлуатаційного комплексу входять підприємства житлового (утримання й експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством) і комунального

господарства (комунальне і побутове енерго- та водопостачання, каналізаційне господарство, санітарно-технічна очистка і прибирання територій населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт та ін.) (рис. 10.1).

Житлове господарство – складова соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних формувань, покликана задовольнити потреби громадян у житлі.

До складу житлового господарства входять: житловий фонд, муніципальні дачні фонди, об'єкти інженерно-енергетичного устаткування для благоустрою житла та прилеглих до нього територій.

Управління житловим фондом і господарські функції з обслуговування житлових будинків, гуртожитків і прилеглих до них ділянок здійснюють спеціалізовані підприємства та організації (житлово-експлуатаційні контори, житлово-експлуатаційні дільниці, товариства з експлуатації житла, ремонтно-будівельні управління, постачальницькі, транспортні та інші організації), які формують єдину систему житлового господарства. Функціональними завданнями роботи вищеперелічених підприємств і служб є: утримання в належному технічному стані та збереження об'єктів житлового фонду і прилеглих територій; підвищення ступеня комфортності проживання у житлових приміщеннях шляхом проведення загальних (комплексних) ремонтно-відбудовчих робіт та регулювання будинкових систем електро-, газо-, тепло-, водопостачання і каналізації; отримання доходів від експлуатації житлового фонду, достатніх для компенсації витрат на проведення вказаної господарської діяльності.

Одними з головних індикаторів, які характеризують діяльність житлового господарства, є показники експлуатації житлового фонду, а саме: кіль-

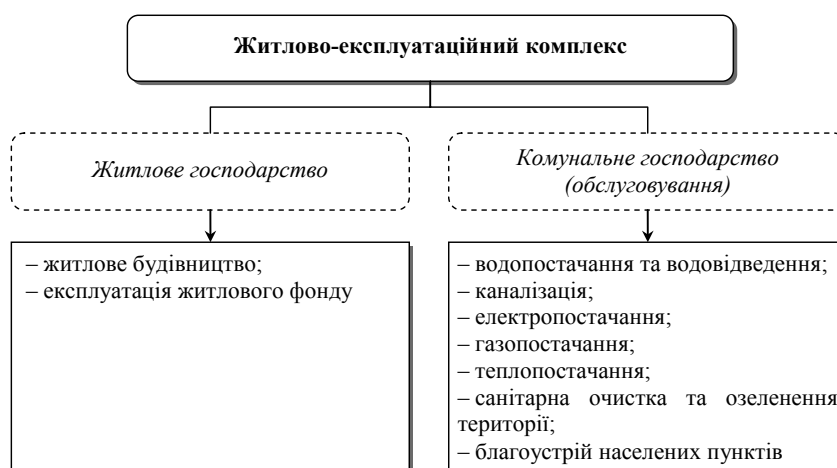


Рис. 10.1. Галузева структура житлово-експлуатаційного комплексу муніципального утворення

кість будинків та квартир у них, кількість мешканців, розміри житлової площі за окремими видами благоустрою, площа нежитлових приміщень, зданих в оренду, доходи і витрати на експлуатацію об'єктів житлового фонду, терміни експлуатації житла, обсяг робіт з ремонту приміщень та благоустрою прилеглих територій тощо.

Комунальне господарство – складова житлово-експлуатаційного 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.

Основною метою діяльності підприємств комунального обслуговування є забезпечення населення якісними послугами. До підприємств комунального господарства належать: санітарно-технічні підприємства; внутріміський пасажирський транспорт; підприємства комунально-побутового обслуговування; підприємства комунальної енергетики; зовнішній благоустрій; підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

Окрім поділу за галузевим принципом, сукупність різноманітних підприємств, установ і організацій житлово-експлуатаційного комплексу можна поділити на дві великі групи: 1) ті, що виробляють матеріальну продукцію; 2) ті, що надають послуги.

У свою чергу, до першої групи належать:

– заводи, виробничі цехи і майстерні, які випускають продукцію, що має речовий вираз (споживання такої продукції може відбуватися не відразу, вона може нагромаджуватись і зберігатися в складських приміщеннях та транспортуватися на значні віддалі). Як правило, зазначені суб'єкти господарювання мають підсобний характер і чисельність їх є незначною;

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

Друга група включає в себе такі види суб'єктів господарювання, які надають житлово-комунальні послуги (процеси виробництва і споживання послуг невіддільні і за часом співпадають):

- житлово-експлуатаційні організації, що створюють сприятливі умови для комфортного проживання в житлових будинках і гуртожитках;
- внутрішньоміський пасажирський транспорт, який задовольняє потреби населення в швидкому і зручному пересуванні територією населеного пункту;

- лазні, пральні, хімчистки і будинки побуту, які задовольняють побутові потреби громадян;
- готельне господарство, яке створює належні житлово-побутові умови для осіб, що тимчасово проживають на території населеного пункту;
- підприємства санітарної очистки, які забезпечують вивезення і знешкодження побутових відходів і сміття з житлових будинків та територій у межах населеного пункту.

При цьому *житлово-комунальні послуги* можуть бути трьох видів: особисті, виробничі і громадського призначення (локальні суспільні послуги). Перші надаються лише населенню, мають споживчий характер і оплачуються за рахунок особистих доходів домогосподарств (наприклад, послуги пасажирського транспорту, житлового господарства, лазень тощо). Другі – можуть надаватися як населенню (прання білизни громадян, видалення нечистот і вивезення сміття з їхніх будинків і т. ін.), так і суб'єктам господарювання (перевезення вантажів, газо-, водо-, теплопостачання тощо), які оплачують їх за рахунок своїх грошових коштів. Третім є суспільно корисні житлово-комунальні послуги, призначені для створення сприятливих умов проживання громадян та нормальної діяльності підприємств, установ, організацій у населеному пункті (утримання зелених насаджень, прибирання, миття та освітлення вулиць і дворів, благоустрій територій та ін.). Для них характерними є широкий контингент споживачів і відсутність оплати з їх боку за отримані послуги.

Для оперативного прийняття управлінських рішень щодо коригування діяльності та розвитку житлово-експлуатаційного комплексу органами місцевого самоврядування здійснюється моніторинг функціонування суб'єктів господарювання житлово-комунальної сфери за допомогою системи індикаторів, до яких, зокрема, можна віднести показники обсягу і структури наданих послуг у натуральному й вартісному виразі; індикатори використання ресурсів у процесі обслуговування; собівартість та рентабельність послуг; індикатори якості; показники оцінки фінансового стану. Крім цього, ці показники доповнює сукупність спеціальних індикаторів, які враховують техніко-економічні особливості окремих підгалузей житлово-експлуатаційного комплексу.

Наприклад, основними показниками, що використовуються для оцінювання рівня розвитку водопровідного господарства, є такі індикатори: нормативна потреба населення у водопостачанні, корисний відпуск води в розрахунку на одного мешканця протягом доби (водоспоживання на душу населення), відношення довжини водопровідної мережі до протяжності вулиць, обсяги подачі води у мережу, обсяги втрат води у водопровідній мережі.

З обсягами послуг із водопостачання певною мірою мають узгоджуватися масштаби виробничої діяльності каналізаційного господарства, яку характеризують такі спеціальні показники, як протяжність каналізаційної мережі; кількість підключень до неї; обсяги водовідведення; об'єми стічних вод, пропущених через очисні споруди; співвідношення між довжиною каналізаційної мережі та протяжністю водогону і вулиць; відношення кількості мешканців у будинках, обладнаних каналізацією, до загальної чисельності

місцевого населення; відношення стічних вод до подачі води у водопровідну мережу тощо.

Виробничо-господарська діяльність підприємств та організацій енергопостачання, спрямована на забезпечення відповідних комунально-побутових потреб мешканців та інших споживачів. Вказані потреби розраховуються згідно зі встановленими нормативами споживання на одного мешканця, одиницю продукції, робіт чи послуг, а потім порівнюються і узгоджуються з наявними виробничими можливостями діючих підприємств комунальної енергетики, визначеними на основі балансових розрахунків⁶⁷.

Роботу внутрішньоміського пасажирського електротранспорту характеризують натуральні показники чисельності перевезених пасажирів і загального пробігу пересувного складу, експлуатаційну діяльність готельного господарства – кількість наданих ліжко-днів, а пралень – вага обробленої білизни і т. д.

А тепер зупинимось на основних відмінних рисах *організації фінансів* підприємств житлово-експлуатаційного комплексу, які зумовлені загально-економічними, технологічними та управлінськими особливостями функціонування галузі.

Ціла низка особливостей фінансової діяльності підприємств житлово-комунальної сфери викликана своєрідністю виробленої продукції (наданих послуг), а також процесів її виробництва і споживання. Так, частина вказаних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення (про які згадувалось вище), є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюється на безоплатній основі. У цих підприємств відсутня виручка від реалізації, а затрати на проведення відповідних робіт (надання послуг) повністю відшкодовуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за таких обставин вони звільняються від сплати податку на прибуток підприємств.

На фінансові показники також чинить вплив специфічний ритм роботи підприємств комунального господарства, який напряму залежить від ритмічності споживання їх продукції (послуг) у населеному пункті. Така залежність викликає нерівномірність виробництва продукції (надання) послуг як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання). Тому необхідна виробнича потужність підприємств комунальної сфери розраховується за найбільшою потребою, яка виникає 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 використовуються не повною мірою, що зумовлює необґрунтоване зростання умовно-постійних витрат та 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.

⁶⁷ Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2005. – С. 279–282.

Як бачимо, для значної частини підприємств комунального господарства велике значення набуває забезпечення безперебійності виробництва і доставки продукції або послуг (насамперед це стосується подачі водо-, електро- і тепlopостачання, роботи пасажирського транспорту тощо). При цьому для забезпечення своєчасної доставки споживачам у складі багатьох комунальних підприємств створюється розгалужене мережеве господарство – розподільні трубопроводи, лінії і обладнання (водопроводи, газо-, енергомережі і т. ін.), які повинні перебувати в справному стані для уникнення втрат готової продукції на стадії її транспортування. У свою чергу, безперебійна робота суб'єктів господарювання комунальної сфери в комплексі досягається через проведення постійного технічного контролю за роботою обладнання і мереж, регулярних профілактичних (попереджувальних) ремонтів із заміною окремих вузлів та агрегатів, чіткого (регламентного) обслуговування виробничих потужностей, застосування доплат і премій за безаварійну роботу та стан об'єктів, якість обслуговування. Зрозуміло, що вищезазначені моменти знаходять своє відображення в особливому складі і структурі витрат на виробництво і реалізацію продукції (послуг).

Збіг у часі процесів виробництва, доставки і реалізації продукції (послуг) на більшості підприємств житлово-комунального господарства, на чому наголошувалось вище, позначається на формуванні особливого складу і структури їх *оборотних активів*. У результаті подібного збігу більшість житлово-комунальних підприємств не має незавершеного виробництва і готової продукції. Виняток складають пральні, хімчистки, ремонтні майстерні, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельні організації, що входять до складу житлово-експлуатаційного комплексу, які можуть мати доволі значні обсяги незавершеного виробництва.

Під час виробництва продукції (послуг) переважна більшість підприємств комунального обслуговування не використовує такі види оборотних активів, як сировина і основні матеріали, а в значних кількостях споживає допоміжні матеріали. Для прикладу, на спорудах, які забезпечують водопостачання, вода, забрана з природного середовища, шляхом обробки за допомогою допоміжних матеріалів набуває необхідної якості, що відповідає встановленим вимогам до питної води, після чого відбувається її доставка споживачам. Як правило, при наданні житлово-комунальних послуг використовуються лише допоміжні матеріали у вигляді палива і паливомасильних матеріалів, хімічних речовин і реактивів, миючих засобів, а також запасні частини для ремонту, малоцінні і швидкозношувані предмети.

Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за послуги (раз на місяць) у житлово-комунальних підприємств має місце значна дебіторська заборгованість з оплати послуг, яка покривається власними оборотними коштами. Водночас за окремими послугами, які оплачуються наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), виникають додаткові кошти, які враховуються як стійкі пасиви.

Відмінності у складі оборотних засобів на підприємствах житлово-комунальної сфери обумовляють особливості методики визначення оптимальної потреби в оборотних коштах як за кожною їх статтею, так і сукупного нормативу, про що детальніше піде мова в наступних підрозділах підручника.

Певною мірою особливості фінансів житлово-комунального сектору пов'язані також зі специфікою управління цією сферою та її підпорядкованістю. Так, з метою забезпечення комплексного збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, досягнення належного рівня та якості надання житлово-комунальних послуг, узгодження показників розвитку мережі окремих галузей житлово-експлуатаційного комплексу з генеральними планами розвитку населених пунктів і регіонів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у цій сфері:

- управління об'єктами житлово-комунального господарства;
- облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- сприяння розширенню житлового будівництва;
- забезпечення соціально-культурних закладів і населення усіма комунальними зручностями;
- збирання, утилізація відходів і сміття;
- благоустрій територій;
- організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;
- встановлення зручного для населення режиму роботи комунальних підприємств;
- затвердження транспортних маршрутів;
- утримання в належному стані кладовищ, їх охорона;
- залучення на договірних засадах підприємств, які не належать до комунальної власності, до обслуговування населення засобами транспорту та зв'язку тощо.

Одним із пріоритетних важелів, за допомогою якого органи місцевого самоврядування впливають на фінансове забезпечення підприємств житлово-експлуатаційного комплексу, є *регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги*, що може здійснюватися за допомогою таких методів:

- нормативного затвердження фіксованих тарифів;
- встановлення граничних меж рентабельності, дотримання яких є обов'язковим при формуванні цін (тарифів);
- оповіщення громадськості щодо підвищення тарифів та укладення договорів між місцевою владою і житлово-комунальними підприємствами.

Для того, щоб регулювання тарифів у сфері житлово-комунального господарства стимулювало залучення інвестиційних ресурсів у цю галузь, забезпечувало захист прав споживачів, сприяло впровадженню ресурсозберігаючих та маловідходних технологій на відповідних підприємствах, які є природними монополіями, воно повинно базуватись на формульних уніфікованих методиках розрахунків і відповідати критерію прозорості для інвес-

торів, споживачів послуг та органів влади. Крім цього, порядок обчислення тарифів на житлово-комунальні послуги повинен враховувати нормативи ресурсомісткості, періодичність і повноту оплати споживачами, рівень якості, категорійності послуг та платоспроможного попиту громадян тощо.

Таким чином, важливою специфічною рисою організації фінансів підприємств житлово-експлуатаційного комплексу є те, що органи місцевого самоврядування мають значні можливості для впливу на їх фінансово-господарську діяльність і, зокрема, на формування їх доходів і прибутків через відповідну тарифну політику, надання бюджетних дотацій, субвенцій та пільг зі сплати податків і зборів.

§ 10.2. Фінансова діяльність підприємств житлового господарства

Соціально-економічний розвиток України, піднесення добробуту, рівня та якості життя її громадян неможливі без вирішення однієї з найбільш болючих проблем сучасності – забезпечення населення комфортабельним житлом. У свою чергу, створення достатнього обсягу житлового фонду, покращення його експлуатації та підвищення ступеня збереження значною мірою залежать від ефективної діяльності житлового господарства.

Житлове господарство адміністративно-територіальних утворень – важлива соціально орієнтована галузь місцевого господарства, що поєднує у собі житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків та прилеглих до них територій, утримання і експлуатація яких здійснюється відповідними житлово-експлуатаційними, а також ремонтно-будівельними, постачальницькими, транспортними та іншими підприємствами й організаціями, які входять до складу суб'єктів господарювання цієї галузі.

Підприємствам житлового господарства притаманні свої особливості господарського розрахунку та організації фінансів, формування основного й оборотного капіталу, доходів і витрат, здійснення фінансової діяльності, які будуть розглянуті нижче.

Насамперед можна виділити такі найголовніші специфічні моменти в організації фінансів житлово-експлуатаційних підприємств на сучасному етапі розвитку економічної системи України.

Перша особливість полягає в тому, що на сьогодні поки що не вдалось кардинально змінити фінансовий механізм функціонування житлового господарства, який сформувався в умовах командно-адміністративної економіки. Протягом десятків років плата за житло лише частково покривала вартість цих послуг, і сьогодні в умовах низьких доходів переважної частини населення кардинально змінити тарифну політику та перейти до високих ставок квартирної плати, надходження від якої забезпечували б високорентабельну роботу вітчизняних житлових підприємств, не видається можливим.

Невключення до тарифів квартплати сум амортизаційних відрахувань на повне відновлення (заміщення) об'єктів житлового фонду призводить до того, що житлові підприємства продовжують функціонувати на засадах самокупності поточних витрат, пов'язаних з утриманням та обслуговуванням житла, та лише частини затрат на його капітальний ремонт. Іншими словами, діючий механізм фінансування підприємств і організацій житлового господарства поки що не забезпечує не тільки розширеного, а й простого відтворення їх основних засобів і виробничого циклу, а отже – повноцінної реалізації принципу господарського розрахунку.

Зміст *другої особливості* полягає у своєрідності взаємовідносин між суб'єктами господарювання житлового господарства та бюджетом. Так, сьогодні кошти державного і місцевих бюджетів виступають основним джерелом фінансових ресурсів житлових підприємств, які спрямовуються на нове житлове будівництво та капітальний ремонт державного і комунального житлового фонду. Тому, враховуючи значний дефіцит бюджетних ресурсів, це призводить до хронічного недофінансування згаданої діяльності.

В умовах функціонування механізму надання населенню безготівкових субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, у тому числі за користування і утримання житла, на фінансовий стан підприємств житлового господарства значною мірою впливають своєчасність і повнота перерахування відповідних бюджетних коштів на рахунки цих підприємств. Крім цього, кризовий стан галузі спонукає до звільнення органами місцевого самоврядування житлових підприємств комунальної форми власності від сплати місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів, що певною мірою покращує стан фінансового забезпечення їх господарської діяльності.

Основні засоби житлового господарства – будівлі, споруди як житлового, так і нежитлового призначення (житлові будинки, будівлі котелень, господарські споруди та ін.) та відповідне устаткування (обладнання для регулювання і обслуговування внутрішньобудинкових мереж та пристроїв, прибиральні машини тощо). При цьому житлові будинки складають більш ніж 90% усіх основних засобів галузі, тобто основу житлового господарства становить житловий фонд.

Житловий фонд – сукупність усіх видів і категорій житла – житлових будинків, квартир (частин житлових будинків чи квартир), інших приміщень, призначених та придатних для постійного проживання в них, а також для використання у встановленому порядку як службових жилих приміщень та гуртожитків.

До складу житлового фонду не включаються нежилі приміщення в житлових будинках, що призначаються для задоволення торговельних, культурно-побутових та інших непромислових потреб. Забороняється надавати у житлових будинках приміщення для потреб промислового характеру.

Гуртожитки – спеціально споруджені або переобладнані житлові будинки, що призначені для проживання робітників, службовців, аспірантів,

докторантів, слухачів, студентів, учнів, а також інших категорій громадян на період виконання роботи або навчання.

З метою розрахунку експлуатаційних витрат на утримання будинків та витрат на проведення ремонту, що, відповідно, враховується при диференціації розміру квартирної плати, житлові будинки залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання поділяються на 6 класів. Наприклад, до першого класу відносяться особливо капітальні будинки (термін служби – 150 років) з кам'яними або цегляними стінами (товщина в 2,5–3,5 цеглини), із залізобетонним чи металевим каркасом, із залізобетонним перекриттям, висотою приміщень від підлоги до стелі 3,0 метри і вище, з повним складом інженерного обладнання, в яких строк експлуатації не перевищує 50% терміну служби або виконано капітальний ремонт; а до шостого класу належать будівлі зі стінами полегшеної конструкції – збірно-щитові, каркасно-засипні, каркасно-камишитові, глинобитні, дерев'яні (рублені чи брущаті) та інші, термін служби яких – 30–50 років⁶⁸.

У процесі експлуатації житлові будинки, їх конструктивні компоненти та інженерно-технічне устаткування зазнають значного впливу природно-кліматичних умов (різкі коливання температури, вивітрювання, атмосферні опади, осідання ґрунту, розмивання ґрунтовими водами тощо) та діяльності самої людини.

Під *фізичним зносом* будівлі, її конструктивних елементів та інженерного обладнання розуміють поступову втрату ними своїх першопочаткових експлуатаційних кондицій і якостей: зниження міцності, стійкості, тепло- і звукоізоляційності, погіршення водо- і повітропроникності, зростання ступеня корозійного ураження тощо.

З метою оцінки технічного стану житлового фонду, розробки проектно-кошторисної документації і визначення витрат на ремонт житлових будинків обчислюється величина фізичного зносу у відносних показниках (відсотках) та вартісному (грошовому) виразі. Для розрахунку фізичного зносу будівель (споруд) використовуються два методи: експертний і за укрупненою оцінкою технічного стану об'єкта.

Суть *експертного методу* полягає в тому, що величина зносу житлового будинку в цілому визначається як сума значень зносу окремих його конструкцій і систем інженерного обладнання на основі оцінок інженера-експерта. При цьому можливі два варіанти застосування описаного методу. Згідно з першим для обчислення загальної величини фізичного зносу експерт визначає коефіцієнт зносу за кожним компонентом об'єкта, перемножує їх на встановлену повну вартість відновлення (заміщення) відповідного елемента і сумує отримані значення, тобто використовується формула:

$$\Phi Z_{об} = \sum_{i=1}^n K_i \times V_i,$$

⁶⁸ Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 30 вересня 1998 р. № 215 «Про затвердження Єдиного класифікатора житлових будинків залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання».

де $\Phi Z_{об}$ – нагромаджений фізичний знос об'єкта житлового фонду у грошовому вираженні, грн.; n – кількість конструктивних елементів, з яких складається згаданий об'єкт; K_i – коефіцієнт зносу i -го конструктивного елемента; B_i – повна вартість відновлення i -го конструктивного елемента об'єкта житлового фонду.

За другим варіантом величина фізичного зносу будівлі в цілому визначається як середньозважена на підставі такої формули:

$$\Phi Z_{об} = \sum_{i=1}^n \Phi_i \times \Pi_i / 100,$$

де $\Phi Z_{об}$ – загальний рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %; n – кількість конструктивних елементів, з яких складається згаданий об'єкт; Φ_i – рівень зносу i -го конструктивного елемента, %; Π_i – питома вага i -го конструктивного елемента в загальній відновлювальній вартості об'єкта житлового фонду.

Виходячи із вищесказаного, формула для визначення залишкової вартості житлового будинку (з урахуванням фізичного зносу) матиме такий вигляд:

$$ZB_{об} = B_{e(z)} \times (1 - P_{фз} / 100),$$

де $ZB_{об}$ – залишкова вартість об'єкта житлового фонду, грн.; $B_{e(z)}$ – вартість відновлення (заміщення) згаданого об'єкта, грн.; $P_{фз}$ – рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %.

Аналогічно до будь-яких інших основних засобів, житлові будинки зазнають і морального зносу, який має особливості прояву в житловій сфері. Так, *перший вид* морального зносу основних засобів, суть якого зводиться до зниження їх первісної (або відновлювальної) вартості внаслідок створення в результаті науково-технічного прогресу досконаліших і ефективніших за продуктивністю засобів праці, в сучасному житловому господарстві практично не проявляється. По-перше, це зумовлено нерегульованістю ринку житла, адже щорічні обсяги будівництва є набагато меншими, аніж необґрунтовано завищений попит на нього, який значною мірою стимулюється колосальними надходженнями валютних ресурсів від трудової міграції населення України в економічно розвинуті держави світу. По-друге, внаслідок постійного подорожчання енергоносіїв та збільшення рівня реальної заробітної плати зростає вартість будівельних матеріалів, конструкцій та будівельно-монтажних робіт, що обумовлює подорожчання житла як на первинному, так і на вторинному ринках.

Моральний знос *другого порядку* проявляється у невідповідності раніше споруджених житлових будинків за своїми об'ємно-планувальними, санітарно-гігієнічними, економічними й естетичними показниками та загальним рівнем благоустрою сучасним експлуатаційним вимогам і зростаючим потребам споживачів.

Обсяг житлового фонду, який планується ввести у плановому періоді ($Ж\Phi_{пл}$), обчислюється за формулою:

$$Ж\Phi_{пл} = ПЖ_{к.п.} - НЖ_{н.п.} + ВЖ,$$

де $P_{жп}_{к.п.}$ – потреба у житловій площі на кінець планового періоду за усіма джерелами фінансування; $H_{ж}_{п.п.}$ – наявна житлова площа на початок планового періоду; $V_{ж}$ – втрати загальної площі в житлових будинках через старіння, знос і внаслідок реконструкції житлових будівель⁶⁹.

Формування і відновлення (заміщення) житлового фонду проводиться шляхом житлового будівництва, реконструкції та виконання капітальних і поточних ремонтних робіт. При визначенні вартості вказаної реновації керуються спільним наказом Фонду державного майна України і Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження Порядку визначення вартості відтворення чи заміщення земельних поліпшень – будинків, будівель та споруд малоповерхового житлового будівництва».

Для компенсації часткового фізичного зносу проводиться капітальний і поточний ремонт. Водночас без нового будівництва моральний знос може бути усунений лише частково в результаті здійснення реконструкції житлової забудови або ремонтних робіт капітального характеру.

Реконструкція житлового будинку – це комплекс будівельних робіт та організаційно-технічних заходів, спрямованих на поліпшення експлуатаційних показників приміщень житлового будинку шляхом їх перепланування та переобладнання, надбудови, вбудови, прибудови з одночасним приведенням їх показників у відповідність з нормативно-технічними вимогами.

Під *капітальним ремонтом* будівлі розуміють комплекс ремонтно-будівельних робіт, який передбачає заміну, відновлювання та модернізацію конструкцій і обладнання будівель у зв'язку з їх фізичним зношенням та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників, а також покращення планування будівлі і благоустрою території без зміни будівельних габаритів об'єкта⁷⁰.

Розрізняють комплексний та вибірковий капітальний ремонт об'єктів житлового фонду.

За допомогою *комплексного капітального ремонту*, який охоплює будівлю в цілому чи її окремі секції, усувається фізичний і моральний знос, тобто здійснюється одночасне відновлення усіх зношених конструкцій, систем інженерно-технічного обладнання та поліпшується рівень благоустрою житлового будинку. *Вибірковий капітальний ремонт* передбачає проведення заміни і підсилення окремих конструктивних елементів будівлі або її інженерного устаткування, несправність яких негативно впливає на технічний стан суміжних конструкцій і може призвести до їх ушкодження чи повного зруйнування. Завдяки такому ремонту усувається виключно фізичний знос.

Джерелами фінансування реконструкції та капітального ремонту житлового фонду виступають доходи від оренди нежитлових приміщень, перевищення доходів над видатками з експлуатації житлового фонду, бюджетні асигнування.

⁶⁹ Жнякін Б. О. Економіка підприємств соціальної інфраструктури : навч. посіб. / Б. О. Жнякін, В. В. Краснова, О. В. Бичкова. – Донецьк : ДонНУ, 2003. – С. 39–40.

⁷⁰ Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства № 76 «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» від 17 травня 2005 р.

Поточним ремонтом об'єкта житлового фонду вважається комплекс ремонтно-будівельних робіт, який передбачає систематичне та своєчасне підтримання на належному рівні експлуатаційних якостей будівлі, попередження передчасного зносу її конструкцій та систем інженерно-технічного обладнання та усунення в них дрібних пошкоджень і несправностей.

Поточний ремонт житла поділяється на два види: профілактичний і непередбачений.

Профілактичний поточний ремонт – це систематично здійснювані роботи, щодо яких наперед планується час, місце і обсяг їх проведення з врахуванням технічного стану окремих конструктивних компонентів житлових будівель та їх інженерного обладнання.

Непередбачений поточний ремонт передбачає термінове усунення наслідків різного роду аварій та виконання незапланованих ремонтних робіт, потреба у здійсненні яких виникла спонтанно в процесі експлуатації або в ході проведення поточного профілактичного ремонту і відстрочення яких не може бути допущене без нанесення збитку для збереження і нормальної експлуатації житлової будівлі.

Склад *оборотних коштів* підприємств і установ житлової сфери досить своєрідний і відображає техніко-економічні особливості їх функціонування. Так, на відміну від промисловості, у житловому господарстві частка оборотних коштів незначна, а у складі оборотних коштів житлово-експлуатаційних підприємств (окрім ремонтно-будівельних організацій) відсутні статті «Сировина, основні матеріали й покупні напівфабрикати», «Готова продукція», «Незавершене виробництво». Одна з характерних статей оборотних коштів житлових підприємств – «Розрахунки з абонентами» або «Заборгованість абонентів», яка формується за рахунок коштів, що надходять за надані житлово-комунальні послуги.

Таким чином, перелік нормованих оборотних коштів підприємств з утримання та експлуатації житлового фонду включає в себе: матеріали; паливо; запасні частини для поточного ремонту й експлуатації житлових будівель та інженерного обладнання; малоцінні і швидкозношувані предмети; витрати майбутніх періодів; розрахунки із квартиронаймачами (непрострочена заборгованість абонентів). А до групи ненормованих відносяться: кошти на банківських рахунках і в касі підприємства; кошти в розрахунках з дебіторами (окрім абонентів).

Джерелами формування оборотних коштів підприємств житлового господарства виступають власні і прирівняні до них кошти (прибуток від фінансово-господарської діяльності, невикористані залишки резервів, перевищення доходів над витратами на експлуатацію житлового фонду, стійка кредиторська заборгованість, бюджетні асигнування), а також позикові ресурси (короткотермінові кредити банків, надходження від продажу облігацій та ін.).

Особливістю фінансування оборотного капіталу житлово-експлуатаційних організацій є те, що поряд з типовими видами стійкої кредиторської заборгованості (із зарплати та нарахувань на неї, перед бюджетом і цільовими

фондами, резервом на оплату відпусток) для цих цілей використовуються особливі стійкі пасиви: передплата квартиронаймачів за надані послуги (авансом внесена квартплата), аванси орендної плати за нежитлові приміщення, аванси орендарів за цільовими зборами на покриття експлуатаційних витрат домогосподарства тощо.

Для розрахунку потреби у виробничих запасах житлових підприємств (матеріалах для поточного ремонту й експлуатації житлового фонду та його інженерно-технічного обладнання) вони поділяються на дві групи. До першої групи належать основні матеріали і запасні частини для здійснення ремонтних робіт, для яких встановлено типові норми витрачання на укрупнену натуральну одиницю виміру (наприклад, на 100 квартир, 1000 кв. м покрівлі, загальної площі тощо).

Визначення оптимального розміру оборотних коштів, авансованих у названі виробничі запаси, проводиться у два етапи: 1) спочатку на підставі типових норм витрачання обчислюються необхідні мінімальні запаси за кожним видом матеріалів і запчастин у натуральних вимірниках; 2) на основі розмірів мінімальних запасів та цін на них (з врахуванням транспортно-заготівельних витрат) розраховуються індивідуальні та сумарний норматив оборотних коштів, авансованих у матеріальні цінності першої групи, в грошовому вираженні.

Усі інші матеріали, що використовуються в процесі експлуатації житлового фонду, належать до другої групи. Норматив за ними встановлюється на рівні середніх фактичних залишків у попередньому періоді (році) за врахуванням непотрібних і зайвих матеріальних запасів.

Норматив оборотних коштів у розрахунках із квартиронаймачами визначається з врахуванням встановленого терміну внесення плати за користування житлом (квартирної плати). Наприклад, якщо встановлено, що розрахунковим періодом є календарний місяць і квартирна плата вноситься щомісячно не пізніше 20 числа місяця, що настає за розрахунковим, то норматив за цією статтею оборотних коштів визначається, виходячи із 50-денної заборгованості нарахованої квартирної плати⁷¹.

Спосіб нормування оборотних коштів на витрати майбутніх періодів (наприклад, на проведення довгострокового капітального ремонту житлових будівель та їх інженерного устаткування) на підприємствах житлового господарства аналогічний до того, який використовується в промисловості. Потребу в оборотних коштах (норматив) за цією статтею визначають за формулою:

$$H_{me} = B_n - B_k - B_c,$$

де H_{me} – норматив оборотних коштів на витрати майбутніх періодів; B_n – кошти, авансовані у витрати майбутніх періодів на початок запланованого періоду (за врахуванням отриманих банківських кредитів); B_k – витрати майбутніх періодів, передбачені відповідними кошторисами в плановому періоді; B_c – частина витрат майбутніх періодів, що відноситься до собівар-

⁷¹ Моляков Д. С. Финансы отраслей народного хозяйства : уч. пособ. / Д. С. Моляков. – М. : Финансы и статистика, 2000. – С. 181–182.

тості продукції в плановому періоді і передбачена кошторисом виробництва або погашається за рахунок інших спеціальних джерел фінансування⁷².

Планування видатків місцевих бюджетів на утримання житлового господарства має свої особливості, воно розпочинається з визначення грошових надходжень і доходів цих підприємств, які, як правило, є меншими за видатки. В житловому господарстві визначаються доходи за всіма джерелами надходжень:

- квартирна плата;
- орендна плата за нежитлові приміщення;
- цільові збори за комунальні послуги;
- внески орендаторів на покриття експлуатаційних витрат з утримання і обслуговування житлового фонду;
- кошти, які одержують від електроенергетичних підприємств на відшкодування витрат з обслуговування внутрішньобудинкових мереж електропостачання;
- інші доходи.

Основним джерелом доходів житлово-експлуатаційних підприємств виступає *квартирна плата*. При фінансовому плануванні грошових надходжень від квартирної плати може використовуватись два методи: укрупнений і поквартирного розрахунку. При першому способі загальна сума планових надходжень від квартплати розраховується як добуток розміру середньорічної житлової площі і середньої ставки плати за 1 кв. м.

Розмір середньорічної оплачуваної житлової площі (*Ж*) у плановому році обчислюється за такою формулою:

$$Ж = П + В \times M / 12 - Н \times (12 - М) / 12,$$

де *П* – розмір житлової площі на початок року; *В* – розмір житлової площі, яка вводиться в дію; *Н* – розмір житлової площі, яка вибуває з експлуатації; *М* – кількість місяців функціонування житлової площі за рік, яка обчислюється, починаючи з 1 числа місяця, наступного за місяцем її введення в експлуатацію (аналогічний підхід застосовується і при розрахунку терміну використання житлової площі, що вибуває); 12 – кількість місяців у році.

Розрахунок середньої ставки квартирної плати за 1 кв. м житлової площі (середньорічного тарифу) проводиться шляхом ділення загальної суми отриманої квартирної плати на середньорічний розмір експлуатованої житлової площі на основі звітних даних за попередній рік.

Чинники, які впливають на величину квартплати:

- зміни тарифів згідно з рішеннями уряду та органів місцевого самоврядування;
- поліпшення умов благоустрою квартир у нових будинках;
- забезпечення будинків ліфтами;
- місцезнаходження та поверховість будинків;
- пільги з плати за житло для окремих категорій громадян.

⁷² Зятковський І. В. Фінанси підприємств : навч. посіб. / І. В. Зятковський. – 2-ге вид., доповн. і переробл. – Тернопіль : Екон. думка, 2002. – С. 129.

При визначенні величини тарифів (нормативних витрат, пов'язаних з утриманням і обслуговуванням об'єктів житлового фонду та прилеглих до них територій) суб'єкти господарювання всіх форм власності, які надають зазначені послуги, керуються «Порядком формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

Відповідно до вищезгаданого Порядку величина тарифів розраховується окремо за кожним будинком залежно від запланованих кількісних показників послуг, що фактично повинні надаватися для забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій з урахуванням визначеного переліку послуг.

Вказаний перелік включає в себе такі види послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій:

- прибирання прибудинкової території;
- прибирання сходових кліток;
- вивезення побутових відходів (збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення);
- прибирання підвалу, технічних поверхів та покрівлі;
- технічне обслуговування ліфтів;
- обслуговування систем диспетчеризації;
- технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем (гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації);
- дератизація;
- дезінсекція;
- обслуговування димовентиляційних каналів;
- технічне обслуговування та поточний ремонт систем протипожежної автоматики та димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем у разі їх наявності;
- поточний ремонт конструктивних елементів, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристроїв будинків та елементів зовнішнього упорядження, що розміщені на закріпленій в установленому порядку прибудинковій території (в тому числі спортивних, дитячих та інших майданчиків);
- поливання дворів, клумб і газонів;
- прибирання і вивезення снігу, посипання частини прибудинкової території, призначеної для проходу та проїзду, протиожеледними сумішами;
- експлуатація номерних знаків на будинках;
- освітлення місць загального користування і підвалів та підкачування води;
- енергопостачання ліфтів;

- періодична повірка, обслуговування і ремонт квартирних засобів обліку води та теплової енергії, у тому числі їх демонтаж, транспортування та монтаж після повірки⁷³.

Житлово-експлуатаційні організації можуть здавати в оренду нежитлові приміщення торговим, постачальницько-збутовим, промисловим та іншим підприємствам. Планова сума *орендної плати за нежитлові приміщення* обчислюється двома способами: 1) на основі діючих ставок і середньорічної нежитлової площі, яка здається в оренду; 2) шляхом прямого підрахунку за кожним орендованим нежитловим приміщенням (підсумовуванням величини орендної плати, зафіксованих у відповідних договорах між підприємством житлового господарства та орендарем).

Цільові збори житлово-експлуатаційних організацій – це платежі орендарів нежитлових приміщень та квартиронаймачів за центральне опалення і різноманітні комунальні послуги (водо-, тепло-, електропостачання, каналізаційне відведення стічних вод, користування колективними телеантенами тощо), які сплачуються понад квартирну і орендну плату відповідно у випадку, коли розрахунки за вказані послуги із підприємствами комунального обслуговування проводяться через житлово-експлуатаційну організацію.

Окрім цільових зборів за опалення і комунальні послуги, орендарі нежитлових приміщень сплачують *внески на покриття експлуатаційних витрат житлового господарства*. Обсяг частини загальних для житлової організації витрат на управління, експлуатацію і поточний ремонт житлового фонду, у відшкодуванні якої зобов'язані брати участь орендарі (сума зборів з орендарів – Z_{op}), розраховується за допомогою формули:

$$Z_{op} = [(B_z - B_{кр}) / (P_{ж} + P_{н})] \times P_{н},$$

де B_z – загальні витрати на експлуатацію житлового фонду за рік, грн.; $B_{кр}$ – річні витрати на капітальний ремонт і реконструкцію житлового фонду, грн.; $P_{ж}$ – середньорічна експлуатована житлова площа, кв. м; $P_{н}$ – середньорічна орендована нежитлова площа, кв. м.

Розрахована сума витрат, яка підлягає відшкодування за рахунок орендарів нежитлових приміщень, розподіляється між ними пропорційно до займаної площі, зазначеної в договорах на оренду. Орендарі щомісячно сплачують збори на компенсацію експлуатаційних витрат на поточний рахунок або в касу житлової організації відповідно до встановлених термінів.

До інших доходів підприємств житлового господарства відносяться:

- орендна плата за житлові приміщення;
- виручка від реалізації майна, макулатури і металобрухту;
- доходи від надання різноманітних послуг населенню і стороннім організаціям (утримання будинків і прилеглих територій, які знаходяться у власності житлово-будівельних кооперативів та належать приватним власникам, ремонт квартир на замовлення населення та ін.);

⁷³ Постанова Кабінету Міністрів України № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р.

- вартість оприбуткованих матеріалів від демонтажу нежитлових будівель, які використовуються при поточному ремонті;
- пеня за прострочку квартирної і орендної плати та різні неустойки;
- дотації з місцевих бюджетів та отримані субсидії тощо.

Одним із джерел доходів житлово-експлуатаційних підприємств і організацій є бюджетні кошти, які надходять на банківські рахунки у вигляді так званих *безготівкових житлових субсидій для населення*, механізм надання яких регламентується чинним законодавством, зокрема «Положенням про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

§ 10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств

Транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та виробництва в перевезеннях. Відомо, що між видами транспорту існує ринкова конкуренція, але кожний вид транспорту займає своє місце на ринку транспортних послуг.

Міський електротранспорт в умовах ринкової економіки залишається найбільш ефективним, економічним, екологічним та доступним видом громадського транспорту. Відповідно до Закону України «Про транспорт» даний вид транспорту визначено складовою єдиної транспортної системи України і віднесено до транспортної галузі, а згідно із загальним класифікатором «Галузі народного господарства України», підприємства міськелектро-транспорту належать до підприємств транспорту. Забезпечення ритмічної і безперебійної роботи пасажирського транспорту в цілому та електротранспорту зокрема займає в спектрі проблем життєдіяльності сучасного великого міста важливе місце, оскільки з ним пов'язане задоволення щоденних потреб у перевезеннях більшої частини населення. Від того, як працює міський транспорт, також залежить діяльність виробничих та інших господарських підприємств, організацій, установ. Перевагою електротранспорту, що забезпечує його широке застосування, є значна маневреність, провізна спроможність і висока регулярність перевезень.

До складу міського електротранспорту входять підприємства міського електротранспорту, що здійснюють перевезення пасажирів та вантажів, рухомих склад, трамвайні і тролейбусні лінії, ремонтно-експлуатаційні депо, службові приміщення, фунікулери, канатні дороги, ескалатори, заводи з ремонту рухомого складу і виготовлення запасних частин, споруди енергетичного господарства та зв'язку, промислові, ремонтно-будівельні, торговельні та постачальницькі організації, навчальні заклади, науково-дослідні та проектно-конструкторські установи, заклади охорони здоров'я, відпочинку, фізичної культури і спорту та інші культурно-побутові заклади і підприємства,

установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу міського електротранспорту⁷⁴.

Фінансова діяльність комунальних підприємств і, зокрема, міського електротранспорту опосередковує грошові відносини, пов'язані з формуванням та використанням доходів і накопичень підприємств галузі в процесі отримання коштів громадян, бюджету, інших джерел фінансування для забезпечення безперебійного обслуговування населення щодо надання послуг з перевезення.

На відміну від підприємств виробничої сфери в діяльності транспортних підприємств існують певні особливості щодо організації фінансів, пов'язані зі специфікою виробничого процесу, госпрозрахунку і методів управління їх діяльністю.

Перш за все, це пов'язано зі специфічною роллю транспорту в комунальному господарстві: перевезення пасажирів та їх речей відповідно до особистих потреб (приватні поїздки) або виробничої необхідності (поїздки на роботу чи місце служби тощо).

На транспорті, у тому числі й на електричному, не створюється новий матеріальний продукт, який би міг бути відділеним від процесу виробництва і брати участь у господарському обороті в натуральному вигляді як товар. Тому обсяги «виробництва» на електротранспорті вимірюються показниками просторового переміщення людей. Узагальнюючим показником транспортної продукції з перевезення пасажирів є *пасажирообіг*, що вимірюється в пасажиро-кілометрах.

Транспортним підприємствам притаманна інша форма кругообігу виробничих фондів. Відмінності процесу виробництва транспортної продукції визначають *особливість кругообігу виробничих фондів* у порівнянні з іншими галузями економіки. У зв'язку з тим, що на транспорті споживається і оплачується не готова продукція, а сам процес виробництва, кругообіг виробничих фондів тут проходить за формулою:

$$Г - Т \dots В - Г',$$

на відміну від схеми кругообігу в інших галузях матеріального виробництва:

$$Г - Т \dots В \dots Т' - Г',$$

де $Г$ – гроші; $Т$ – товар; $В$ – виробництво; $Т'$ – готовий продукт (послуга); $Г'$ – гроші з приростом.

Таким чином, у кругообігу виробничих фондів транспортних підприємств відсутній елемент $Т'$ – вартість новоствореного продукту. Це зумовлює більш короткий термін обороту засобів, оскільки продукція (в даному випадку – транспортні послуги) оплачується у момент споживання і час, протягом якого оборотні кошти перебувають у сфері обігу, істотно скорочується за рахунок стадії $В - Г'$ і залишається лише обіг допоміжних матеріалів, запасних частин і т. п. на стадії $Г - Т$.

Тому для транспорту характерними є незначні запаси матеріальних цінностей, незавершеного виробництва (незначна частка в оборотному капіта-

⁷⁴ Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р., № 232/94-ВР.

лі, що стосується здебільшого обслуговування рухомого складу), а показники якості «продукції» транспорту й форми відповідальності за безпеку переміщення пасажирів мають свою специфіку.

Наступна особливість – це специфічність продукту, що створюється живою працею на транспорті. *Новостворений продукт* виступає у вигляді корисного ефекту роботи транспорту, який можна споживати лише під час виробничого процесу. Продукція транспорту є невіддільною від самого процесу виробництва. З цього випливає, що продукцію транспорту неможливо нагромаджувати чи резервувати, як це робиться в інших сферах матеріального виробництва.

Особливими також є процеси, пов'язані з формуванням і використанням *основних засобів*. У структурі основних виробничих фондів підприємств міського електротранспорту найбільша питома вага (понад 45%) припадає на частку рухомого складу (трамвайні вагони, тролейбуси, вагони метро). На другому місці (близько 25%) – споруди (трамвайні колії, пристрої сигналізації і блокування, майданчики зупинок та ін.). На третьому місці – будівлі депо, електропідстанцій тощо (близько 15%). Близько 9% вартості основних фондів припадає на передавальні пристрої (контактна мережа, мережа живлення і т. п.). Машини і устаткування займають у середньому 5% вартості всіх основних фондів. До цієї групи входять силові машини й устаткування (електродвигуни), робочі машини, ремонтне устаткування, вимірювальні та регулюючі прилади і пристрої, обчислювальна техніка. На частку інших основних фондів припадає всього 0,3%. До цієї групи входять предмети, що служать більше року, незалежно від їх вартості й предмети вартістю більше 1000 грн. за одиницю незалежно від терміну їх служби.

Для оцінки *ефективності використання основних засобів* поряд з традиційними показниками (фондовіддача, рентабельність) застосовують комплекс аналітичних показників. Серед них найбільш важливими є коефіцієнти технічної готовності рухомого складу, випуску транспортних засобів на лінію, тривалість роботи на лінії, коефіцієнти завантаження транспортних засобів, пробіг транспортних засобів з вантажем і без вантажу тощо.

Що стосується формування і управління *оборотними коштами* транспортних організацій, то на електротранспорті сума оборотних коштів є незначною – це кілька відсотків до вартості рухомого складу. Специфічним є склад та структура оборотних коштів, які відображають економічні й технологічні особливості цієї галузі. Найбільша частка оборотних коштів – це кошти, вкладені у виробничі запаси: запасні частини і агрегати; обмінний фонд вузлів і агрегатів; паливо; малоцінні і швидкозношувані предмети (інструменти, інвентар, спецодяг, формений одяг); шини в запасах; незавершене виробництво (стосується тільки капітального ремонту тролейбусів, трамваїв та виготовлення для них запасних частин).

Джерелами формування власних оборотних коштів транспортних підприємств виступають прибуток, стійкі пасиви, короткострокові банківські кредити та кошти місцевих бюджетів.

На підприємствах міського транспорту в складі стійких пасивів вагоме місце займає стаття «Доходи майбутніх періодів». При складанні фінансових планів величина даного стійкого пасиву розраховується як 50% від суми середньомісячної виручки від реалізації місячних проїзних квитків та абонентів у році, що передував плановому, скорегованої на зміни в обсягах пасажирських перевезень та тарифах.

Характер виробничої діяльності визначає своєрідність складу, структури і методики *планування затрат* транспортних підприємств. У затратах значна питома вага належить витратам на електроенергію, заробітну плату з нарахуваннями й амортизаційним відрахуванням на повне відновлення основних фондів.

Оскільки транспортні підприємства надають однорідну послугу, це дозволяє планувати розмір затрат на одиницю продукції (послуги), тобто визначати планову собівартість одного перевезення пасажирів.

Повна планова собівартість послуг міськелектро транспорту являє собою виражену у вартісній формі сукупність нормативних економічно обґрунтованих витрат з операційної діяльності підприємства та фінансових витрат, пов'язаних із забезпеченням технологічного процесу перевезення пасажирів. Облік і калькулювання собівартості послуг проводиться за видами перевезень (трамвай, тролейбус) та за стадіями технологічного процесу.

До планових витрат операційної діяльності включаються:

- планова виробнича собівартість послуг, що надаються міським електричним транспортом;
- адміністративні витрати;
- витрати на збут послуг міського електричного транспорту;
- інші витрати з операційної діяльності.

Планування витрат здійснюється із застосуванням нормативного методу. Розмір витрат розраховується з додержанням систем проведення ремонтів та технічного обслуговування об'єктів міського електричного транспорту згідно з правилами експлуатації трамвая і тролейбуса, встановленими центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, а також норм споживання електроенергії трамваями або тролейбусами та інших енергетичних ресурсів, витрат матеріалів, середнього ресурсу роботи пневматичних шин тролейбусів, норм часу та розцінок з оплати праці, нормативів чисельності працівників підприємств, витрат на управління і обслуговування підприємств.

Витрати, об'єктивне нормування яких неможливе, плануються з урахуванням фактичних витрат за попередній рік, прогнозу індексів цін на промислову продукцію (послуги) на запланований рік та на підставі планових кошторисів⁷⁵.

⁷⁵ Порядок формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус), затверджений наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25 липня 2007 р., № 96.

До *планової виробничої собівартості* послуг, наданих міським електричним транспортом, включаються:

- 1) *прямі матеріальні витрати*:
 - витрати на електроенергію, що споживається на тягу рухомого складу;
- 2) *прямі витрати на оплату праці*:
 - витрати з основної заробітної плати основного виробничого персоналу (водії, кондуктори), діяльність якого безпосередньо пов'язана з процесом перевезення пасажирів. Зазначені витрати визначаються, виходячи з нормативної чисельності персоналу та відпрацьованого ним часу, установлених на підприємствах обґрунтованих тарифних ставок (окладів), відрядних розцінок та посадових окладів робітників;
 - витрати з додаткової заробітної плати основного виробничого персоналу (водії, кондуктори), встановлені відповідно до законодавства;
 - заохочувальні та компенсаційні виплати основному виробничому персоналу згідно із законодавством;
- 3) *інші прямі витрати*:
 - витрати на оплату праці та відповідні нарахування на неї виробничому персоналу, що виконує ремонт і технічне обслуговування об'єктів міського електричного транспорту;
 - єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування працівників, безпосередньо зайнятих здійсненням перевезень пасажирів;
 - амортизація основних засобів та нематеріальних активів виробничого призначення. Сума амортизаційних відрахувань для розрахунку тарифу визначається з урахуванням руху основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів виробничого призначення у планованому періоді. Розрахунок амортизації основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів підприємств здійснюється згідно із законодавством;
 - витрати на ремонт, який не пов'язаний з поліпшенням об'єктів підприємств (модернізація, модифікація, добудова, дообладнання, реконструкція тощо), утримання, експлуатацію, ремонт основного виробничого обладнання в обсягах, визначених законодавством, та інші види ремонтів і технічного обслуговування, в обсягах, визначених системами технічного обслуговування та ремонту об'єктів міського електричного транспорту;
 - вартість запасних частин, купованих комплектувальних виробів, паливно-мастильних та інших матеріалів, що використовуються безпосередньо для забезпечення технологічного процесу перевезень пасажирів і на технологічні операції, пов'язані з підготовкою трамваїв та тролейбусів до експлуатації, і є необхідною складовою для надання транспортних послуг;
 - витрати на оплату води для миття і прибирання трамваїв та тролейбусів;

- вартість ремонтних робіт і послуг, виконаних сторонніми підприємствами та організаціями;
 - вартість інструментів та екіпірування, виданих для поновлення їх запасів на трамваях або тролейбусах;
- 4) загальновиробничі витрати, пов'язані з управлінням та функціонуванням цехів і дільниць (структурних підрозділів підприємств), що забезпечують виробничий процес:
- витрати на управління виробництвом цехів і дільниць, що визначаються, виходячи з чисельності персоналу за штатним розписом, тарифно-кваліфікаційного складу апарату управління та встановлених на підприємствах тарифних ставок (окладів) (основна і додаткова заробітна плата, гарантійні та компенсаційні виплати, внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, оплата службових відряджень, витрати на підготовку та перепідготовку кадрів);
 - витрати на утримання, експлуатацію, поточний ремонт обладнання, операційну оренду основних засобів, інших необоротних активів загальновиробничого призначення та обов'язкове страхування відповідно до законодавства;
 - розрахована відповідно до законодавства амортизація основних засобів та нематеріальних активів загальновиробничого призначення;
 - витрати на виготовлення проїзних квитків та розрахункових документів;
 - витрати на закупівлю матеріалів, купованих комплектувальних виробів і напівфабрикатів;
 - оплата послуг сторонніх підприємств і організацій, пов'язаних з управлінням та функціонуванням цехів і дільниць, що забезпечують виробничий процес;
 - витрати на утримання і поточний ремонт виробничих будівель, споруд та приміщень (опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення);
 - витрати на обслуговування виробничого процесу (оплата праці згідно із законодавством, у тому числі за невідпрацьований, але оплачений час на виробництві, нарахування на заробітну плату, єдиного внеску на загальнообов'язкове страхування загальновиробничого персоналу відповідно до законодавства, витрати на відрядження виробничого персоналу, забезпечення пожежної безпеки та утримання охорони);
 - витрати на охорону праці, техніку безпеки, виробничу санітарію та утилізацію відпрацьованих мастильних та інших матеріалів на рівні не вище встановлених нормативів;
 - витрати на медичний огляд водіїв підприємства;
 - податки і збори (обов'язкові платежі), що включаються до собівартості транспортних послуг.

До адміністративних витрат належать загальногосподарські витрати, спрямовані на обслуговування та управління підприємствами, зокрема:

- витрати на утримання апарату управління та іншого персоналу, який зайнятий обслуговуванням адміністративної інфраструктури. Ці витрати визначаються, виходячи з нормативної чисельності та встановлених на підприємствах тарифних ставок (окладів); включають основну і додаткову заробітні плати, гарантійні та компенсаційні виплати, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, оплату службових відряджень, витрати на підготовку і перепідготовку кадрів;
- на утримання і поточний ремонт основних засобів, інших матеріальних необоротних активів адміністративного призначення (операційна оренда, ремонт, опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення, охорона тощо);
- витрати на зв'язок (поштові, телеграфні, телефонні, телекс, факс тощо);
- амортизація основних засобів, необоротних матеріальних і нематеріальних активів адміністративного призначення, визначена відповідно до вимог Податкового кодексу України;
- судові витрати (витрати на врегулювання спорів у судових органах), пов'язаних з операційною діяльністю (перевезення пасажирів);
- податки і збори (обов'язкові платежі), крім податків та зборів (обов'язкових платежів), що включаються до виробничої собівартості транспортних послуг;
- плата за розрахунково-касове обслуговування та інші послуги банків;
- витрати на придбання малоцінних і швидкозношуваних предметів, канцелярських товарів, на передплату професійних періодичних видань, а також витрати на оплату послуг загальногосподарського призначення.

До складу витрат на збут наданих транспортних послуг включаються:

1) витрати з операційної діяльності, безпосередньо пов'язаної зі збутом таких послуг, зокрема:

- утримання кіосків (приміщень) з продажу проїзних квитків;
- оплата праці працівників, діяльність яких пов'язана зі збутом транспортних послуг, та сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- оплата інформаційних послуг для пасажирів;
- утримання основних засобів;
- інші необоротні матеріальні активи (оренда, страхування, ремонт, оплата комунальних послуг, охорона);

2) амортизація основних засобів та інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів, пов'язаних зі збутом транспортних послуг.

Витрати на збут транспортних послуг визначаються із застосуванням нормативного методу або за результатами аналізу фактичного рівня витрат за попередні роки з урахуванням змін, які передбачаються у плановому періоді.

До складу *інших витрат з операційної діяльності* включаються витрати на:

- формений одяг водіїв та кондукторів підприємств;
- виплату та доставку пільгових згідно із законодавством.

До складу інших витрат з операційної діяльності не можуть включатися: суми безнадійної дебіторської заборгованості; витрати на утримання об'єктів соціальної інфраструктури; суми, що відраховуються профспілковим організаціям для проведення культурно-масової та фізкультурної роботи; суми неустойки (штраф, пеня); суми нестачі та втрати від пошкодження цінностей; оплата консалтингових і аудиторських послуг; витрати на добровільне страхування майна підприємств та працівників; витрати від списання не повністю амортизованих основних засобів; витрати, пов'язані з купівлею-продажем іноземної валюти, та втрати від операційної курсової різниці; суми спонсорської та благодійної допомоги; собівартість реалізованих виробничих запасів.

До *фінансових витрат* належать витрати зі сплати відсотків за користування кредитами та витрати, пов'язані із залученням позикового капіталу для здійснення виробничої діяльності. Розмір фінансових витрат визначається відповідно до кредитних та інших договорів і законодавства.

Калькуляційною одиницею на підприємствах міськелектротранспорту є одне пасажироперевезення. При цьому враховується вся кількість пасажирів, включаючи тих, які мають пільги з оплати за проїзд.

Основним джерелом повернення затрат транспортних підприємств є *виручка від реалізації послуг*. Її розмір залежить від тарифів на перевезення пасажирів, оскільки в житлово-комунальному господарстві здійснюється державне регулювання ціноутворення. Розрахунок планової виручки від реалізації послуг проводиться методом прямого рахунку шляхом множення тарифної ставки на обсяг наданих послуг.

Розрахунок тарифів на послуги міського електричного транспорту включає визначення розміру економічно обґрунтованих планових витрат підприємств на перевезення одного пасажирів.

В Україні механізм розрахунку тарифів на послуги міського електричного транспорту регулюється Методичними рекомендаціями, затвердженими наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України. Згідно зі вказаним нормативним актом тариф на перевезення пасажирів згаданим видом транспорту (T) визначається за такою формулою:

$$T = \frac{W \times (1 + R) - D}{Q},$$

де W – повна планова собівартість послуг міського електричного транспорту, грн.; R – планова рентабельність підприємства; D – дохід, отриманий підприємствами від інших видів діяльності, грн.; Q – запланований обсяг загальних пасажироперевезень, пасажирів.

Величина планової рентабельності підприємства встановлюється та регулюється місцевими органами виконавчої влади.

Порядком формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) передбачена також процедура перегляду тарифів і погодження цього рішення з уповноваженим органом.

Метою коригування тарифів є забезпечення повного відшкодування економічно обґрунтованих планових витрат, що входять до складу повної собівартості наданих послуг з перевезення пасажирів.

Коригуванню підлягають лише ті індивідуальні складові витрат, за якими відбулися цінові зміни (у бік збільшення або зменшення), що сприятиме забезпеченню економічної обґрунтованості та прозорості запровадження зазначеного механізму.

Індекс зміни цін індивідуальної складової витрат, за якими відбулися зміни, розраховується за формулою:

$$K_j = \frac{P_{jN}}{P_j},$$

де K_j – індекс зміни цін індивідуальної складової витрат; P_{jN} – нова підтверджена ціна одиниці j -го ресурсу; P_j – ціна одиниці j -го ресурсу, що була врахована під час формування тарифу, який потребує коригування.

Груповий індекс зміни кожного елемента собівартості визначається за формулою:

$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^m (G_j \times K_j)}{\sum_{j=1}^m G_j},$$

де I_i – груповий індекс зміни i -го елемента одиниці калькулювання собівартості послуги; G_j – види витрат, що входять до складу відповідних статей.

Для статей витрат, за якими неможливо виділити індивідуальні складові витрат, груповий індекс (I_i) розраховується діленням нового рівня цієї статті витрат на тариф, який потребує коригування.

Коригування статей витрат, що входять до повної планової собівартості послуг, здійснюється за формулою:

$$V_{інд.} = \sum_{i=1}^f A_{f\bar{баз}} + \sum_{i=1}^{n-f} A_{(n-f)\bar{баз}} \times I_{ik},$$

де $V_{інд.}$ – проіндексовані планові витрати; $A_{f\bar{баз}}$ – статті витрат, що включаються до повної планової собівартості послуг, які не підлягають індексації; $A_{(n-f)\bar{баз}}$ – статті витрат, що входять до повної планової собівартості послуг, які підлягають індексації; n – кількість статей витрат, що належать до повної планової собівартості послуг; f – кількість статей витрат, що включаються до повної планової собівартості послуг, які не підлягають індексації; I_{ik} – індекси фактичних змін цін виробників щодо i -ої статті витрат⁷⁶.

Перегляд тарифів на послуги міського електричного транспорту здійснюється після процедури їх обговорення та затвердження уповноваженим

⁷⁶ Методичні рекомендації щодо розрахунку тарифів на послуги міського електротранспорту, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25 березня 2008 р., № 71.

органом. Починаючи з цієї дати, підприємство має право надавати транспортну послугу згідно з новим затвердженим тарифом.

Відповідно до Закону України «Про міський електричний транспорт» (ст. 14 «Тарифна політика та оплата транспортних послуг») встановлення тарифів на проїзд у транспорті здійснюється з урахуванням необхідності забезпечення беззбиткової роботи перевізників та захисту малозабезпечених громадян. Якщо ж установлений рівень тарифу не покриває витрат, пов'язаних з перевезенням пасажирів, то втрати перевізника компенсує уповноважений орган, який затверджує тарифи за рахунок коштів відповідних бюджетів. Слід також врахувати, що тарифна політика у сфері міського електричного транспорту ґрунтується на принципах забезпечення доступності транспортних послуг та створення умов для здійснення сталих і безпечних пасажироперевезень.

Методичні підходи до алгоритму розрахунку відшкодування повинні базуватися на:

- економічно обґрунтованих планово-нормативних витратах підприємства на перевезення одного пасажирів та середньому доходу, отриманому від перевезення одного пасажирів;
- диверсифікації роботи підприємства і пошуку можливостей одержання доходів від інших видів діяльності;
- розрахунку чистого прибутку, отриманого підприємством від інших видів діяльності.

При розрахунку абсолютної величини відшкодування (асигнування з бюджету на регулювання цін) враховується чистий прибуток, одержаний підприємством від інших видів діяльності.

Різниця між тарифом та фактичною собівартістю перевезення одного пасажирів визначається за формулою:

$$R = \left[S - \frac{Q_p}{V_p} \right] + \left[S - \frac{Q_b}{V_b} \right],$$

де R – сума різниць між тарифом та фактичною собівартістю перевезення одного пасажирів; S – планово-нормативна собівартість перевезення одного облікового пасажирів; Q_p – фактичний дохід від перевезення пасажирів, які сплачують проїзд; V_p – фактичний обсяг перевезень пасажирів, які сплачують проїзд; Q_b – фактичний дохід від перевезення пасажирів, які користуються правом безоплатного проїзду; V_b – фактичний обсяг перевезень пасажирів, які користуються правом безоплатного проїзду.

Абсолютна величина відшкодування (асигнування з бюджету на регулювання цін) різниці між тарифом на перевезення одного пасажирів та фактичною собівартістю перевезення пасажирів визначається за формулою:

$$D = R \times U,$$

де D – сума до відшкодування; R – різниця між тарифом та фактичною собівартістю перевезення одного пасажирів; U – загальний обсяг пасажироперевезень⁷⁷.

Слід підкреслити, що розміри витрат на поточну діяльність і розвиток підприємств у складі тарифу повинні визначатися в результаті знаходження місцевим органом державної виконавчої влади та органом самоврядування компромісу між потребами комунального господарства, можливостями бюджету і платоспроможністю споживачів послуг.

Оплата замовником фактично виконаних обсягів пасажироперевезень здійснюється в межах відповідних бюджетних призначень. Обсяг відповідних робіт визначається як добуток розрахункового тарифу на транспортні послуги на обсяг виконаної транспортної роботи, який зменшується на суму виручки від справляння плати за проїзд пасажирів, плати за рекламу, оренду тощо⁷⁸.

Одержані понад план доходи від реалізації проїзних документів, а також доходи від стягнення штрафів за безквитковий проїзд залишаються в розпорядженні перевізника. Невиконання плану доходів від реалізації проїзних документів замовником не компенсується. Приналежність підприємств міського електротранспорту до складу комунального господарства визначає специфіку фінансового забезпечення їх функціонування та розвитку.

Питання про те, на яких засадничих принципах транспортні підприємства здійснюють свою господарську діяльність – на основі повного госпрозрахунку (комерційного розрахунку) або самофінансування, є спірним.

Що стосується підприємств міського електротранспорту, очевидно, що тут не може бути і мови про повний госпрозрахунок. Специфіка комунального господарства дозволяє застосувати до його підприємств термін «соціального госпрозрахунку»⁷⁹, обмеженого, в порівнянні з повним госпрозрахунком, переважанням державної (комунальної) форми власності, повнотою реалізації госпрозрахункових принципів і необхідністю виконання, в першу чергу, завдань соціальних, а не комерційних.

Необхідність розмежування понять повного госпрозрахунку і соціального госпрозрахунку відносно підприємств міського електротранспорту обумовлюється, перш за все, відмінністю в реалізації ними трьох основних принципів господарського розрахунку: фінансової самостійності, рентальності та самофінансування.

Принцип фінансової самостійності на підприємствах галузі обмежений впливом таких чинників:

- основні та оборотні засоби транспортних підприємств знаходяться у їх розпорядженні на правах господарського відання та оперативного розпорядження, а не в приватній власності;

⁷⁷ Методичні рекомендації щодо розрахунку тарифів на послуги міського електротранспорту, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25 березня 2008 р., № 71.

⁷⁸ Правила надання послуг міським електричним транспортом, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р., № 1735.

⁷⁹ Каменева Е. А. Финансы жилищно-коммунального хозяйства / Е. А. Каменева, С. В. Барулин. – М. : Ось-89, 2003. – С. 18.

- виручка і доходи таких підприємств можуть перерозподілятися муніципалітетом на правах власника;
- комунальні підприємства можуть фінансуватися з бюджету в частині поточних і капітальних витрат у разі недостачі власних джерел;
- здійснення прямого державного регулювання ціноутворення через систему тарифів.

Принцип рентабельності не повинен бути основним принципом і метою соціального госпрозрахунку на підприємствах міського транспорту. Отримання прибутку допустиме, але не в умовах низького рівня життя основної маси населення, слабкої технічної оснащеності і зносу рухомого складу, коли на перший план виступає ефективність соціальна, а не економічна.

Підприємства електротранспорту є комплексно-функціональними суб'єктами господарювання і, як правило, виконують всі основні виробничі функції, які характерні для цієї галузі економіки: перевезення пасажирів, технічне обслуговування і ремонт рухомого складу, постачання його експлуатаційними матеріалами. Проте порівняльний аналіз прибутковості підприємств міського електротранспорту з іншими галузями економіки свідчить про те, що ця галузь знаходиться у важкому стані. Вона упродовж останніх років є збитковою. Тобто рентабельність навряд чи виступатиме повноцінним показником ефективності функціонування сучасного вітчизняного підприємства міського електротранспорту. Очевидно, що в цих умовах і в найближчому майбутньому показником соціальної ефективності в даній сфері повинна бути якість послуг, що надаються, на основі прийнятних для споживачів цін. При цьому названий концептуальний критерій повинен зберегти своє значення в Україні навіть при усуненні більшості причин, що заважають розвитку галузі.

Принцип самофінансування означає спосіб господарської діяльності, при якому всі витрати, пов'язані з виробництвом, першочергові платежі до бюджету і обов'язкові відрахування з прибутку, а також витрати на розширене відтворення повністю покриваються за рахунок прибутку й інших власних джерел фінансових ресурсів підприємства.

Склад доходів комунальних транспортних підприємств включає:

- доходи від платних перевезень (перевезення пасажирів, які сплачують за свій проїзд);
- бюджетні дотації (перевезення пасажирів, які користуються пільгами);
- доходи від інших видів діяльності (доходи, отримані від оренди власних приміщень, надходження від розміщення реклами на зупинках та рухомому складі тощо).

Доходи від платних перевезень складають до 90% сукупних доходів. Такі доходи визначаються шляхом множення кількості пасажирів, що планується перевезти, на ціну одного перевезення (тариф). Перевезення пасажирів, яким надається пільга, здійснюється за рахунок бюджетних дотацій, сума яких визначається шляхом множення кількості безплатних перевезень пасажирів на діючий тариф. Доходи від інших видів діяльності плануються,

виходячи з досягнутого в попередній період рівня з урахуванням змін, що відбудуться в плановому періоді⁸⁰.

Проте зараз і на найближчу перспективу прибуток від основної та іншої комерційної діяльності (якщо він є) ще тривалий час не покриватиме всіх поточних і капітальних витрат підприємства, оскільки практично він весь витрачається на покриття витрат на придбання електроенергії та оновлення фізично спрацьованого і морально застарілого парку транспортних засобів.

Таким чином, саме принцип соціального госпрозрахунку повинен бути покладений в основу функціонування фінансового господарства підприємств зазначеної галузі. Тобто в умовах державного регулювання цін і тарифів на послуги з перевезення у доповнення до власних джерел доходів для фінансування витрат можуть використовуватися бюджетні й отримані від інших організацій цільові кошти.

В сучасних умовах у системі управління державними та комунальними підприємствами на першому плані повинен бути фінансовий аспект цього управління, бо від нього в кінцевому підсумку залежатиме ефективність їх діяльності. За останні роки в Україні спостерігається загострення проблем майже у всіх сферах діяльності комунальних підприємств. З одного боку, органи місцевого самоврядування як власники через нестачі фінансових ресурсів та постійне скорочення бюджетних витрат на фінансування економічної діяльності не спроможні забезпечити достатній рівень фінансового забезпечення таких підприємств, а з іншого – неефективний менеджмент таких підприємств призводить до того, що обмежені наявні кошти, які потенційно можуть бути збільшені шляхом більш ефективного управління, не використовуються повною мірою в процесі фінансово-господарської діяльності.

Таким чином, управління фінансовими ресурсами і процесом фінансового забезпечення підприємств міського електротранспорту має свої особливості і відмінності від підприємств приватного сектору. Система управління і, в першу чергу, фінансового менеджменту таких підприємств повинна враховувати ряд особливостей, основними з яких є:

- низька прибутковість, зумовлена специфікою функціонування комунального сектору і необхідністю задоволення суспільних потреб;
- державне регулювання ціноутворення;
- потреба у державній підтримці внаслідок недостатніх можливостей щодо формування власних фінансових ресурсів, особливо для цілей розширеного відтворення;
- неможливість отримання позикових коштів внаслідок збитковості або низької рентабельності підприємств, що робить їх непривабливими позичальниками.

З іншого боку, держава і місцеве самоврядування як власники повинні прямими і непрямими методами створювати такі умови, які б спонукали підприємства вишукувати внутрішні резерви підвищення ефективності фі-

⁸⁰ Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 82.

нансово-господарської діяльності, що сприятиме реалізації однієї з головних стратегічних цілей функціонування підприємств даної галузі – забезпечення надання якісних послуг населенню, що відповідають світовим стандартам.

Таким чином, розробка єдиної та узгодженої фінансової політики підприємств пасажирського транспорту обумовлена необхідністю реформування їх діяльності на основі підвищення якості транспортного обслуговування, досягнення високої економічної і соціальної ефективності, пошуку нових джерел фінансування та розробки фінансових механізмів відтворювальних транспортних процесів.

§ 10.4. Фінансова діяльність комунальних підприємств водопостачання та водовідведення

Підприємства водопровідно-каналізаційного господарства (далі – підприємства ВКГ) забезпечують надання життєво важливих послуг, які є матеріальною продукцією, за допомогою місцевих інженерних об'єктів і відносяться до системи господарського комплексу території, основою якого є комунальна власність, тобто входять до «виробничої комунальної структури» міста. У випадку підприємств ВКГ витримано усі критерії віднесення їх до комунальної власності, а саме: інфраструктура водопостачання та водовідведення розташована на території, населення якої обслуговують; частка реалізованих послуг у місті значно перевищує 50%, а для їхнього виробництва використовують місцеву сировину (локальні водозабори)⁸¹.

Загалом підприємства ВКГ можна вважати:

- відповідно до галузевої структури житлово-експлуатаційного комплексу муніципального утворення – підприємствами комунального обслуговування;
- за сферою діяльності – тими, що надають виробничі послуги;
- відповідно до функціонального призначення в складі комунального господарства – санітарно-технічними підприємствами.

Повноваження з управління об'єктами комунальної власності, в тому числі й майном комунальних підприємств водопостачання та водовідведення, від імені місцевої громади покладено на органи місцевого самоврядування, які згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸² здійснюють контроль за використанням прибутків комунальних водопровідно-каналізаційних підприємств (далі – ВКП); підготовляють пропозиції стосовно умов відчуження комунального майна, програм приватизації чи передачі комунальних об'єктів підприємств ВКГ у концесію тощо.

Комунальні підприємства водопостачання та водовідведення в Україні є унітарними, тобто такими, що утворюють органи місцевого самоврядування на основі відокремленої частини комунальної власності. Майно такого підприємства закріплюється за ним на праві господарського відання, а комунального уні-

⁸¹ Адамов Б. Удосконалення управління комунальними структурами міст / Б. Адамов. – Донецьк, 1996. – С. 5.

⁸² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР.

тарного некомерційного підприємства ВКГ – на праві оперативного управління, від чого, власне, й залежить специфіка фінансово-господарської діяльності ВКП. Однак комунальні підприємства водопостачання та водовідведення можна перетворювати в об'єднання: асоціація, корпорація, консорціум, концерн й інші. Рішення про об'єднання підприємств приймають Кабінет Міністрів України чи органи, що здійснюють управління такими суб'єктами господарювання⁸³.

Учасники об'єднання ВКП можуть передавати йому майно (яке формують, вносячи майнові частки) на праві господарського відання або оперативного управління, про що зазначають в установчому договорі чи рішенні про створення об'єднання. Члени об'єднання не несуть відповідальності за його зобов'язання, а об'єднання не несе відповідальності за зобов'язання учасників.

Підприємства ВКГ, що входять до складу об'єднання, зберігають статус юридичних осіб і мають право: добровільно вийти з об'єднання, дотримуючись умов, які встановлені статутом або установчим договором; бути учасниками інших об'єднань, отримувати частину прибутку від діяльності об'єднання й інформацію, що стосується інтересів підприємства.

Специфіка організації фінансових відносин підприємств ВКГ комунальної форми власності обумовлена галузевими техніко-технологічними особливостями надання послуг з водопостачання і водовідведення, приналежністю підприємств до системи комунального господарства та методами управління галуззю.

Так, згадані послуги є невіддільними від ціни води, а технологія їх надання – це сукупність послідовних дій, пов'язаних єдиним технологічним процесом. Як відомо, у результаті виробництва сировина набуває форми готової продукції, ціна якої включає безпосередньо вартість сировини й інших необхідних затрат. Ціна послуги водопостачання (або водовідведення) дорівнює ціні доставленої води (відведення стічних вод). У цьому разі сировиною є вода, а готовою продукцією – вода, що пройшла певні стадії обробки. Крім цього, процеси виробництва й споживання послуг не співпадають у часі, як, наприклад, у тепlopостачанні, а здійснюються послідовно один за одним (рис. 10.2).

Зазначена технологія надання послуг водопостачання (поєднання стадій виробництва, транспортування та розподілу води) і водовідведення (збір, від-

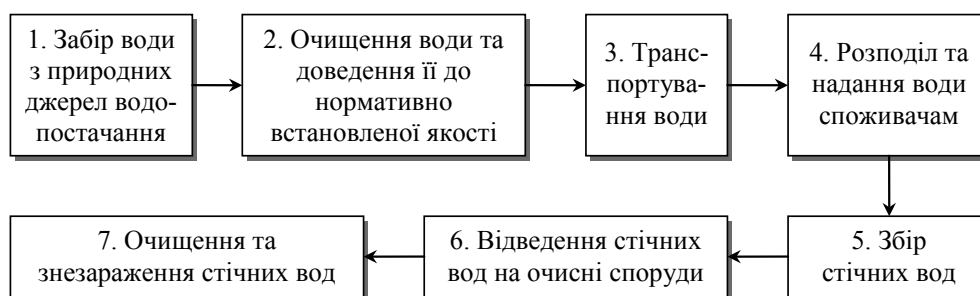


Рис. 10.2. Структурно-логічна схема надання послуг водопостачання та водовідведення

⁸³ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р., № 436-IV.

ведення та очищення стічних вод) вимагає особливого складу та структури основних засобів: розгалуженої системи водопроводів, магістралей, фільтрів, каналізаційних мереж, колекторів та іншого устаткування. Це, в свою чергу, потребує значних капіталовкладень з метою підтримання зазначеної інфраструктури в справному стані та забезпечення безперебійності надання послуг. Адже, на відміну від промислових підприємств (метою діяльності яких є виробництво), підприємства ВКП виконують повний набір функцій щодо надання відповідних послуг: як виробництво, так і доведення їх до кінцевого споживача.

Що стосується структури основних засобів підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, то її можна розглядати з двох позицій:

1. За функціональним призначенням галузі: будівлі; передавальні споруди, які мають найбільшу питому вагу в згаданій групі; обладнання; транспортні засоби, інструменти, інвентар тощо.

2. За стадіями виробничого процесу (надання послуг):

- з водопостачання – основні засоби, що забезпечують забір, очистку, транспортування та доведення води до споживачів;
- з водовідведення – основні засоби, що забезпечують відведення та очистку стічних вод⁸⁴.

З метою здійснення оцінки ефективності фінансово-господарської діяльності ВКП, крім традиційних показників (фондовіддачі, фондомісткості, рентабельності тощо), обчислюють показники технічного стану: обсяги виробництва води, втрати води, обсяги пропуску й очищення стоків, питому реалізацію води, питоме енергоспоживання в системах водопостачання та водовідведення, питому протяжність та аварійність водопровідних мереж і каналізаційних колекторів.

Поєднання в одному технологічному процесі стадій виробництва, транспортування і реалізації послуг водопостачання та водовідведення впливає також на формування оборотних коштів підприємств, у структурі яких переважають паливно-мастильні матеріали, запасні частини для ремонту, малюні та швидкозношувані предмети, які в значних обсягах використовуються для дотримання у належному стані водопровідних мереж.

Основою для формування капіталу комунального ВКП у момент створення є статутний капітал або, іншими словами, майно на відповідну дату, яке належить територіальній громаді. Кошти статутного капіталу вкладаються в основні засоби та оборотні кошти для здійснення підприємством фінансово-господарської діяльності. В процесі виробництва й надання послуг основним джерелом формування фінансових ресурсів суб'єкта господарювання є виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), яка є результатом реалізації новоствореної вартості за певною ціною, в цьому разі – тарифом на одиницю послуги з водопостачання або водовідведення.

Рівномірне надходження виручки на рахунки та в касу підприємства забезпечує своєчасне відшкодування витрат діяльності, підвищує ефективність

⁸⁴ Данилов П. Экономика водопроводно-канализационного хозяйства и строительства / [П. Данилов, Р. Зельдович, С. Шифрин]; под ред. С. Шифрина. – М. : Изд-во М-ва коммуна. хоз. РСФСР, 1962. – С. 99.

формування і використання фінансових ресурсів. Невчасне надходження виручки, навпаки, загрожує недоотриманням фінансових ресурсів, а відтак – зниженням прибутку, величини оборотних коштів, неможливістю виконання фінансових зобов'язань, що знаходить свій прояв у формуванні значної кредиторської заборгованості та погіршує фінансовий стан підприємства в цілому.

Практично весь обсяг валового доходу (виручки) підприємств ВКГ становлять грошові надходження від реалізації послуг за встановленими тарифами, процес визначення яких має певні особливості.

Так, підприємства формують тарифи на основі річних планів ліцензованої діяльності з централізованого водопостачання і водовідведення (окремо за видами в розрахунку на 1 рік), які можуть змінюватися під впливом технічних й економічних факторів, а також економічно обґрунтованих планованих витрат з урахуванням планового прибутку.

Планування витрат з метою введення їх у повну собівартість послуг здійснюють з урахуванням витрат з операційної діяльності та фінансових витрат, але тільки тих, що пов'язані з основною діяльністю. До планованих витрат операційної діяльності включаються: планована виробнича собівартість централізованого водопостачання та водовідведення, плановані адміністративні витрати, витрати на збут, інші витрати з операційної діяльності, пов'язаної з централізованим водопостачанням та водовідведенням. В свою чергу, до складу планової виробничої собівартості послуг зараховують: прямі матеріальні витрати, прямі витрати з оплати праці, інші прямі витрати, змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати.

До повної планової собівартості послуг з централізованого водопостачання (водовідведення) включаються витрати з амортизації, ремонту та іншого поліпшення основних засобів у межах, визначених Податковим кодексом України⁸⁵.

Планований прибуток визначається як сума коштів, що перевищує суму повної планованої собівартості і спрямовується на здійснення необхідних інвестицій, погашення основної суми запозичень та/або інвестування за рахунок власного капіталу в необоротні матеріальні та нематеріальні активи для провадження ліцензованої діяльності, забезпечення необхідного рівня прибутковості капіталу власників (нарахування дивідендів), відрахування до резервного капіталу та нарахування податку на прибуток.

Планування складової частини зазначеного прибутку, що призначена для фінансування інвестицій, здійснюється відповідно до інвестиційної програми ліцензіата. Остання є комплексом заходів, затвердженим в установленому порядку, для підвищення рівня надійності та забезпечення ефективної роботи систем централізованого водопостачання і водовідведення, який містить зобов'язання суб'єкта господарювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення щодо будівництва (реконструкції, модернізації) об'єктів у зазначеній сфері, поліпшення якості послуг, з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями, а також із зазначенням джерел фінансування і графіка виконання.

⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р., № 869.

В цілому алгоритм формування тарифу на послуги з централізованого водопостачання (водовідведення) можна представити таким чином:

$$T = \frac{S + P}{Q},$$

де T – економічно обґрунтований тариф; S – річна повна планова собівартість послуг; P – річний плановий прибуток; Q – річний плановий обсяг реалізації послуг.

У разі зміни протягом установленого строку дії тарифів обсягу деяких витрат, пов'язаних із провадженням ліцензованої діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, з причин, які не залежать від ліцензіата (збільшення або зменшення податків і зборів, мінімальної заробітної плати, орендної плати та амортизаційних відрахувань, підвищення або зниження цін і тарифів на паливно-енергетичні та інші матеріальні ресурси), можна здійснювати перерахування тарифів шляхом коригування лише тих складових структури тарифів, за якими відбулися цінові зміни в бік збільшення або зменшення.

У формуванні доходів комунальних підприємств водопостачання та водовідведення також є певні особливості. Так, найбільшу частку в структурі доходу підприємства ВКГ займає чистий дохід, отриманий від основної діяльності – від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) водопостачання та водовідведення. На його величину впливають передусім розмір собівартості послуг, норма прибутку, яку встановлюють органи державної влади, рівень тарифу та обсяг реалізованих послуг. Загалом обсяг доходу може бути розрахований двома способами⁸⁶:

$$R = \sum_{i=1}^m V_i \times T_i,$$

де R – дохід від реалізації продукції; V_i – загальний обсяг реалізації продукції; T_i – тариф, установлений на реалізовану продукцію; i – група споживачів; m – кількість груп споживачів.

$$R = S + P,$$

де R – дохід від реалізації продукції; S – загальна собівартість послуг; P – прибуток.

Формування інших операційних, фінансових та інших доходів (яким притаманний несистематичний характер) здійснюється, виходячи із собівартості виконаних робіт (наданих послуг), норми прибутку й тарифу.

Так, до складу інших операційних доходів ВКП належать: доходи від реалізації іншої продукції чи послуг – дохід від підсобних сільських господарств та інших госпрозрахункових підрозділів, які знаходяться на балансі підприємств, тощо; від реалізації основних засобів та іншого майна. Частка доходів першої групи, як правило, незначна, а в разі зменшення попиту на продукцію (товари, послуги), невмілого управління підрозділами, що є на балансі підприємства, або під впливом якихось інших чинників замість прибутку можна отримати збиток.

⁸⁶ Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств : навч. посіб. / Г. Агаджанов ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – Харків : ХНАМГ, 2010. – С. 231–232.

Така сама ситуація можлива при реалізації непотрібних основних засобів (які з'являються у підприємств у результаті зміни обсягів виробництва, проррахунків у системі постачання, збуту і т. д.) та іншого майна в разі, коли їхня продажна ціна виявиться нижчою від ціни придбання внаслідок тривалого зберігання матеріальних цінностей. Дохід від реалізації зайвих основних засобів визначається як різниця між продажною їх ціною та початковою, скоригованою на індекс інфляції.

До складу фінансових та інших доходів підприємств ВКГ належать доходи, що не пов'язані з основною діяльністю:

- від пайової участі в капіталі інших суб'єктів господарювання;
- від здачі майна в оренду;
- дивіденди, відсотки, отримані за акції і паї, облігації та інші види цінних паперів, що є у власності підприємства;
- сума отриманих економічних санкцій (штрафи, пені, неустойки) тощо.

Різниця між доходами та витратами становить суму прибутку, який є головним кінцевим результатом фінансово-господарської діяльності підприємства. Його додатна величина свідчить про ефективне використання основних засобів, матеріальних і трудових ресурсів, виконання зобов'язань перед різними контрагентами. Від'ємне значення прибутку сигналізує про фінансові труднощі, які можуть виникнути з різних причин, та необхідність зміни фінансової політики підприємства або його реструктуризації з метою оптимізації фінансових ресурсів для виведення суб'єкта господарювання з кризи.

Окрім традиційної схеми обчислення прибутку, яка використовується з метою заповнення «Звіту про фінансові результати», існує й внутрішня система обчислення прибутку, яку можна представити таким чином⁸⁷:

$$P = R - S + P_o + P_l + P_f,$$

де P – обсяг прибутку; R – дохід, отриманий як оплата фактичного обсягу продукції та надання послуг водопостачання та/або водовідведення від усіх споживачів за діючими тарифами; S – собівартість обсягу реалізації продукції і надання послуг; P_o – інший операційний прибуток; P_l – прибуток від оплати перевитрат лімітів водоспоживання промисловими підприємствами; P_f – прибуток у вигляді отриманих штрафних санкцій за порушення господарських договорів за відрахуванням сплачених штрафних санкцій.

Окрім функції забезпечення підприємств необхідними фінансовими ресурсами, яку виконує прибуток, він є найважливішим в умовах ринку джерелом фінансування науково-технічного та соціально-економічного розвитку.

Чистий прибуток використовується за напрямками, які передбачені в статуті підприємства та в положенні, яке затверджується його керівником. В статуті підприємства може бути передбачено складання планів використання прибутку у формі кошторисів витрат або створення фондів накопичення і споживання.

⁸⁷ Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств : навч. посіб. / Г. Агаджанов ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – Харків : ХНАМГ, 2010. – С. 235.

Використання прибутку на розвиток виробництва передбачає здійснення витрат на: науково-дослідні, конструкторські, проектні, технічні роботи і заходи з освоєння нових видів продукції й технологічних процесів; вдосконалення технології й організації виробництва, модернізації устаткування, технічного переозброєння та реконструкції діючого виробництва, розширення підприємств; сплату кредитів і відсотків за ними та вкладення коштів у статутні капітали інших підприємств.

Використання прибутку на соціальні заходи реалізується через здійснення витрат на експлуатацію соціально-побутових об'єктів, які знаходяться на балансі підприємства, фінансування будівництва об'єктів не виробничого призначення, проведення оздоровчих, культурно-масових заходів для робітників підприємства тощо.

Прибуток підприємств ВКГ може також використовуватися на матеріальне заохочення, до якого належать одноразові виплати за виконання особливо важливого виробничого завдання, виплати премії за створення, освоєння і впровадження нової техніки, надання матеріальної допомоги робітникам та службовцям, одноразова допомога ветеранам праці при виході на пенсію, надбавки до пенсій, компенсації працівникам внаслідок подорожчання харчування в їдальнях, буфетах підприємства у зв'язку з підвищенням цін, суттєвим покращенням якості страв та ін.⁸⁸

Приналежність підприємств ВКГ до системи комунального господарства обумовлює специфіку формування їх фінансових ресурсів, які частково формуються за рахунок бюджетних коштів. Справа в тому, що на сьогодні, здавалося б, згадані суб'єкти господарювання функціонують на основі принципу комерційного розрахунку, що передбачає відшкодування витрат діяльності та отримання прибутку, який використовується на здійснення інвестицій у модернізацію водопровідно-каналізаційного обладнання. Принаймні це закладено в методиці формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення і принципах функціонування ВКП, передбачених в Указі Президента України «Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг» і Законі України «Про житлово-комунальні послуги». Проте в дійсності виконання згаданого принципу є спірним з огляду на те, що комунальні ВКП використовують основні засоби та оборотні кошти на правах оперативного управління або господарського відання, а відтак – вони обмежені у прийнятті власних рішень. Крім того, розподіл та використання доходів згаданих ВКП здійснюється під контролем органів місцевого самоврядування. На користь зазначеного вище свідчить також відшкодування вартості послуг, наданих за тарифами, які встановлені органами місцевого самоврядування на рівні нижчому, ніж собівартість, з місцевого бюджету та фінансування пільг і субсидій з державного бюджету. Разом з тим, у державному та місцевому бюджетах можуть бути передбачені видатки на капітальні вкладення у ВКГ на відповідному територіальному рівні.

⁸⁸ Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств : навч. посіб. / Г. Агаджанов ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – Харків : ХНАМГ, 2010. – С. 237–238.

Запитання для перевірки знань

1. Охарактеризуйте склад підприємств житлово-експлуатаційного комплексу.
2. Назвіть класифікацію житлово-комунальних послуг.
3. Які індикатори використовуються для оцінювання рівня розвитку водопровідно-каналізаційного господарства?
4. Які показники характеризують роботу підприємств міського пасажирського електротранспорту, енергопостачання?
5. Які особливості організації фінансів підприємств житлово-експлуатаційного комплексу?
6. За допомогою яких методів здійснюється регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги?
7. Визначте поняття «житлове господарство адміністративно-територіальних утворень».
8. Які особливості фінансової діяльності підприємств житлового господарства?
9. Як здійснюється формування і відновлення (заміщення) житлового фонду?
10. Як здійснюється комплексний і вибірковий капітальний ремонт об'єктів житлового фонду?
11. Що є основним джерелом доходів житлово-експлуатаційних підприємств?
12. Як обчислюється планова сума орендної плати за нежитлові приміщення?
13. Який склад інших доходів підприємств житлового господарства?
14. Назвіть особливості фінансової діяльності комунальних транспортних підприємств.
15. Назвіть особливості фінансової діяльності комунальних підприємств водопостачання та водовідведення.

Розділ 11.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

§ 11.1. Місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження і функції.

§ 11.2. Участь громадськості в управлінні фінансами територіальних громад.

§ 11.3. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

§ 11.4. Фінансовий контроль на місцевому рівні.

Ключові терміни і поняття

Управління місцевими фінансами; фінансові органи місцевих державних адміністрацій; фінансові органи місцевих рад; казначейське обслуговування місцевих бюджетів; казначейство; касове виконання місцевого бюджету; розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства; фінансовий контроль на місцевому рівні; контроль органів державного управління; контроль органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування; відомчий контроль; внутрішній контроль; громадський контроль; попередній, поточний і наступний контроль.

§ 11.1. Місцеві фінансові органи, їх завдання, повноваження, функції

Центральне місце в управлінні місцевими фінансами належить місцевим фінансовим органам. Однак саме поняття місцевого фінансового органу можна трактувати по-різному.

У широкому значенні місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням місцевими фінансами. Виходячи саме з такого тлумачення поняття місцевого фінансового органу, ряд вчених відносять до їх складу, крім фінансових органів місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, також територіальні органи Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України та Державної фінансової інспекції України⁸⁹.

Крім того, дане поняття трактується в наукових працях і у вузькому значенні, що зумовлено необхідністю виділення зі всієї сукупності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері управління місцевими фінансами, окре-

⁸⁹ Див., наприклад: Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 357 ; Теорія фінансів : навч. посіб. / П. М. Леоненко, П. І. Юхименко, А. А. Ільєнко та ін. ; [за заг. ред. О. Д. Василика]. – К. : Центр навч. літ., 2005. – С. 207–208.

мих груп органів, завдання та функції яких суттєво відрізняються – податкових, казначейських, контрольно-ревізійних та власне фінансових. В такому разі до числа місцевих фінансових органів відносять структурні підрозділи з питань фінансів (фінансові департаменти або фінансові управління) місцевих державних адміністрацій та місцевих рад⁹⁰.

У Бюджетному кодексі України (ст. 2) наводиться таке визначення місцевого фінансового органу.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції із складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Незважаючи на те, що для цілей Бюджетного кодексу України до складу місцевих фінансових органів віднесено також Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, поняття місцевого фінансового органу в цьому правовому акті трактується, безумовно, вузько, адже повноваження та обов'язки фінансових органів, органів казначейства, фіскальних органів, контрольно-ревізійних органів у ньому чітко відокремлені одні від інших.

Відтак з часу ухвалення Бюджетного кодексу термін «*місцевий фінансовий орган*» частіше вживається – як серед працівників фінансової системи, так і в наукових колах – саме у вузькому значенні. Виключно в такому значенні це поняття розглядатиметься і в цьому підрозділі нашого підручника. На погляд авторів, це дасть змогу сформулювати у читачів кращі уявлення про завдання, функції, права та обов'язки фінансових органів місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, які виконують одну з провідних ролей в управлінні місцевими фінансами.

Структуру системи місцевих фінансових органів України демонструє рис. 11.1.

Як видно з наведеного рисунка, до складу даної системи входять дві групи органів:

- 1) фінансові органи місцевих державних адміністрацій:
 - Департаменти фінансів обласних державних адміністрацій;
 - Департамент фінансів Київської міської державної адміністрації;
 - фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;
 - фінансові управління районних державних адміністрацій;
 - фінансові управління районних у м. Києві державних адміністрацій;
 - фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій;
- 2) фінансові органи місцевих рад:
 - фінансові управління міських рад міст обласного значення;
 - фінансове управління міської ради міста республіканського (Автономної Республіки Крим) значення.

⁹⁰ Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – С. 99.



Рис. 11.1. Система місцевих фінансових органів в Україні

Функціонування в Україні двох видів місцевих фінансових органів зумовлено насамперед законодавчо визначеними особливостями розподілу повноважень між місцевими радами та місцевими органами державної виконавчої влади у бюджетному процесі. В той час, коли здійснення функцій щодо складання і виконання бюджетів місцевого самоврядування ради забезпечують самостійно через свої виконавчі органи, виконання таких самих функцій щодо районних та обласних бюджетів делегується ними відповідним районним і обласним державним адміністраціям. А відтак існує необхідність одночасного функціонування двох видів місцевих фінансових органів, які мають різне підпорядкування та правовий статус, але створюються для реалізації аналогічних завдань.

Правовий статус та повноваження фінансових органів місцевих державних адміністрацій визначені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у мм. Києві та Севастополі державної адміністрації».

Структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації утворюється головою відповідної місцевої держадміністрації, входить до їх складу, підпорядковується голові відповідної місцевої держадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний відповідно Мінфіну, структурному підрозділові з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської держадміністрації».

страції. Структурний підрозділ з питань фінансів районної держадміністрації в Автономній Республіці Крим підзвітний та підконтрольний голові такої держадміністрації та Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим.

Структурні підрозділи з питань фінансів місцевих державних адміністрацій мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними, з одного боку, місцевим органам влади, тому що входять до складу відповідних державних адміністрацій, а з іншого – відповідному вищестоящому фінансовому органу.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості, поділяються на дві підгрупи: 1) *фінансові органи регіонального рівня* – Департаменти фінансів обласних і Київської міської державних адміністрацій та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації; 2) *фінансові органи субрегіонального рівня* – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій.

Фінансові органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворюються за рішеннями місцевих рад. Діюча вітчизняна практика передбачає функціонування таких органів виключно у містах обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення. В селах, селищах та містах районного значення повноваження, які чинним законодавством віднесені до компетенції місцевих фінансових органів, здійснюються виконавчими комітетами рад.

В якості підтвердження того, наскільки малорозповсюдженою в системі місцевого самоврядування України є практика створення фінансових органів місцевих рад, наведемо офіційні дані. Так, за станом на 1 лютого 2013 р. в нашій країні функціонувало 12066 місцевих рад, з них 177 міських рад міст обласного значення⁹¹. Як випливає з наведеної інформації, власних фінансових органів в Україні не мають більш ніж 98% місцевих рад. У контексті вирішення проблеми зміцнення фінансової незалежності територіальних громад цей показник, безумовно, заслуговує на негативну оцінку.

Фінансові органи місцевого самоврядування є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Особливість функціонування цих органів полягає у тому, що поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань в рамках місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати пріоритети та основні потреби місцевого населення. Фінансові органи місцевого самоврядування, як і місцеві ради в цілому, безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їх роботи були схвалені територіальною громадою.

В доповнення до вищенаведеного відзначимо слушність думки відомого фахівця в галузі місцевих фінансів професора В. Кравченка про те, що «наяв-

⁹¹ Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>.

ність власних фінансових органів територіальних громад є необхідною складовою системи управління місцевими фінансами»⁹². Безперечно, в сучасних умовах забезпечити функціонування таких органів дуже складно. Адже більшість із понад 12 тисяч місцевих бюджетів України нині не володіють достатніми ресурсами навіть для задоволення найважливіших соціальних потреб населення. Створення додаткового органу громадою, яка не має в своєму розпорядженні необхідних доходів і не може суттєво вплинути на розширення своєї податкової бази, жодним чином не вирішить її фінансових проблем, навпаки – збільшить видаткові потреби. Однак активізація протягом останнього часу зусиль, спрямованих на здійснення в нашій країні реформи адміністративно-територіального устрою, одним з невід’ємних елементів якої має стати укрупнення та посилення фінансової незалежності територіальних громад, дає підстави ще раз повернутись до порушеного питання. За нових обставин – у разі реалізації реформи – створення власних фінансових органів територіальними громадами є не тільки можливим, але й необхідним завданням, вирішення якого значною мірою сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні.

Розглянемо завдання та функції місцевих фінансових органів.

Основними завданнями місцевих фінансових органів є:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- розроблення в установленому порядку проекту відповідного місцевого бюджету;
- підготовка розрахунків до проекту місцевого бюджету та прогнозу на наступні за планованим два бюджетні періоди і подання таких документів на розгляд голові відповідної місцевої держадміністрації;
- забезпечення ефективного і цільового використання бюджетних коштів;
- розроблення пропозицій щодо удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та здійснення витрат;
- проведення разом з іншими структурними підрозділами аналізу фінансово-економічного стану відповідної адміністративно-територіальної одиниці, перспектив її подальшого розвитку;
- здійснення державного контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів;
- здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація в межах своєї компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі функції:

- організовує виконання нормативно-правових актів та здійснює контроль за їх реалізацією;

⁹² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 357.

- надає адміністративні послуги відповідно до законодавства;
- аналізує в межах повноважень стан і тенденції соціально-економічного й культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та вживає заходів до усунення недоліків;
- готує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- вносить пропозиції щодо проекту відповідного місцевого бюджету;
- бере участь у розробленні проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації;
- аналізує соціально-економічні показники розвитку області (району, міста) та враховує їх під час складання проекту відповідного місцевого бюджету;
- забезпечує здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- розробляє та доводить до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;
- визначає порядок та строки розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;
- проводить під час складання і розгляду проекту місцевого бюджету аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо відповідності такого проекту меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій до проекту місцевого бюджету;
- бере участь у підготовці звітів голови місцевої держадміністрації для їх розгляду на сесії відповідної місцевої ради;
- готує самостійно або разом з іншими структурними підрозділами інформаційні та аналітичні матеріали для подання голові місцевої держадміністрації;
- організовує роботу з підготовки проекту обласного (районного, міського) бюджету;
- перевіряє розрахунки міжбюджетних трансфертів і видає висновки щодо їх відповідності Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування;
- перевіряє рішення нижчестоящих місцевих фінансових органів про затвердження бюджету та внесення змін до нього щодо відповідності бюджетному законодавству;
- складає і затверджує тимчасовий розпис місцевого бюджету та розпис місцевого бюджету, вносить в установленому порядку зміни до розпису місцевого бюджету, забезпечує протягом бюджетного періоду відповідність зазначеного розпису встановленим бюджетним призначенням;
- затверджує паспорти бюджетних програм у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі;

- перевіряє правильність складення і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з обласного (районного, міського) бюджету;
- погоджує кошториси, плани асигнувань та штатні розписи структурних підрозділів держадміністрацій;
- здійснює за участю органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету, прогнозування та аналіз надходження доходів до відповідного місцевого бюджету;
- організовує виконання місцевого бюджету;
- готує і подає відповідній місцевій раді офіційні висновки про перевиконання (недовиконання) дохідної частини загального фонду відповідного місцевого бюджету для прийняття рішення про внесення змін до такого бюджету, а також про обсяг залишку коштів загального та спеціального (крім власних надходжень) фондів місцевого бюджету;
- проводить моніторинг змін, що вносяться до відповідного місцевого бюджету;
- за рішенням відповідної місцевої ради розміщує тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках банків та придбаває державні цінні папери, цінні папери, імітовані відповідною міською радою;
- аналізує бюджетну і фінансову звітність (інші звіти) про виконання місцевих бюджетів, інші фінансові звіти, подані територіальними органами Казначейства;
- інформує керівництво держадміністрації про стан виконання бюджету за кожний звітний період і подає їм на розгляд річний та квартальний звіти про виконання бюджету;
- розглядає звернення щодо виділення коштів із резервного фонду бюджету і готує пропозиції щодо прийняття відповідних рішень;
- проводить на основі статистичної, фінансової та бюджетної звітності прогнозні розрахунки аналізу економічного і фінансового стану галузей економіки адміністративно-територіальної одиниці, готує пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;
- організовує та проводить внутрішній аудит у порядку, визначеному законодавством;
- бере участь у розробленні та виконанні інвестиційних програм, подає пропозиції щодо вдосконалення механізму економічного стимулювання підприємств для розвитку економічного потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- опрацьовує запити і звернення народних депутатів України та депутатів відповідної місцевої ради;
- готує (бере участь у підготовці) проекти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень;
- бере участь у розробленні пропозицій щодо вдосконалення структури відповідних місцевих держадміністрацій, готує пропозиції щодо

визначення чисельності працівників, фонду оплати їх праці, витрат на утримання місцевих держадміністрацій та здійснює контроль за витрачанням таких коштів;

- здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;
- застосовує попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- приймає рішення про застосування до учасників бюджетного процесу заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої він є;
- постійно інформує населення про стан здійснення визначених законом повноважень;
- контролює органи місцевого самоврядування та надає методичну допомогу з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади;
- здійснює повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування;
- забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки, цивільного захисту населення, дотримання вимог законодавства з охорони праці та пожежної безпеки;
- організовує роботу з укомплектування, зберігання, ведення обліку та використання архівних документів;
- забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;
- здійснює інші передбачені законом повноваження.

Бюджетним кодексом України місцевим фінансовим органам надано право у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету вчиняти щодо нього такі дії:

- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- призупинення бюджетних асигнувань;
- зменшення бюджетних асигнувань;
- повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;
- безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

Операції з бюджетними коштами бюджетних установ можуть бути призупинені в таких випадках:

- несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання місцевого бюджету;
- невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;
- подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;
- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;

– нецільового використання бюджетних коштів.

Для виконання покладених на місцеві фінансові органи завдань у їх складі утворюються окремі функціональні підрозділи. Структура фінансових органів регіонального рівня затверджується Міністерством фінансів України і формується на основі примірної структури. Примірну структуру департаменту фінансів обласних державних адміністрацій демонструє рис. 11.2.

У складі місцевих фінансових органів регіонального рівня, як правило, функціонують чотири управління: бюджетне; доходів і фінансів галузей виробничої сфери; фінансів невиробничої сфери; фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення. В кожному з них утворюються окремі відділи. В разі необхідності керівники фінансових органів за погодженням з Міністерством фінансів України можуть створювати у складі управлінь також інші структурні підрозділи.



Рис. 11.2. Примірна структура фінансових органів обласних державних адміністрацій (департаменту фінансів)

Структура фінансового управління районної державної адміністрації затверджується керівником вищестоящого фінансового органу. Зазвичай у його складі утворюються такі підрозділи:

- бюджетний відділ;
- відділ доходів та економічного аналізу;
- відділ бухгалтерського обліку і звітності.

Повноваження щодо затвердження структури фінансового управління міської ради належить до компетенції голови відповідної ради. Міністерство фінансів України та його територіальні органи у даний процес не втручаються. Це право є не тільки одним із атрибутів фінансової незалежності місцевого самоврядування, але й дає змогу належним чином скоординувати діяльність фінансового управління на досягнення цілей місцевої бюджетної політики. Незважаючи на це, структура різних фінансових органів субрегіонального рівня – як рад, так і місцевих державних адміністрацій – суттєво не відрізняється, адже кожен з них виконує майже ідентичні функції.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, що віднесені до їх компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, підприємствами та установами. Рівень організації такої взаємодії значною мірою визначає загальні результати діяльності місцевих фінансових органів. Особливою мірою він впливає на ефективність бюджетного процесу на локальному рівні, оскільки саме місцеві фінансові органи повинні забезпечувати координацію дій всіх його учасників. Успішна реалізація фінансовими органами даного завдання дає змогу саме їм, як нікому іншому, позитивно вплинути на загальний стан виконання місцевого бюджету, і, навіпаки, їх бездіяльність може призвести до його суттєвого погіршення.

§ 11.2. Участь громадськості в управлінні фінансами територіальних громад

Бюджет держави пройшов доволі складний повчальний шлях еволюції. Удосконалення бюджету відбувалося шляхом тривалої та впертої протидії двох чинників – влади, яка претендує на безконтрольне ведення господарства, і суспільства, яке домагається бюджетних повноважень, тобто права визначати сферу діяльності органів влади у сфері фінансових відносин⁹³. У результаті впливу зазначених тенденцій сучасні системи планування і виконання бюджету базуються на чіткій процедурі управлінських дій, що передбачає широкі можливості для врахування суспільних інтересів та забезпечення громадського контролю у цьому процесі.

Процеси посилення демократизації в Україні, виконання міжнародних зобов'язань та перспективи євроінтеграції слугують потужними чинниками

⁹³ Боголепов М.М. Финансы, правительство и общественные интересы / М. М. Боголепов. – СПб. : Изд-тво О. Н. Поповой, 1907. – С. 5.

розвитку місцевого самоврядування в нашій державі. Неодмінною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є адекватне реформування бюджетної системи та створення умов для організації бюджетного процесу відповідно до сучасних вимог. Винятково важливе значення для налагодження ефективного бюджетного менеджменту в демократичній державі має всебічне залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо акумулювання і витрачання суспільних ресурсів. В іншому разі з'являються суттєві перешкоди на шляху досягнення важливих цілей бюджетної політики та різко знижується результативність бюджетних видатків.

Суттєве зростання обсягів місцевих бюджетів в Україні протягом останнього десятиліття загалом помітно не позначилося на рівні задоволеності суспільних потреб. Це було зумовлено, на наш погляд, значною мірою невідповідністю інструментів управління місцевими бюджетами вимогам демократичного суспільства та неспроможністю органів управління бюджетом враховувати інтереси людей. Очевидно, що збереження такого становища і надалі зводитиме нанівець усі намагання щодо реальної бюджетної децентралізації, а подальше розширення ресурсної бази місцевих бюджетів не матиме бажаного ефекту.

Ринкові принципи регулювання економічних і суспільних процесів у країні дають змогу органам місцевого самоврядування застосовувати для таких цілей переважно місцеві бюджети. Сьогодні представницькі та виконавчі органи влади на рівні сіл, селищ і міст наділені низкою важливих повноважень щодо формування та витрачання коштів місцевих бюджетів. Ефективно використовуючи цей важливий фінансовий інструмент, органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на вирішення важливих суспільних проблем територіального розвитку. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовляє відповідні наслідки для економіки.

Враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці, відомі представники фінансової науки обґрунтовують низку об'єктивних передумов для ефективного реалізації на місцевому рівні алокаційної та частково дистрибутивної функцій суспільних фінансів. Основною підставою для таких тверджень стало те, що на місцевому рівні влади в умовах демократії є більше передумов для залучення громадськості до бюджетного процесу, що дає змогу повніше враховувати відмінні потреби населення в різних поселеннях. При цьому можна досягти зростання граничної згоди кожного індивіда на фінансування додаткових видатків, яка впливає через демократичні процедури на формування влади та її поведінку. Слід зазначити, що цьому сприяє територіальна близькість органів місцевого самоврядування до певної громади. Таким чином створюється сприятливе середовище для одержання місцевою владою повної, оперативної та достовірної інформації про потреби населення. З іншого боку, демократичні способи формування місцевої влади надають територіальній громаді набагато біль-

ше важелів впливу на неї, порівняно з тими, які вона може застосовувати до центральних органів влади. В таких умовах вирішального значення для ефективної децентралізації суспільних фінансів і результативності бюджетних видатків набуває наявність сприятливого середовища для реалізації інтересів людей у бюджетній політиці органів місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства України, громадяни мають доволі широкі права у бюджетному процесі. Так, громадянин має право на:

- одержання інформації про бюджет у засобах масової інформації та Інтернеті;
- письмові звернення до органів влади і посадових осіб з будь-яких питань щодо формування та витрачання бюджетних коштів;
- участь у громадських слуханнях, присвячених бюджету;
- повідомлення контролюючих та правоохоронних органів про факти зловживання з бюджетними коштами;
- організовані протести у вигляді пікетів, мітингів та ін.;
- ініціювання припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В умовах демократії влада, крім народу, більше ні від кого не залежить. Якщо населення позбавляє її такої залежності, то втрачаються мотиви для того, щоб влада діяла в інтересах суспільства. Своєю участю у бюджетному процесі люди роблять владу підконтрольною територіальній громаді. Реалізуючи свої права у бюджетному процесі, громадяни підвищують також рівень задоволеності своїх власних потреб (рис. 11.3).

Таким чином, завдяки участі у бюджетному процесі люди сприяють вирішенню як суспільних проблем, так і створюють передумови для поліпшення індивідуального добробуту. Слід зазначити, що сьогодні в Україні спостерігається певне відсторонення громадськості від бюджетного процесу, з одного боку, а з іншого – недостатнє врахування органами влади суспільних інтересів при розподілі обмежених фінансових ресурсів. У зв'язку з цим до першочергових завдань реформування бюджетного процесу в Україні, на нашу думку, належить розробка і реалізація комплексу заходів, спрямованих на повніше залучення громадськості до управління місцевими фінансами.

Підтвердженням слабого впливу громадськості на процес формування бюджету є результати відповідей сільських, селищних і сільських голів Тернопільської області на запитання стосовно впливу різних суб'єктів бюджетного процесу на планування місцевого бюджету. Із чотирьох варіантів відповідей переважна більшість керівників органів місцевого самоврядування (70,3%) віддала перевагу варіанту «Фінансове управління районної державної адміністрації» (рис. 11.4).

Лише 17,5% сільських, селищних і міських голів вказали, що найбільший вплив на планування бюджету мають місцеві ради. Ще менше опитаних (10,5%) зазначили, що на планування місцевого бюджету найбільше впливає сільський, селищний і міський голови, які очолюють відповідні ви-



Рис. 11.3. Очікувані особисті вигоди індивідів від участі у бюджетному процесі

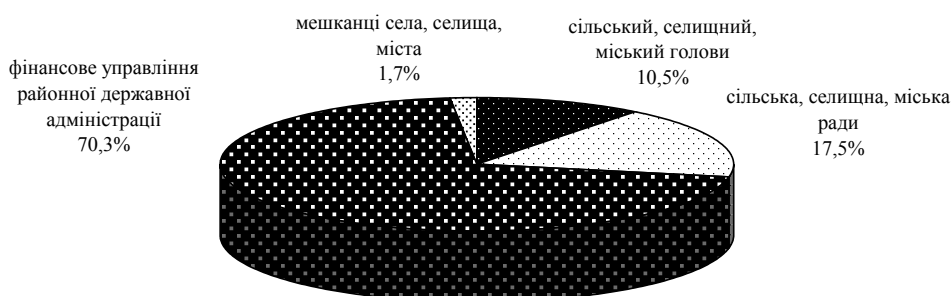


Рис. 11.4. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Який із суб'єктів бюджетного процесу має найбільший вплив на планування місцевого бюджету?»

конавчі органи. Як видно з рисунка, лише менше 1,7% керівників органів місцевого самоврядування визнали найбільшим вплив місцевих мешканців.

Ситуація, на перший погляд, виглядає достатньо парадоксально, оскільки відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право затверджувати місцевий бюджет, вносити зміни до нього і затверджувати звіт про виконання відповідного бюджету належить до виключних повноважень сільських, селищних та міських рад. Більше того, зазначені місцеві ради утворюють виконавчі комітети, повноваженнями яких, зокрема, є складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради й забезпечення виконання бюджету. Результати опитування засвідчують надзвичайно низький вплив територіальної громади (як безпосередньо, так і опосередковано через виборних представників влади) на процеси формування бюджету. Причин цієї проблеми, на нашу думку, є декілька.

По-перше, у структурі видатків місцевих бюджетів переважають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні закріплено самостійність місцевих бюджетів, а розрахунок обсягів видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів має здійснюватися лише для визначення суми дотації вирівнювання, на практиці спостерігається значне обмеження автономії місцевого самоврядування у сфері планування місцевих бюджетів. Попри дію згаданих вище законодавчих норм існують численні підзаконні акти, що регламентують різноманітні норми і правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечувати певну чисельність працівників, розмір заробітної плати та доплат, здійснювати окремі матеріальні видатки й ін. Така нормативно-правова база різко зменшує мотиви для участі населення у процесі формування видатків місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування обмежені у своїх можливостях впливати на значну частину видатків.

По-друге, в нашій країні сформовано стійкі неформальні правила розподілу місцевої влади на «нижчестоящі» і «вищестоящі», за якими сільські, селищні і міські ради багатьма їхніми керівниками сприймаються як «нижчестоящі» відносно районної влади, зокрема райдержадміністрацій. Описана градація утверджується ще й практикою формування бюджетів місцевого самоврядування, за якої лєвова частка їхніх доходів формується за рахунок трансфертів із районного бюджету. В таких умовах вирішальний вплив органу місцевого самоврядування на процес планування місцевого бюджету переважно залежить від особистих лідерських якостей сільського, селищного або міського голови.

По-третє, працівники здебільшого сільських рад, дещо менше селищних і міських рад, часто не мають фахової підготовки з фінансових питань, крім того, рівень такої підготовки працівників цих органів місцевого самоврядування нерідко не відповідає сучасним вимогам щодо управління бюджетом. В умовах доволі складного бюджетного законодавства та жорсткої системи державного фінансового контролю керівники сільських, селищних і міських

рад не відважуються активно проявляти ініціативу у плануванні відповідних місцевих бюджетів, а покладаються на рішення фінансових управлінь районних державних адміністрацій.

Серед пріоритетних заходів, спрямованих на активізацію участі населення у бюджетному процесі, на нашу думку, має бути забезпечення його належної прозорості та публічності. Для цього потрібно насамперед на законодавчому рівні встановити чіткий перелік відомостей про бюджет, які обов'язково мають бути оприлюднені. Важливе значення при цьому має закріплення сучасних ефективних способів і засобів оприлюднення інформації. Невід'ємна роль у наданні громадськості усїєї необхідної інформації про бюджет сьогодні належить інтернет-мережі. Зважаючи на те, що сьогодні інформаційно-технічне забезпечення діяльності сільських і селищних рад зазвичай не дає змоги розмістити необхідну інформацію в інтернет-мережі, цю функцію, на наше переконання, має виконувати фінансове управління районної державної адміністрації. Вирішення зазначеного завдання сприятиме пришвидшенню темпів формування громадянського суспільства в Україні, спроможного активно відстоювати свої інтереси під час формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Оскільки в структурі видатків місцевих бюджетів домінують видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, подолати відстороненість громадськості від бюджетного процесу неможливо без удосконалення механізму планування і здійснення таких видатків. Передусім доцільно чітко розмежувати компетенцію органів державного управління та органів місцевого самоврядування у сфері надання бюджетних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. При цьому доцільно закріпити за місцевою владою усі повноваження, що стосуються ухвалення рішень щодо витрачання коштів місцевих бюджетів, а центральна влада має бути наділена достатніми повноваженнями для здійснення ефективного контролю за доступністю і якістю передбачених бюджетних послуг. Зазначене передбачає поступове запровадження чітких стандартів надання найважливіших суспільних послуг органами місцевого самоврядування, дотримання яких є обов'язкове. Дієвий моніторинг надання бюджетних послуг спонукатиме органи місцевого самоврядування до ширшого залучення громадськості до бюджетного процесу, оскільки це впливатиме на повноту задоволеності потреб суспільства, а отже, і на рівень оцінки послуг населенням. Крім цього, володіючи необхідною інформацією про бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, люди чіткіше розумітимуть можливості місцевої влади у вирішенні наявних проблем та більш ефективно відстоюватимуть власні інтереси.

Важливе значення для підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у бюджетному процесі має створення можливостей для одержання органами місцевого самоврядування необхідних консультацій. Оскільки Міністерство фінансів України здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету, логічно і доречно функцію консультування сільських і селищних рад, а також міських рад міст районного значення

закріпити за фінансовими управліннями районних державних адміністрацій. При цьому варто в окремому нормативно-правовому акті чітко визначити форми консультацій (передбачивши можливість одержання відповідей у телефонному режимі), а також чіткі вимоги щодо термінів надання консультацій, їхню якість і відповідальність за ненадання або надання консультацій на неналежному рівні. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити компетентність працівників органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетом, розвинути їхню спроможність у реалізації повноважень у бюджетній сфері, що сприятиме повнішому врахуванню потреб місцевого населення у бюджетному процесі.

Неможливо вирішити проблему недостатнього залучення громадськості до управління бюджетом без розвитку активних форм участі населення у цьому процесі. Сприятиме вирішенню зазначеного завдання законодавче закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування проводити громадські слухання з питань бюджету не менше, ніж два рази в рік: один раз щодо обговорення проекту місцевого бюджету, а другий – щодо звітування про виконання бюджету. При цьому потрібно передбачити чітку норму, відповідно до якої рішення про затвердження місцевого бюджету не набуває чинності в разі не проведення відповідних громадських слухань.

Необхідною умовою підвищення задоволеності суспільних потреб є забезпечення громадського контролю за доступністю та якістю бюджетних послуг. Для цього доцільно передбачити норму про публічне звітування всіма головними розпорядниками коштів про заходи, вжиті ними за рахунок коштів місцевого бюджету. Крім цього, мають бути створені належні умови для звернення громадян у разі недержання або одержання неякісних бюджетних послуг. На нашу думку, доцільно запровадити законодавчу норму, яка зобов'язує усіх надавачів послуг вести книгу для записів скарг і пропозицій громадян. Ведення постійного моніторингу доступності бюджетних послуг, а також усіх звернень людей сприятиме ухваленню необхідних управлінських рішень з метою вирішення наявних проблем.

Враховуючи глибину проблеми недостатньої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевим бюджетом, крім зазначеного вище, доцільно також посилити контроль за дотриманням відповідних законодавчих норм суб'єктами бюджетного процесу. Деякі положення чинних нормативно-правових актів, реалізація яких сприяє більшій участі населення у бюджетному процесі, сьогодні часто залишаються не реалізованими. Так, потребує прискіпливої уваги, насамперед органів державного фінансового контролю, вимога Бюджетного кодексу України про оприлюднення інформації, що стосується бюджету. На нашу думку, відомості про дотримання цього правила обов'язково мають бути відображені в актах проведення ревізій відповідних місцевих бюджетів. Постійний моніторинг і контроль з боку правоохоронних органів має вестися за своєчасністю та повнотою відповідей органів місцевого самоврядування на інформаційні запити громадян та громадських організацій.

§ 11.3. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів

Розмір місцевого бюджету та можливості основних джерел його наповнення не гарантують своєчасне виконання основних функцій органів місцевого самоврядування. Тому важлива роль належить системі виконання бюджету, яка, окрім акумулювання доходів і здійснення видатків, має забезпечувати ефективне управління бюджетними коштами, прозорість фінансових операцій, аналіз та надання інформації про стан бюджету, а також запобігати нецільовому використанню коштів.

У світовій практиці залежно від історичних і національних особливостей організації фінансової системи виділяють три основні моделі систем касового виконання бюджету: банківську, казначейську та змішану, яка поєднує ознаки двох попередніх. У більшості держав переважно застосовується банківська система виконання бюджетів. Однак все поширенішою є практика створення спеціалізованого органу – казначейства, який провадить діяльність у сфері касового виконання бюджетів, а також наділений певними повноваженнями щодо управління суспільними фінансами.

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Сьогодні казначейська форма виконання бюджету використовується в багатьох країнах різних частин світу: Австралії, Австрії, Албанії, Болгарії, Бразилії, Великобританії, Індонезії, Іспанії, Італії, Кенії, Китаї, Мексиці, Монголії, Новій Зеландії, Сербії, США, Фінляндії, Франції, Японії та ряді інших. Активно розвивається вона й у державах, що виникли на пострадянському просторі – Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Грузії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії, Узбекистані.

В кожній з вище названих країн казначейства виконують функції, що суттєво відрізняються як за переліком, так і за обсягом повноважень. Однак можна виділити напрями діяльності, що є спільними для більшості національних казначейств. До їх числа належать здійснення діяльності з касового виконання бюджету та участь в управлінні суспільними фінансами. При цьому роль казначейств може бути пасивною, якщо вони лише акумулюють кошти та виділяють їх бюджетним установам, або активно – у разі участі казначейств у перерозподілі бюджетних ресурсів чи здійснення ними контролю за дотриманням бюджетних асигнувань та зобов'язань.

Головна мета запровадження казначейської системи виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

В той час як участь національних казначейств у процесі виконання центрального бюджету держави набула поширення та схвалення в ряді розвинених країн світу, казначейська форма виконання місцевих бюджетів є менш розповсюдженою. Функції казначейських органів при цьому ще більше

диференційовані та визначаються ступенем централізації бюджетної системи, рівнем фінансової незалежності місцевого самоврядування, історичними традиціями тощо. Обслуговування бюджетів муніципалітетів органами державного казначейства застосовується у Франції та Італії. В Австралії в кожному штаті утворені регіональні казначейства, в Мексиці – в окремих штатах. Широко розповсюдженою практика казначейського обслуговування місцевих бюджетів стала в країнах колишнього Радянського Союзу – Вірменії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії.

В нашій країні органи казначейства відіграють сьогодні одну з провідних ролей у бюджетному процесі на місцевому рівні. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів розпочалося в Україні з 1 червня 1999 р., коли на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про удосконалення управління бюджетними коштами» у Дніпропетровській і Черкаській областях було розпочато експеримент з касового виконання місцевих бюджетів органами казначейства. Позитивні результати проведеного експерименту стали передумовою утвердження системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всій території України.

Ключовим моментом в історії розвитку вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів стало ухвалення 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України, який передбачив її обов'язковість та визначив основні повноваження і функції органів казначейства. Згідно з Бюджетним кодексом України та на виконання наказу Міністерства фінансів України «Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 р. казначейського обслуговування місцевих бюджетів» з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. З 2003 р. на виконання Указу Президента «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів» розпочався процес переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Починаючи з 2004 р. всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування – як у частині доходів, так і за видатками.

Основним, проте не єдиним завданням казначейства є здійснення касового виконання бюджетів. При цьому поняття «касове виконання бюджетів» та їх «казначейське обслуговування», які часто вживаються як синонімічні, не є тотожними.

Касове виконання місцевого бюджету – діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

В Україні застосовується казначейська система касового виконання місцевих бюджетів, яка передбачає закріплення провідної ролі в цьому процесі за органами казначейства. Крім казначейських органів, у діяльності з

касового виконання місцевих бюджетів України беруть участь також місцеві фінансові органи, банківські установи, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів. Функції банків з часу запровадження вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів істотно скоротилися і полягають насамперед у готівковому обслуговуванні бюджетних установ, здійснення якого не належить до компетенції органів казначейства.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Як було зазначено, касове виконання місцевих бюджетів є діяльністю, що здійснюється не тільки органами казначейства, але й іншими учасниками бюджетного процесу. Однак це не свідчить, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів є лише складовим сегментом сфери касового виконання бюджетів і обмежується її рамками. Органи казначейства здійснюють чимало завдань, які виходять поза межі касового виконання місцевих бюджетів. До їх числа можна віднести, наприклад, організацію функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства, реєстрацію бюджетних зобов'язань, здійснення контролю за цільовим спрямуванням коштів, управління ресурсами єдиного казначейського рахунка тощо. Адже наукове трактування змісту касового виконання бюджетів, як правило, не передбачає віднесення до його складу таких видів діяльності⁹⁴.

Основу нормативно-правової бази, згідно з якою здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів в Україні складають Бюджетний кодекс України та розроблений на виконання його вимог «Порядкок казначейського обслуговування місцевих бюджетів», затверджений наказом Міністерства фінансів України.

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють такі функції:

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах Казначейства;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;

⁹⁴ Див., наприклад: Бюджетний менеджмент : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; [За заг. ред. В. Федосова]. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 277; Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін]. – К. : Академія, 2000. – С. 745 ; Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 400 ; Чечетов М. В. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : в 2 ч. Ч. 2 / М. В. Чечетов, Н. Ф. Чечетова, А. Ю. Бережна. – Харків : ІНЖЕК, 2004. – С. 60.

- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених з відповідними місцевими фінансовими органами;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;
- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального та спеціального фондів місцевих бюджетів;
- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надання середньострокових позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в установленому законодавством порядку;
- здійснюють операції на рахунках, відкритих в органах Казначейства;
- надають фінансовим органам виписки з рахунків;
- надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, разі відсутності зазначених порядків виписки надаються на їх звернення;
- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;
- здійснюють попередній та поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
- здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтверджених документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;

- подають звітність Міністерству фінансів України та місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Функції органів Державної казначейської служби України як учасника бюджетного процесу на місцевому рівні можна поділити на дві основні групи:

- з обслуговування місцевих бюджетів за доходами;
- з обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів.

Крім того, за характером повноважень, які органи казначейства виконують у бюджетному процесі, ці функції можуть бути згруповані таким чином:

1) функції «бухгалтера», в основі яких лежить діяльність щодо відкриття бюджетних рахунків, їх обслуговування, ведення обліку та складання звітності у процесі виконання місцевих бюджетів;

2) функції «касира», що пов'язані із зарахуванням, зберіганням та витрачанням коштів місцевих бюджетів;

3) функції «контролера», що полягають у здійсненні контролю в процесі виконання місцевих бюджетів;

4) функції «менеджера» бюджетних ресурсів (рис. 11.5).

До першої групи належать такі функції:

- відкриття бюджетних рахунків, призначених для зарахування, витрачання й обліку коштів місцевих бюджетів, забезпечення функціонування цих рахунків і закриття їх після закінчення бюджетного періоду;
- розрахункове обслуговування бюджетних установ;
- методично-правове забезпечення та здійснення діяльності з обліку виконання бюджетів;
- реєстрація зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів;
- складання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Для касового обслуговування місцевих бюджетів в органах Казначейства України відкриваються бюджетні рахунки відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів у розрізі кодів бюджетної класифікації і типів операцій.

Правила відкриття та обслуговування рахунків в органах казначейства, а також взаємовідносини між органами казначейства та клієнтами в процесі відкриття рахунків визначаються Бюджетним кодексом України та ще двома основними нормативно-правовими актами: «Інструкцією про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів в системі Казначейства України», затвердженою наказом Казначейства України, і «Порядком відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України», затвердженим наказом Міністерства фінансів України. Прийняття двох окремих документів з метою правового врегулювання даної сфери діяльності обумовлене тим, що в першому з них головна увага приділяється правилам відкриття рахунків і їх кодування, в другому – регламентації процедури відкриття рахунків і питанням взаємовід-



Рис. 11.5. Функції органів Державної казначейської служби України з обслуговування місцевих бюджетів

носин органів казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу в ході відкриття та забезпечення функціонування бюджетних рахунків.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів в органах казначейства відкриваються такі види бюджетних рахунків:

1) *бюджетні рахунки для зарахування надходжень* (рахунки за надходженнями) – рахунки для зарахування доходів до місцевих бюджетів, над-

ходжень у частині повернення до місцевих бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів;

2) *бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами* – рахунки для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам, їх відокремленим структурним підрозділам та одержувачам бюджетних коштів;

3) *рахунки для обліку операцій із фінансування місцевих бюджетів*;

4) *інші бюджетні рахунки* – рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами.

Бюджетні рахунки відкриваються в органах казначейства щороку відповідно до закону про Державний бюджет України та рішень рад про місцеві бюджети. У випадку несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет може бути продовжена дія рахунків, відкритих у попередньому бюджетному періоді.

Всі бюджетні рахунки закриваються в останній день бюджетного року. За виняткових обставин згідно з наказом Міністерства фінансів України бюджетний період, який у нашій країні збігається в часі з календарним роком, може бути продовжено на термін, що не перевищує п'яти робочих днів.

Державна казначейська служба України на початку нового бюджетного року централізовано відкриває бюджетні рахунки для зарахування надходжень до місцевих бюджетів. Інформація про відкриті рахунки доводиться до територіальних органів казначейства для подальшого інформування органів, які здійснюють контроль за справлянням платежів до бюджетів, а також відповідних фінансових органів і виконавчих органів відповідних рад за їх зверненням.

Управління (відділення) казначейства на підставі інформації про відкриті рахунки та даних, отриманих від органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають головним управлінням казначейства службові записки щодо відкриття (закриття) бюджетних рахунків за переліком надходжень місцевих бюджетів, які справляються на відповідній території, у розрізі бюджетів із зазначенням їх назви. Головними управліннями казначейства проводиться блокування рахунків за тими надходженнями, які не справляються на відповідній території.

Бюджетні рахунки для зарахування до спеціального фонду власних надходжень бюджетних установ відкриваються на ім'я бюджетних установ у розрізі кодів класифікації доходів бюджету згідно із законодавством. Зазначені рахунки відкриваються одночасно з відкриттям відповідних спеціальних реєстраційних рахунків розпорядникам бюджетних коштів та їх відокремленим структурним підрозділам.

Структурні підрозділи Казначейства та головних управлінь казначейства відкривають бюджетні рахунки для зарахування власних надходжень

бюджетних установ на підставі заяв про відкриття рахунків, наданих розпорядниками бюджетних коштів.

Нині існуючий порядок функціонування рахунків для зарахування бюджетних надходжень, у порівнянні з тим, що діяв до запровадження казначейської системи, має багато переваг: скорочено тривалість обігу бюджетних коштів; зведено до мінімуму можливість неправильного розподілу платежів; забезпечено формування більш повної і достовірної інформації про виконання бюджетів за доходами, щоденну її передачу до податкових, фінансових органів та органів місцевого самоврядування; здійснюється контроль за правильністю зарахуванням бюджетних надходжень тощо. Однак поряд з названими перевагами даному порядку властиві й ряд недоліків, головними з яких є велика кількість рахунків (близько 100 тис. рахунків для зарахування надходжень місцевих бюджетів у кожній області) та застосування практики щорічного перевідкриття рахунків.

Бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами відкриваються розпорядникам і одержувачам коштів для зарахування й витрачання виділених з місцевих бюджетів асигнувань. Вони поділяються на:

- особові рахунки – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку руху коштів, виділених із загального і спеціального фондів місцевих бюджетів для розподілу між розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів, а також їх відокремленими структурними підрозділами;
- реєстраційні рахунки – відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів;
- спеціальні реєстраційні рахунки – відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, їх відокремленим структурним підрозділам за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторисів;
- рахунки одержувачів коштів – відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету загального і спеціального фондів для обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів;
- рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами – відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів для обліку руху коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів за міжбюджетними трансфертами.

Розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів, які не мають відкритих рахунків в органі Казначейства, для відкриття бюджетних рахунків подають такі документи:

- заяву про відкриття рахунків устанавленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або інших посадових осіб, яким відповідно до затвердженої в устанавленому порядку картки зі зразками підписів та відбитка печатки надано право першого і другого підписів;
- картку зі зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені у картці особи, у двох примірниках;
- копію довідки про включення розпорядника (одержувача) бюджетних коштів до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

На кожного з клієнтів формуються справи з юридичного оформлення рахунків, які, окрім документів, що подаються для відкриття рахунків, містять договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування, додатковий договір (у разі наявності), реєстраційну картку розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів).

Однією з важливих функцій Казначейства України є розрахункове обслуговування бюджетних установ.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

Органи казначейства, на відміну від банків, не здійснюють операцій з готівкою. Тому застосування до вказаної діяльності поняття «розрахунково-касове обслуговування» є помилковим⁹⁵. Розрахункове обслуговування бюджетних установ проводиться структурними підрозділами казначейства на договірній основі.

Згідно з договором орган казначейства забезпечує розрахункове обслуговування розпорядника (одержувача) коштів у межах лімітів видатків відповідно до затвердженого кошторису та фактичних надходжень на єдиний казначейський рахунок.

Бюджетні установи обслуговуються в межах операційного часу. Тривалість операційного часу органу казначейства встановлюється внутрішнім регламентом його роботи.

⁹⁵ В науково-енциклопедичній літературі під касовим обслуговуванням, як правило, розуміється діяльність щодо приймання, зберігання та видачі готівкових грошей. Див., наприклад: Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2000. – С. 745–746 ; Банківська енциклопедія / Під ред. А. М. Мозга. – К. : Ельтон, 1993. – С. 131–133.

Операційний час – частина операційного дня казначейства, протягом якої приймаються розрахунково-платіжні документи клієнтів, що мають бути взяті до виконання протягом цього ж робочого дня.

Розпорядники та одержувачі коштів несуть відповідальність за неправильність оформлення розрахунково-платіжних документів щодо оплати рахунків і повинні подавати звіти про використані бюджетні кошти у терміни, встановлені органом казначейства.

Діяльність Державної казначейської служби України у сфері бюджетного обліку охоплює два основні напрями роботи:

- по-перше, воно формує правові та методичні основи бюджетного обліку, встановлюючи за погодженням з Міністерством фінансів єдині правила бухгалтерського обліку фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань держави та місцевого самоврядування;
- по-друге, органи казначейства здійснюють облік виконання бюджетів.

Для здійснення аналітичного обліку операцій з виконання місцевих бюджетів в органах казначейства для кожного рахунка відкриваються особові картки, які ведуться автоматизовано з використанням уніфікованих програмно-технічних комплексів. Відображені в особових картках облікові дані повинні відповідати даним оборотно-сальдової та сальдової відомостей. Відображена в сальдовій відомості інформація повинна бути також тотожною даним щоденного оборотно-сальдового балансу.

Одним з обов'язкових атрибутів казначейського обслуговування місцевих бюджетів є *реєстрація та облік зобов'язань бюджетних установ*, які фінансуються з цих бюджетів. Запровадження вказаних процедур зумовлене, з одного боку, необхідністю підвищення ефективності контролю за дотриманням законного та цільового використання коштів місцевих бюджетів; з іншого – потребою вдосконалення діючого механізму управління бюджетними ресурсами в системі казначейства.

Органи казначейства обліковують зобов'язання та фінансові зобов'язання розпорядників коштів місцевих бюджетів відповідно до «Порядку реєстрації та обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України», затвердженого наказом Міністерства фінансів України, на рахунках, відкритих за групою рахунків позабалансового обліку 942 «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами місцевого бюджету».

Бюджетне фінансове зобов'язання – зобов'язання розпорядника (одержувача) бюджетних коштів сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, тобто бюджетна кредиторська заборгованість та/або попередня оплата, яка передбачена законодавством.

Взяття бюджетного зобов'язання передбачає відповідальність розпорядника (одержувача) коштів бюджету як споживача товарів (робіт, послуг), що виникає з договорів (угод, контрактів, замовлень), згідно з якими він повинен сплатити належну суму виконавцю за умови реалізації цих договорів.

Після поставки товарів, здійснення робіт та послуг на підставі товарно-транспортних накладних, рахунків-фактур, актів виконаних робіт й інших підтверджуючих документів виникає бюджетне фінансове зобов'язання, яке є підставою для проведення видатків. Бюджетні фінансові зобов'язання, що виникають унаслідок виконання договорів, обліковуються розпорядниками та одержувачами коштів як кредиторська заборгованість та реєструються у відповідних реєстрах бухгалтерського обліку.

Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів повинні зареєструвати в органах казначейства: бюджетні зобов'язання – протягом 7-ми днів з дати їх взяття та бюджетні фінансові зобов'язання – протягом 7-ми днів з дати прийняття ними їх до виконання⁹⁶, але не пізніше останнього робочого дня місяця.

За умови взяття бюджетного зобов'язання і настання бюджетного фінансового зобов'язання, які виникають у процесі виконання кошторисів, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають до відповідного органу казначейства Реєстри бюджетних зобов'язань і Реєстри бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів на паперових та електронних носіях.

Реєстрація бюджетних фінансових зобов'язань в органах казначейства по спеціальному фонду як у частині власних надходжень, так і в частині інших коштів здійснюється в межах наявних коштів на відповідних рахунках розпорядників коштів; по загальному фонду бюджету – в межах кошторисних призначень.

Органи казначейства здійснюють платежі за тими бюджетними фінансовими зобов'язаннями, які зареєстровані в казначейському обліку та не перевищують бюджетні асигнування за помісячним планом асигнувань, що передбачені на конкретну мету.

Органи казначейства не проводять реєстрацію бюджетного зобов'язання у разі, якщо порушені розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів вимоги чинного законодавства щодо взяття і реєстрації ними бюджетних зобов'язань. У такому випадку органи казначейства складають попередження у письмовій формі про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення щодо взяття та реєстрації таких зобов'язань.⁹⁷

Специфіку діяльності Державної казначейської служби України у сфері обліку характеризує структура облікових операцій, в якій питома вага операцій з грошовими коштами – типово банківських операцій – складає лише близько 20%. Решту операцій пов'язані з виконанням органами казначейства суто бюджетної діяльності. До останніх належать операції з відображення розрахунків, що виникають у процесі виконання бюджетів; обліку доходів, видатків і результатів виконання бюджетів; ведення управлінського і позабалансового обліку.

⁹⁶ Датою прийняття до виконання бюджетного фінансового зобов'язання є ухвалення керівником бюджетної установи рішення з відповідною резолюцією на документі, що підтверджує факт виникнення такого зобов'язання.

⁹⁷ До 2011 р. при порушенні розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів бюджетного законодавства органи казначейства відмовляли їм у реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань.

Складання органами казначейства звітності про виконання місцевих бюджетів ґрунтується на використанні даних бухгалтерського обліку, які накопичуються і зберігаються в інформаційній системі казначейства. При цьому значна увага приділяється автоматизації процедур формування звітності. Основою інформації, що використовується для складання звітів про виконання бюджетів, є дані, сформовані з використанням уніфікованих автоматизованих програмних систем. Іншим джерелом формування в органах казначейства звітності про виконання місцевих бюджетів є фінансові звіти бюджетних установ. З метою попередження та усунення помилок, що виникають при складанні звітності, проводиться звірка даних звітів розпорядників коштів місцевих бюджетів з даними органу казначейства.

Відповідно до статей 58 та 80 Бюджетного кодексу України звітність про виконання місцевих бюджетів (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову і бюджетну звітність, де відображаються показники, що характеризують діяльність бюджетних установ та стан активів і зобов'язань місцевих бюджетів.

Фінансова (бухгалтерська) звітність – система взаємопов'язаних узагальнюючих показників, що відображають фінансовий стан бюджету та результати його виконання за звітний період.

Фінансову звітність складають з дотриманням принципу балансового узагальнення інформації про виконання бюджетів. Вона надає інформацію, корисну для прогнозування рівня ресурсів, потрібних для продовження діяльності, ресурсів, які можуть виникнути внаслідок продовження діяльності, а також відповідних ризиків та невизначеностей.

Бюджетна звітність відображає стан виконання місцевих бюджетів, містить інформацію про надходження та використання коштів, бюджетну заборгованість у розрізі бюджетної класифікації.

Звітність про виконання місцевих бюджетів є сукупністю впорядкованих, взаємопов'язаних показників, які характеризують умови, кількісні й якісні результати виконання бюджетів. Показники звітності ґрунтуються на інформації поточного бухгалтерського обліку, що забезпечує її реальність і достовірність.

Залежно від різних класифікаційних ознак розрізняють такі види звітності:

1) за призначенням фінансова та бюджетна звітність поділяється на:

- внутрішню звітність;
- зовнішню звітність;

2) за обсягом показників, що відображають стан виконання бюджетів, розрізняють:

- первинну звітність;
- зведену (консолідовану) звітність;

3) за термінами складання і подання звітності про виконання місцевих бюджетів поділяється на:

- оперативну;
- місячну;
- квартальну;
- річну.

Щоденні звіти про виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками складаються на підставі оборотно-сальдового балансу. Вони формуються органами казначейства в розрізі бюджетів та окремо за загальним і спеціальним фондами. Зазначені звіти передаються фінансовим органам. Дані звітів за останній робочий день місяця є підставою для складання періодичної звітності.

Склад, періодичність подання та порядок заповнення місячної, квартальної і річної фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів і вимоги до розкриття інформації у звітності визначаються «Інструкцією про складання органами Державної казначейської служби України фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів», затвердженою наказом Державної казначейської служби України.

Фінансова звітність про виконання місцевих бюджетів складається та подається за такими формами:

- Звіт про фінансовий стан (баланс) (форма № 1мб);
- Звіт про фінансові результати виконання місцевих бюджетів (форма № 2мб);
- Звіт про рух грошових коштів (форма № 3мб).

Зазначені форми звітності органи казначейства формують у кінці бюджетного року та щокварталу (крім форми № 2мб). Зведена квартальна і річна фінансова звітність про виконання місцевих бюджетів складається органами казначейства у такому самому обсязі.

Бюджетна звітність про виконання місцевих бюджетів є місячною, квартальною та річною.

Місячна бюджетна звітність складається і подається за формами:

- форма № 2ммб «Звіт про виконання місцевих бюджетів»;
- форма № 7мб «Звіт про бюджетну заборгованість»;
- «Інформація про виконання захищених видатків місцевих бюджетів»;
- «Звіт про використання коштів з резервного фонду»;
- «Звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету».

Квартальна бюджетна звітність складається та подається за формами:

- форма № 2кмб(мб) «Звіт про виконання місцевих бюджетів»;
- «Звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету»;
- «Інформація про стан місцевих боргів»;
- «Інформація про стан гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів»;
- «Інформація про надані місцеві гарантії».

Річна бюджетна звітність складається та подається за формами:

- форма № 2ммб «Звіт про виконання місцевих бюджетів»;
- форма № 2кмб(мб) «Звіт про виконання місцевих бюджетів»;
- форма № 7мб «Звіт про бюджетну заборгованість»;
- «Інформація про виконання захищених видатків місцевих бюджетів»;
- «Звіт про використання коштів з резервного фонду»;
- «Звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету»;
- «Інформація про стан місцевих боргів»;
- «Інформація про стан гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів»;
- «Інформація про надані місцеві гарантії».

Звіти про виконання місцевих бюджетів подаються органами казначейства до вищестоящих органів казначейства та до відповідних місцевих фінансових органів і виконавчих органів місцевих рад.

Другою групою функцій органів казначейства – функцій «касирів» – передбачено здійснення діяльності щодо зарахування і витрачання коштів місцевих бюджетів. Ці функції реалізуються головним чином у процесі касового виконання дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів. До даної групи належить також діяльність з перерахування міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів і коштів, що передаються з них до державного та інших місцевих бюджетів.

Будучи «касирами» місцевих органів державної влади та самоврядування, Державна казначейська служба України консолідує всі належні їм кошти на єдиному казначейському рахунку. Витрачання цих коштів відбувається шляхом оплати органами казначейства рахунків бюджетних установ, які утримуються за рахунок місцевих бюджетів.

У процесі касового виконання дохідної частини місцевих бюджетів органи казначейства виконують такі функції:

- зараховують до місцевих бюджетів податки та збори (обов'язкові платежі) й інші доходи, визначені бюджетним законодавством;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- перераховують кошти до інших бюджетів;
- здійснюють акумуляцію доходів місцевих бюджетів, які надійшли протягом дня, та щоденно перераховують їх на рахунки з обліку коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів, відкриті

на ім'я місцевих фінансових органів та місцевих рад або їх виконавчих органів;

- проводять поточний контроль за правильністю зарахування доходів до місцевих бюджетів;
- здійснюють облік всіх надходжень, що належать місцевим бюджетам;
- формують виписки з рахунків, призначених для обліку бюджетних надходжень, та оперативну звітність про виконання дохідної частини місцевих бюджетів; надають їх місцевим фінансовим органам, виконавчим органам сільських, селищних і міських рад та органам, що контролюють справляння надходжень до бюджету.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України на рахунки, відкриті в органах Казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету. На ці рахунки перераховуються також трансферти, гранти, дарунки та кошти, залучені до бюджетів у результаті місцевих запозичень.

Юридичні та фізичні особи, які є платниками податків, зборів та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів, сплачують їх у безготівковій або готівковій формі. Платежі здійснюються через банки, підприємства Державного комітету зв'язку та інформатизації України або органи місцевого самоврядування за місцезнаходженням платників.

Суми податків та інших обов'язкових платежів визнаються зарахованими до місцевих бюджетів лише з моменту їх надходження на рахунки в органах казначейства.

Сплачені платниками до місцевих бюджетів податки, збори, обов'язкові платежі та інші види доходів зараховуються на рахунки за надходженнями третього класу «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів», які відкриваються в головних управліннях державної казначейської служби відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів.

Платежі, які сплачуються безпосередньо до загального чи спеціального фондів місцевого бюджету, зараховуються на рахунки прямого зарахування, а ті, що підлягають розмежуванню органами казначейства, – на розподільчі рахунки.

Тому в головних управліннях казначейства окремо відкриваються рахунки:

1) призначені для прямого зарахування платежів до місцевих бюджетів, що відкриваються за відповідними балансовими рахунками третього класу:

- 3141 «Надходження до загального фонду місцевих бюджетів, що знаходяться на казначейському обслуговуванні»;
- 3151 «Надходження коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки»;
- 3143 «Рахунок для зарахування до загального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів»;
- 3153 «Рахунок для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів»;

2) для розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами бюджетів, між рівнями місцевих бюджетів:

- 3321 «Кошти, які підлягають розподілу між рівнями бюджету»;
- 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним та місцевими бюджетами»;
- 3161 «Кошти, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами місцевих бюджетів»;
- 3421 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу».

Кошти, що надійшли на рахунки місцевих бюджетів, акумулюються на котлових рахунках доходів загального (3142) та спеціального (3152) фондів місцевих бюджетів. У межах операційного дня кошти з цих рахунків перераховуються на видаткові рахунки 3142 і 3152 місцевих бюджетів. З цих рахунків на підставі розпоряджень місцевих фінансових органів чи керівників органів місцевого самоврядування виділяються кошти головним розпорядникам коштів місцевих бюджетів.

Процедури повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів, а саме: податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, коштів від повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, у тому числі залучених місцевими бюджетами або під місцеві гарантії, визначено у «Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів», затвердженому наказом Міністерства фінансів України.

Повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджетів здійснюється за поданням органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету.

Операції з повернення платежів з бюджетів здійснюються відповідними органами Казначейства з рахунків, на які в поточному бюджетному періоді відповідно до законодавства зараховується вид надходжень, що повертається.

В органах Державної казначейської служби України щоденно формується інформація про виконання дохідної частини місцевих бюджетів і надаються місцевим фінансовим органам, органам, що контролюють справляння надходжень до місцевих бюджетів та відповідним органам місцевого самоврядування. До складу такої інформації входять виписки з рахунків для зарахування бюджетних надходжень, звіти про виконання місцевих бюджетів за доходами, відомості розподілу платежів.

Казначейське обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів охоплює такі основні етапи:

- отримання органами казначейства рішень про місцеві бюджети;
- формування даних про мережу розпорядників коштів бюджетів;
- відкриття рахунків розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів;
- отримання розписів місцевих бюджетів;
- отримання кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів, планів використання бюджетних коштів;

- фінансування головних розпорядників коштів і визначених місцевими бюджетами програм на підставі розпоряджень місцевих фінансових органів і виконавчих органів місцевих рад;
- фінансування розпорядників нижчих рівнів та одержувачів коштів відповідно до розподілів вищестоящих розпорядників;
- здійснення контролю органами казначейства за відповідністю бюджетних асигнувань розписам місцевих бюджетів;
- реєстрація й облік зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів;
- здійснення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів та дотриманням бюджетних повноважень при проведенні платежів;
- оплата видатків бюджетних установ;
- ведення обліку та складання звітності про виконання видаткової частини місцевих бюджетів.

Перерахування коштів на здійснення видатків та оплата рахунків розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів здійснюється за наявності даних про територіальне розташування їх мережі, яка формується ще до початку бюджетного періоду.

Після затвердження місцевих бюджетів територіальні органи казначейства одержують від Міністерства фінансів АРК, місцевих фінансових органів і виконавчих органів місцевих рад розписи місцевих бюджетів, показники яких відображаються на відповідних рахунках позабалансового обліку. В разі несвоєчасного затвердження бюджетів їх виконання здійснюється відповідно до тимчасових розписів, які мають бути подані до органів казначейства не пізніше 30 грудня року, що передує звітному.

Місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого розпису місцевих бюджетів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів і планів асигнувань розпорядниками, планів використання бюджетних коштів одержувачами.

Органи казначейства здійснюють контроль за відповідністю загальних сум, вказаних у кошторисах, планах асигнувань і планах використання бюджетних коштів, сумам, зазначеним у розписі місцевих бюджетів.

Оплата рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів здійснюється лише за наявності в обліку органів казначейства їх бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань, а також залишків коштів на рахунках розпорядників та одержувачів коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та класифікації кредитування.

Підставою для здійснення видатків є платіжні доручення розпорядників і одержувачів коштів. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів відповідають за правильність оформлення платіжних документів і достовірність даних у первинних документах, що підтверджують законність і цільове спрямування платежів.

Щоденно органами казначейства формується «Звіт про виконання місцевих бюджетів за видатками», в розрізі бюджетів окремо за загальним та спеціальним

фондами. Зазначені звіти звіряються зі звітністю розпорядників коштів. Головні управління казначейства консолідують звітність про виконання місцевих бюджетів та подають її до Казначейства України і відповідних фінансових органів.

Важливе місце в системі казначейського обслуговування бюджетів займає *перерахування міжбюджетних трансфертів*. Ця діяльність здійснюється органами казначейства відповідно до Бюджетного кодексу, закону про Державний бюджет України на відповідний рік, рішення відповідної ради про місцевий бюджет, а також «Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України.

Розрахунки за міжбюджетними трансфертами відображають два рівні відносин:

- між державним бюджетом і бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними, районними бюджетами та бюджетами міст республіканського й обласного значення, Києва та Севастополя;
- між районними бюджетами та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Організація роботи органів казначейства з перерахування різних видів міжбюджетних трансфертів має певні відмінності. У зв'язку з цим функції органів казначейства у даній сфері діяльності можна класифікувати, виділивши такі основні з них:

- перерахування дотацій вирівнювання до місцевих бюджетів і коштів, які передаються з них до державного та інших місцевих бюджетів;
- перерахування додаткових та інших видів дотацій;
- перерахування субвенцій.

За способами перерахування міжбюджетних трансфертів зазначена діяльність класифікується таким чином:

- з використанням нормативів щоденних відрахувань, встановлених законом про державний бюджет і рішеннями рад про місцеві бюджети;
- без використання щоденних нормативів.

При перерахуванні дотацій вирівнювання до місцевих бюджетів і коштів, які передаються з них до державного та інших місцевих бюджетів, можуть бути застосовані обидва способи, причому перший застосовується в якості основного. Другий спосіб використовується для перерахування субвенцій, додаткових дотацій та інших видів трансфертів.

Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, установлених державою, інші додаткові дотації перераховуються Державною казначейською службою один раз на місяць згідно з розписом державного бюджету.

Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються Казначейством України на рахунки бюджету АР Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, відкриті в головних управліннях каз-

начейства, згідно з розписом державного бюджету. Субвенції перераховуються із:

- загального фонду державного бюджету – згідно з розписом державного бюджету;
- спеціального фонду – пропорційно до планових річних обсягів, затверджених законом про державний бюджет у межах і за рахунок відповідних надходжень.

Субвенції з одного місцевого бюджету іншому перераховуються органами казначейської служби в обсягах, установлених рішеннями відповідних рад про бюджет.

Не використаний на кінець бюджетного періоду обсяг субвенцій перераховується в останній робочий день такого періоду органами казначейства до бюджету, з якого вони надавалися.

Виконання органами казначейства функцій, що віднесені до *третьої групи* – функцій «контролера», обумовлено необхідністю забезпечення ефективного контролю з боку держави за цільовим спрямуванням, законністю та правильністю використання коштів місцевих бюджетів. Діяльність органів казначейства у сфері контролю має попереджувальний характер і дає змогу уникнути випадків неправомірного витрачання бюджетних коштів.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють контроль за:

- дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання місцевих бюджетів, кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі касового виконання цих бюджетів;
- відповідністю кошторисів бюджетних установ розписам місцевих бюджетів;
- відповідністю взятих розпорядниками коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням;
- дотриманням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань бюджетними установами та проведенні платежів за цими зобов'язаннями;
- цільовим спрямуванням коштів місцевих бюджетів;
- своєчасністю та повнотою повернення позик, наданих місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування з єдиного казначейського рахунка.

У процесі касового виконання місцевих бюджетів органи казначейства здійснюють:

- попередній контроль, метою недопущення виникнення можливих фінансових порушень у процесі виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками;
- поточний контроль, метою якого є забезпечення дотримання фінансової дисципліни і недопущення порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу на стадії проведення фінансо-

вих операцій із формування, розподілу та використання бюджетних коштів;

- наступний контроль, метою якого є виявлення законності проведених операцій.

При порушенні вимог щодо взяття та реєстрації бюджетних зобов'язань органи казначейства не реєструють їх, а застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, визначені Бюджетним кодексом України. На цьому етапі органи казначейства оформляють попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства (див. табл. 11.1).

Таблиця 11.1

Структура попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства на етапі взяття та реєстрації бюджетних зобов'язань з виконання місцевих бюджетів за 2010–2011 рр.⁹⁸

Причини попереджень	2010 р.			2011 р.		
	К-сть	Сума, тис. грн.	%	К-сть	Сума, тис. грн.	%
Відсутність підтверджуючих документів	1680	50678,7	6,67	867	54392,3	5,37
Невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню	1514	24138,8	3,18	642	12227,9	1,21
Неподання або подання неповного пакета підтвердних документів	280	103219,9	13,58	697	290740,5	28,70
Недотримання розпорядниками коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими і нормативно-правовими актами	1565	259660,0	34,16	2460	400469,0	39,53
Недотримання вимог щодо оформлення поданих документів	5663	287939,6	37,88	2445	233604,4	23,06
Відсутність відповідного зобов'язання у бухгалтерському обліку виконання бюджету	1786	26891,7	3,54	936	19155,9	1,89
Невідповідність фінансового зобов'язання бюджетному зобов'язанню	157	7652,8	1,01	120	2604,9	0,26
Всього	12645	760181,5	100,00	8167	1013194,9	100,00

Варто відмітити, що до 1 березня 2011 р. органи казначейства оформляли відмови у реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань, а з березня 2011 р. – попередження про бюджетні правопорушення.

Органи казначейства при невиконанні встановлених вимог мають право повертати розпорядникам і одержувачам коштів платіжні доручення без виконання. При цьому застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема попередження про неналежне виконання

⁹⁸ Джерело даних: Державна казначейська служба України.

бюджетного законодавства з вимогою щодо його усунення або інший захід впливу відповідно до частини другої ст. 118 Бюджетного кодексу України на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства (табл. 11.2).

Таблиця 11.2

Структура попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства при прийнятті до виконання платіжних доручень розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у 2010–2011 рр.⁹⁹

Причини попереджень	2010 р.			2011 р.		
	К-сть	Сума, тис. грн.	%	К-сть	Сума, тис. грн.	%
Відсутність у казначейському обліку зобов'язань та фінансових зобов'язань	962	24934,2	13,80	402	6907,2	15,05
Невідповідність платежу зареєстрованим зобов'язанням та фінансовим зобов'язанням	455	3375,3	1,87	224	7689,9	16,76
Невідповідність зазначеного коду економічної класифікації	941	4529,5	2,51	377	3365,0	7,33
Обмеження здійснення видатків, що встановлюється нормативно-правовими актами	1377	20592,1	11,40	425	16537,8	36,04
Зупинення операцій з бюджетними коштами, накладення арешту на кошти, що перебувають на рахунку розпорядника	348	1730,0	0,96	186	2415,7	5,26
Відсутність або недостача залишків коштів на рахунках бюджетних установ	6558	115198,2	63,77	151	3575,7	7,79
Перевищення показників, затверджених у кошторисах, планах асигнувань	986	9268,3	5,13	295	2926,8	6,38
Неподання підтверджуючих документів	134	1022,4	0,57	61	2470,7	5,38
Всього	11761	180650,0	100,00	2121	45888,8	100,00

Виконання органами казначейства *четвертої групи функцій* – функцій «менеджера» – обумовлене необхідністю забезпечення ефективного управління наявними бюджетними ресурсами. Такими функціями є організація функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства; управління ресурсами єдиного казначейського рахунка; складання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів; встановлення лімітів готівки в касах бюджетних установ; надання позик місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі їх виконання; проведення взаємних розрахунків між бюджетами тощо.

⁹⁹ Джерело даних: Державна казначейська служба України.

Суттєвою перевагою казначейської системи для органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є можливість отримання ними безвідсоткових позичок з єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів, що виникають при виконанні місцевих бюджетів. Такі позички надаються, в першу чергу, для забезпечення витрат, пов'язаних з оплатою праці працівників бюджетних установ, придбанням продуктів харчування, медикаментів, оплатою комунальних послуг та енергоносіїв.

Органи казначейства надають короткотермінові безвідсоткові позички в обов'язковому порядку в разі виникнення тимчасового касового розриву загального фонду місцевого бюджету. «Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» затверджено постановою Кабінету Міністрів України.

За рахунок єдиного казначейського рахунка місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування можуть надаватися також середньострокові безвідсоткові позички на фінансування інвестиційних проектів, передбачених у бюджеті розвитку відповідних бюджетів, порядок надання яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України.

Особливо помітний вплив на ефективність діяльності органів казначейства щодо обслуговування місцевих бюджетів справляє рівень організації їх взаємовідносин з фінансовими органами. Однак в умовах недостатньо чіткого розмежування бюджетних повноважень ускладнюються відносини між ними, оскільки виникає дублювання одних функцій та одночасно провокується бездіяльність і безвідповідальність щодо здійснення інших. В даному контексті цікавим є досвід Франції та Росії. Ці дві країни різняться державним устроєм: перша – унітарна республіка, друга – федерація. Незважаючи на те, що організація місцевих фінансів у названих державах має суттєві відмінності, у кожній з них запроваджена казначейська форма касового виконання місцевих бюджетів. Ще однією спільною їх ознакою є значно вищий, ніж у більшості європейських країн, ступінь централізації державної влади і суспільних фінансів. Незважаючи на це, і в Росії, і тим більше у Франції казначейське обслуговування місцевих бюджетів не є настільки сильно регламентованим з боку держави, як в Україні.

У Франції відносини між казначейством та органами місцевого самоврядування мають партнерський характер. Державні казначеї не мають права призупиняти або відмовляти у проведенні видатків з місцевих бюджетів навіть у разі, якщо, на їх погляд, здійснення таких видатків є недоцільним або порушує встановлені правила. В цьому випадку їх повноваження зводяться лише до повідомлення відповідних контролюючих органів – прокурора, префекта або Рахункової палати. Таким чином, беручи участь у касовому виконанні місцевих бюджетів, казначейство Франції, разом з тим, практично не втручається у процес управління їхніми коштами. В підсумку – високий ступінь довіри до органів казначейства та позитивна оцінка їх діяльності. Як свідчать результати одного з таких опитувань, роботою казначейства у цій країні задоволені 86% органів місцевого самоврядування¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Звіт про візит-відрядження фахівців Державного казначейства України до Міністерства економіки, фінансів і промисловості Франції в період з 29 травня по 5 червня 2005 р. – К. : Держ. казначейство України, 2005. – С. 11–12, 38.

В Росії обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами федерального казначейства на договірних умовах. Крім того, в цій країні активно функціонують регіональні та місцеві казначейства. Федеральне казначейство, будучи касиром місцевих бюджетів, не втручається в процес виконання бюджетних повноважень органами регіональної та муніципальної влади. До компетенції підрозділів федерального казначейства не належить ведення обліку зобов'язань розпорядників коштів місцевих бюджетів, здійснення попереднього та поточного контролю за витрачанням ними бюджетних коштів, а також виконання ряду інших функцій, які є обов'язковими елементами процесу казначейського обслуговування федерального бюджету¹⁰¹.

Синтез досягнень української практики та кращих здобутків національних казначейств іноземних країн повинен бути спрямований на вироблення й реалізацію теоретично обґрунтованої та дієвої стратегії розвитку Казначейства України. Її прийняття матиме визначальний вплив на еволюцію вітчизняної казначейської системи і закладе надійні підвалини для вдосконалення порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

§ 11.4. Фінансовий контроль на місцевому рівні

Управління суспільними фінансами повинно відбуватися в чіткій відповідності до чинного законодавства та враховувати інтереси громадськості. Виконати цю вимогу можливо тільки завдяки наявності системи ефективного контролю. Фінансовий контроль виступає обов'язковим елементом управління місцевими фінансами та дієвим інструментом, що дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження і своєчасне виявлення фактів незаконних та неефективних дій у сфері місцевих фінансів і передбачає оперативне прийняття управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальне майно та земля, що перебуває у власності територіальних громад, а також фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні виступають органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів, фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності, а також громадяни та громадські

¹⁰¹ Тарасов М. А. Кассовое обслуживание бюджетов, от конфликта к дискуссии / М. А. Тарасов // Бюджет. – 2004. – № 2. – С. 4.

об'єднання, які наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Визначальне значення для побудови ефективної системи фінансового контролю має раціональний розподіл повноважень між різними суб'єктами управління місцевими фінансами. Адже концентрація всіх повноважень в одних руках створює найсприятливіший ґрунт для різноманітних порушень та зловживань у цій сфері. Очолювати систему фінансового контролю має орган, який при реалізації своїх функцій не залежить від впливу владних інститутів. Крім цього, надзвичайно важливе значення має забезпечення підконтрольності всіх учасників управління суспільними фінансами без будь-яких виключень та обмежень.

Організація фінансового контролю на місцевому рівні має враховувати особливості функціонування місцевих фінансів. У багатьох країнах органи центральної влади наділені значними контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів. Це зумовлено насамперед тим, що держава відіграє велику роль у фінансуванні органів місцевого самоврядування, зокрема для забезпечення виконання делегованих нею повноважень. Відповідно, виникає потреба контролювати використання коштів, які спрямовуються на зазначені цілі, а також обсяг і якість послуг, які створюються за їх рахунок.

На відміну від загальнодержавного рівня, де контрольні повноваження розмежовані між органами влади одного (вищого) рівня, на місцях контрольними повноваженнями наділені владні інституції різних рівнів. Це створює додаткові передумови для забезпечення ефективного контролю у сфері місцевих фінансів. Крім цього, на місцевому рівні відбувається розширення об'єкта контролю, порівняно з центральним. Якщо на державному рівні об'єктом фінансового контролю в основному виступає діяльність виконавчої гілки влади, то на місцях контролю підлягають як дії виконавчої влади, так і представницької. Це зумовлено насамперед існуванням в країні єдиної законодавчої бази, якій мають відповідати рішення, ухвалені органами місцевого самоврядування.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- безумовне дотриманням вимог чинного законодавства при ухваленні фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління суспільними фінансами загалом. Це, в свою чергу, є дієвим чинником, що сти-

мує економічне піднесення, розвиток демократичних відносин у суспільстві та покращення ставлення громадськості до діяльності владних інститутів. Реалізувати завдання, що стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні, можливо за умови дотримання при його побудові таких принципів (табл. 11.3).

Контролем мають бути охоплені всі етапи руху фінансових потоків. У залежності від часу проведення, фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється на попередній, поточний та наступний.

Таблиця 11.3

Принципи фінансового контролю на місцевому рівні

Назва принципу	Зміст принципу
Відповідальності перед громадою	Внаслідок виявлених порушень у фінансовій сфері органи місцевого самоврядування несуть політичну, моральну, адміністративну чи кримінальну відповідальність.
Незалежності контролю органів	Органи фінансового контролю на місцевому рівні в своїй діяльності не повинні бути залежними від рішень органів, які підлягають контролю.
Безперервності	Контрольні заходи повинні здійснюватися постійно та безперервно.
Повноти	Фінансовим контролем повинна бути охоплена вся діяльність у сфері місцевих фінансів.
Поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю	Фінансовий контроль повинен здійснюватися не тільки суб'єктами зовнішнього контролю, але й підрозділами самої організації.
Підзвітності	Органи фінансового контролю повинні бути підзвітні у своїй діяльності перед суспільством, органами представницької та виконавчої влади, а також перед органами вищого державного фінансового контролю.
Результативності	Фінансовий контроль повинен сприяти покращенню управління місцевими фінансами. Витрати на забезпечення контролю не повинні перевищувати ефект, отриманий за результатами здійсненого контролю.
Професійності	Проведення контрольних заходів передбачає застосування специфічних прийомів та методів, які вимагають ґрунтовних знань та навиків. Володіють ними тільки професійно підготовлені спеціалісти.
Поєднання попереднього та наступного контролю	Для досягнення високої ефективності фінансового контролю він повинен здійснюватися як перед здійсненням фінансової операції, так і після неї.
Публічності та прозорості контролю	Діяльність контролюючих органів повинна бути відкритою для суспільства. Результати контрольних заходів мають своєчасно оприлюднюватися.

Попередній контроль проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення. Важливість попереднього фінансового контролю полягає в тому, що він покликаний, перш за все, попередити виникнення порушень у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування ще до того, як

вони відбудуться. В даному разі існує можливість уникнення можливих фінансових втрат і, відповідно, необхідності відшкодовувати заподіяні збитки.

Якщо порівнювати ефективність попереднього контролю на різних етапах бюджетного процесу, то очевидно, що більш доцільними є ті контрольні заходи, що дозволяють встановити неефективність видатків ще до їхнього включення до місцевого бюджету. Адже в цьому разі завдяки виявленню недоліків існує можливість спрямувати обмежені ресурси для здійснення інших суспільно важливих заходів. Виявлення неефективності бюджетних видатків вже після затвердження бюджету не є гарантією того, що ці витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що: по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; по-друге, для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади. Висновки професійних аудиторів про неефективність видатків не завжди служать переконливим аргументом для політиків, які приймають рішення про внесення змін до бюджету.

Поточний контроль здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління. Здійснення поточного контролю на етапі касового виконання бюджету не забезпечує повною мірою його високу результативність. Адже під час оплати відбувається погашення раніше взятих зобов'язань, а нездійснення платежу може спричинити фінансові санкції для платника. В цьому випадку важко виправляти виявлені недоліки раніше взятих зобов'язань – високу вартість отримуваних товарів, робіт, послуг, незадовільний асортимент та ін. Тому ефективність поточного контролю підвищується, якщо його здійснювати на більш ранніх етапах – ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень¹⁰².

Суттєвим недоліком попереднього та поточного контролю є їх висока вартість. В разі, коли контрольні заходи передують вчиненням фінансовим порушенням, потрібно контролювати всю сукупність фінансових операцій. А це призводить до витрачання значних трудових та матеріальних ресурсів.

Наступний контроль проводиться після проведення фінансових операцій. Цей вид контролю, на відміну від інших, передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням наступного фінансового контролю є виявлення відхилень, які упущені при здійсненні попереднього на поточного контролю. Він обов'язково здійснюється у випадку отримання відомостей про можливі порушення у сфері місцевих фінансів для їх підтвердження або спростування. Крім того, наступний контроль може проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками.

Слід зауважити, що всі вищевказані види контролю тісно взаємопов'язані між собою. Результативність фінансового контролю на місцевому рівні в ці-

¹⁰² Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособ. / А. В. Улюкаев. – М. : Дело, 2004. – С. 317.

лому залежить як від ефективності кожного з видів контролю, так і від оптимального розмежування сфер їх застосування.

Контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів наділені різні державні та громадські інститути. Особливістю фінансового контролю на місцевому рівні є участь великої кількості суб'єктів, залежно від яких, його поділяють на контроль органів державного управління, органів влади АР Крим та місцевого самоврядування, відомчий, внутрішній та громадський контроль (рис. 11.6).

Фінансовий контроль органів державного управління – контроль з боку органів центральної влади, який може бути застосований щодо будь-якого об'єкта контролю і спрямований на забезпечення виконання законодавства та дотримання інтересів держави у сфері місцевих фінансів. У даний час органи державного управління відіграють визначальну роль у забезпечен-

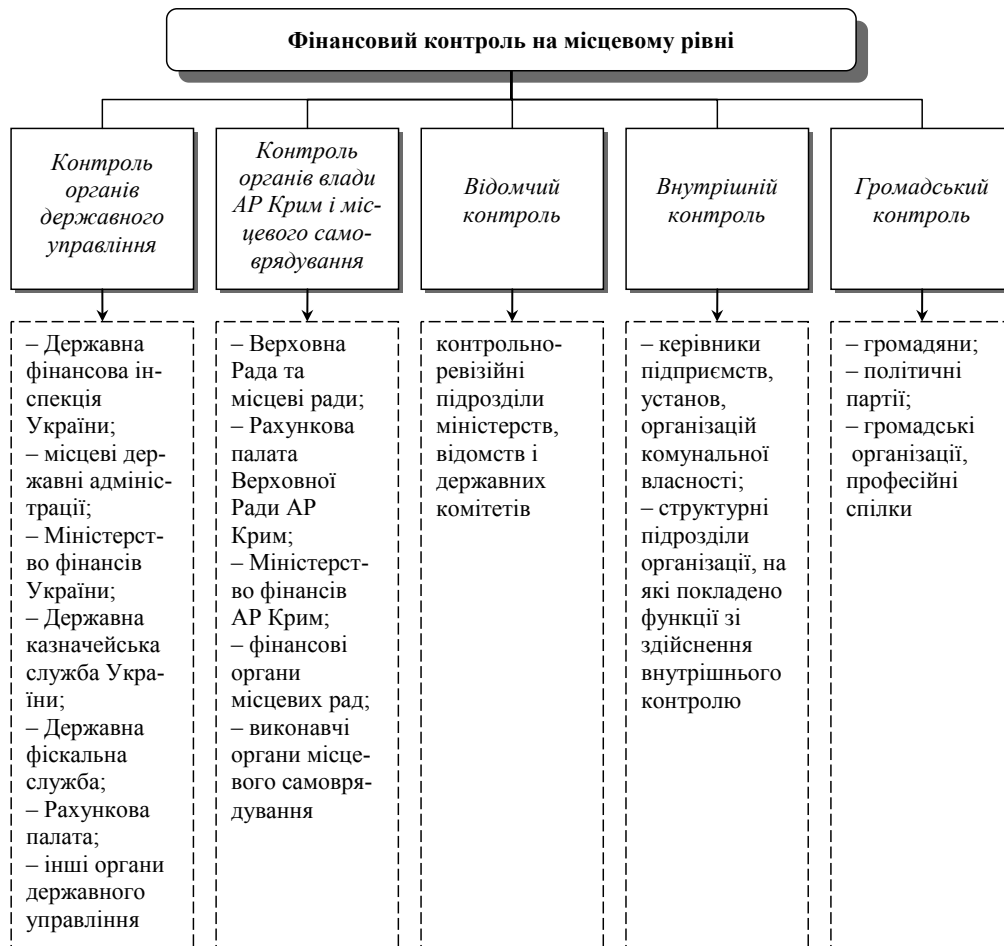


Рис. 11.6. Класифікація фінансового контролю на місцевому рівні за суб'єктами контролю

ні фінансового контролю на місцевому рівні (рис. 11.7). Це зумовлено, по-перше, нерозвиненістю на місцевому рівні інших видів фінансового контролю; по-друге, тим, що переважна частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування направляється на виконання делегованих повноважень.



Рис. 11.7. Повноваження органів державного управління у сфері фінансового контролю на місцевому рівні

Провідне місце серед органів державного управління, які наділені контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів, належить спеціалізованому органу державного фінансового контролю *Державна фінансова інспекція України*. Цей фінансовий орган здійснює наступний фінансовий контроль.

Державна фінансова інспекція України уповноважена здійснювати ревізії та перевірки як у сфері місцевих бюджетів, так і в комунальному секторі. Основними завданнями Державної фінансової інспекції у сфері місцевих фінансів є:

- контроль за законним, цільовим і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів, інших фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- контроль за збереженням та використанням комунального майна;
- контроль стану та достовірності бухгалтерського обліку і звітності в органах місцевого самоврядування, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з місцевих бюджетів;
- розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень;
- проведення системного аналізу обставин і причин, які сприяють вчиненню фінансових порушень та заходів для їх запобігання.

Протягом 2012 р. органами Державної фінансової інспекції України було виявлено різноманітних фінансових порушень при використанні комунальних ресурсів на суму 757,0 млн. грн., у тому числі недоотримано фінансових ресурсів – 218,9 млн. грн., незаконних витрат ресурсів – 430,5 млн. грн., нецільових витрат ресурсів – 63,3 млн. грн. та недостач ресурсів – 44,3 млн. грн.¹⁰³

Таке становище зумовлене певними об'єктивними чинниками. В умовах гострої нестачі коштів для вирішення нагальних проблем органи місцевого самоврядування отримують значні обсяги міжбюджетних трансфертів у формі субвенцій, які потребують цільового використання. Окремі органи місцевої влади використовують субвенції на цілі, які не передбачені нормативними документами. Крім цього, встановлення фактів нецільового використання бюджетних коштів відбувається в умовах застосування чинної економічної класифікації видатків, яка містить 44 різних коди, що ускладнює вірне їх застосування при здійсненні витрат. До об'єктивних чинників можна зарахувати також обмежені можливості бухгалтерських і фінансових служб місцевого самоврядування отримати кваліфіковану методичну допомогу. Наявність значної кількості порушень, які виявляються у процесі ревізій і перевірок, свідчить також про недосконалість попереднього та поточного фінансового контролю.

Фінансовим порушенням певною мірою сприяє відсутність розмежування управлінських повноважень у фінансовій сфері, яке чітко спостерігається на рівні сільських рад. В умовах, коли один орган затверджує, виконує бюджет та схвалює звіт про його виконання, існує великий ризик зловживань у цій сфері. Хоч обсяг таких зловживань обмежується незначними фінансовими можливостями сільських бюджетів, інколи фіксуються досить значні за обсягом фінансові порушення. Так, за результатами ревізії Новофедорівської сільської ради (Херсонська область), яка проводилася працівниками контрольно-ревізійного відділу, встановлено факт завдання збитків сільському бюджету на суму 190 тис. грн. Звірянням записів у виписках банківської установи зі звітами касира виявлено, що не вся готівка оприбуткована. Шляхом підробки підписів через касу сільської ради незаконно вилучено 111 тис. грн. Ще 45 тис. грн. становили незаконні перерахування підприємцям за нібито отримані товари, послуги, виконані роботи².

Державна фінансова інспекція України стосовно місцевого самоврядування здійснює зовнішній фінансовий контроль. Працівники служби не залежать у своїй діяльності від рішень місцевої влади. Це позначається на заходах, які вживають працівники цієї служби за наслідками ревізій та перевірок. Зазвичай за наслідками ревізій та перевірок установ, підприємств та організацій комунальної власності матеріали до правоохоронних органів передаються частіше, ніж загальнодержавної власності. Також частіше притягнуто до адміністративної відповідальності осіб, які представляють уста-

¹⁰³ Відомості про виявлені порушення при використанні комунальних ресурсів у 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/96000>.

нови, підприємства та організації комунальної власності, ніж загальнодержавної власності¹⁰⁴.

Новим напрямом діяльності Державної фінансової інспекції України є аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ. *Аудит фінансової та господарської діяльності бюджетної установи* – форма контролю, яка спрямована на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності. Основним завданням фінансово-господарського аудиту є сприяння бюджетній установі в забезпеченні правильності ведення бухгалтерського обліку, законності використання бюджетних коштів, комунального майна, складанні достовірної фінансової звітності та організації дієвого внутрішнього фінансового контролю.

Крім цього напряму аудиту, розпочата робота із запровадження *аудиту ефективності виконання бюджетних програм* – форми контролю, що спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм.

Міжнародна практика розподілу повноважень у сфері фінансового контролю на місцевому рівні свідчить про те, що контроль органів центральної влади повинен бути зорієнтований, перш за все, на забезпечення законності діяльності. Аудит ефективності відповідно до цих принципів належить до пріоритетів внутрішнього контролю, який організують органи місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на це, покладення на Державну фінансову інспекцію України повноважень щодо здійснення аудиту ефективності видатків можна вважати виправданим. Це обумовлено тим, що фінансовий контроль з боку органів місцевого самоврядування є нерозвиненим, крім того, в них відсутні спеціальні структурні підрозділи, які могли б виконувати цю функцію.

Важлива роль у здійсненні фінансового контролю на місцевому рівні належить *місцевим державним адміністраціям*. Ці органи державного управління наділені повноваженням здійснювати наступний контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників місцевих бюджетів нижчого рівня. Крім того, місцеві державні адміністрації забезпечують складання, виконання та складання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідного рівня. Це надає їм право здійснювати всі види контролю на цих етапах бюджетного процесу (рис. 11.8).

На відміну від центрального рівня, де закон про державний бюджет фактично не є об'єктом контролю і не може бути скасованим, затверджені радами рішення про місцеві бюджети піддаються контролю з боку місцевих державних адміністрацій. Наступного дня після їх підписання ці рішення повинні бути надіслані до місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласні та міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі упо-

¹⁰⁴ Звіт про результати контрольно-ревізійної служби за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/control/uk/publish>.



Рис. 11.8. Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері бюджетного контролю на місцевому рівні

вноважені здійснювати контроль відповідно над районними і міськими (міст обласного значення) бюджетами та районними бюджетами в містах загальнодержавного значення. Районні державні адміністрації наділені контрольними повноваженнями стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів.

Органи виконавчої влади наділені правами призупиняти дію ухваленого місцевою радою рішення про бюджет у разі порушення вимог Бюджетного кодексу та закону про державний бюджет щодо формування відповідного бюджету в частині державних делегованих повноважень. Так, Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня прийняття рішення про обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя призупиняти його дію з одночасним зверненням до суду. Такими ж повноваженнями наділені голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо районних, міських (міст обласного значення), районних у містах Києві та Севастополі бюджетів у разі виявлення фактів порушення законодавства при їх затвердженні. Подібним чином голови районних державних адміністрацій забезпечують контроль за законністю рішень про міські (міст районного значення), селищні та сільські бюджети.

Реалізуючи виконавчу владу на місцевому рівні, ці органи державного управління наділені широкими управлінськими повноваженнями. Крім контрольних повноважень у бюджетній сфері, місцеві державні адміністрації мають право здійснювати контроль у комунальному секторі. Об'єктами такого контролю є стан комунального майна, об'єктів комунальної інфраструктури, використання земель та ін.

Основним завданням *Міністерства фінансів України* є забезпечення проведення єдиної фінансової, бюджетної, податкової політики держави. Для виконання цих стратегічних завдань воно наділене певними контрольними повноваженнями. Незважаючи на те, що Міністерство фінансів реалізовує контрольні функції здебільшого у сфері державних фінансів, частина їх перебуває в площині місцевих фінансів. Щодо місцевих бюджетів фінансові органи мають право здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній зі стадій бюджетного процесу.

Місцеві фінансові органи організовують складання проектів місцевих бюджетів. Контрольна діяльність цих органів спрямовується, перш за все, на перевірку поданих головними розпорядниками коштів бюджетних запитів. За її результатами вони формують висновки про доцільність включення бюджетних запитів до проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідної місцевої держадміністрації.

На стадії виконання місцевих бюджетів місцеві фінансові органи здійснюють контроль за відповідністю бюджетного розпису показникам затвердженого місцевого бюджету.

Організуючи виконання місцевих бюджетів, фінансові органи контролюють як дохідну, так і видаткову його частини. Здійснюючи моніторинг доходів, вони повинні своєчасно виявляти відхилення фактичних надходжень від запланованих та вживати відповідних заходів. Якщо за результатами квартального звіту виявиться, що загальний фонд бюджету недоотримує більше, ніж 15% надходжень, то фінансовий орган повинен підготувати зміни до бюджету, які передбачатимуть адекватне зменшення видаткової частини бюджету.

Місцеві фінансові органи здійснюють попередній та поточний контроль при розподілі коштів місцевого бюджету між головними розпорядниками бюджетних коштів. У даному разі метою контролю є забезпечення відповідності виділених коштів затвердженому розпису бюджету. Крім того, фінансові органи можуть з'ясовувати питання законності, ефективності, раціональності бюджетних видатків. Фахівці фінансових органів можуть залучатися до проведення ревізій та перевірок установ, підприємств, організацій, які отримують кошти з місцевих бюджетів.

Місцеві фінансові органи беруть участь у підготовці звіту про виконання місцевого бюджету. Для цього вони аналізують звітні дані, отримані від органів Державного казначейства, виявляють відхилення та неточності і вживають заходи щодо їх усунення.

Із запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів з'явилися нові суб'єкти фінансового контролю на місцевому рівні – *територи-*

альні органи Державної казначейської служби України. Свої контрольні повноваження ці органи здійснюють на етапі виконання місцевих бюджетів та складання звітності про їх виконання переважно у вигляді поточного контролю.

Органи казначейства під час виконання дохідної частини місцевих бюджетів контролюють вірність зарахування надходжень, правильність застосування нормативів розмежування доходів, які встановлені Бюджетним кодексом, законом про державний бюджет і рішеннями рад про місцеві бюджети. Казначейство України контролює перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам на предмет відповідності запланованим обсягам.

Контрольна діяльність територіальних органів казначейства на етапі виконання видаткової частини місцевого бюджету розпочинається під час реєстрації кошторисів бюджетних установ та інших планових документів. Вони перевіряються на предмет відповідності показникам витягів з розпису місцевого бюджету. Метою даного контролю є недопущення відхилень обсягів основних фінансових документів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів від показників, які передбачені у видатковій частині бюджету. Це дає змогу попередити перевищення видатків над затвердженими бюджетними призначеннями.

Казначейська модель обслуговування місцевих бюджетів передбачає здійснення контролю за відповідністю зобов'язань, які беруть розпорядники бюджетних коштів, показникам кошторисів. Необхідність такого контролю зумовлена певними об'єктивними чинниками. В умовах наявності у бюджетних установ повноважень на укладання угод та водночас неможливості застосування матеріальної відповідальності за їх невиконання (неможливо продати майно школи або оголосити її банкрутом) виникають ризики перекладання непогашених зобов'язань на бюджет. Тому зазначений вид контролю має вагомe значення. Однак слід відмітити, що механізми контролю зобов'язань розпорядників коштів, які нині застосовуються, далеко не досконалі. З одного боку, вони суттєво ускладнюють процес здійснення видатків, а з іншого – допускають можливість взяття зобов'язань в обсягах, які перевищують бюджетні асигнування. Відтак, очевидно є необхідність радикального реформування порядку обліку зобов'язань розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Контроль органів казначейства безпосередньо на етапі платежу (крім витрат, які здійснюються за рахунок власних надходжень) повинен забезпечити відповідність видатків умовам зареєстрованих зобов'язань і дотримання умов цільового призначення коштів, за рахунок яких вони здійснюються. При здійсненні видатків у частині власних надходжень бюджетних установ казначейський контроль повинен забезпечити їх відповідність напрямам, які передбачені затвердженим кошторисом.

Ще однією ділянкою контрольної діяльності органів казначейства є перевірка фінансової звітності розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів. У даному разі перевіряється: по-перше, відповідність даних звітності показникам бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів, який здійснюють органи казначейства; по-друге, наявність логічного взаємозв'язку між окремими елементами фінансової звітності клієнтів казначейства.

Діяльність органів Державної фіскальної служби України орієнтована, перш за все, на забезпечення належного виконання дохідної частини бюджетів. Ці органи здійснюють наступний контроль. Об'єктами контролю виступають платники податків – юридичні (в тому числі бюджетні установи) та фізичні особи.

У сфері місцевих фінансів органи Державної фіскальної служби України виконують такі функції:

- здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів;
- ведуть облік податків та інших обов'язкових платежів, які зараховуються до місцевих бюджетів, забезпечують правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків та платежів;
- контролюють своєчасність подання платниками бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків та інших платежів, а також перевіряють правильність визначення об'єктів оподаткування й обчислення податкових платежів;
- забезпечують застосування та своєчасне стягнення до місцевих бюджетів сум фінансових санкцій, передбачених чинним законодавством за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів;
- проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів.

Крім того, об'єктами контролю органів Державної фіскальної служби України виступають виконавчі комітети сільських та селищних рад. Вони перевіряються на предмет дотримання порядку прийняття і обліку податків, інших платежів, отриманих від платників податків готівкою, своєчасності та повноти їх перерахування до бюджету.

Незважаючи на те, що *Рахунковій палаті* відведено важливе місце в системі фінансово-економічного контролю, її повноваження на місцевому рівні є досить обмеженими. Відповідно до чинного законодавства, цей орган державного фінансового контролю наділений правами щодо здійснення контролю тільки щодо використання коштів державного бюджету. Тому Рахункова палата має право контролювати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування лише у разі, якщо вони отримують, перераховують, витрачають кошти державного бюджету чи використовують або здійснюють управління об'єктами права державної власності.

Характеризуючи рівень організації фінансового контролю органів державного управління, можна зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю, не вдається забезпечити належну фінансову дисципліну. Така ситуація зумовлена насамперед тим, що чинна система фінансового контролю на місцевому рівні спрямована в основному на виявлення та фіксацію порушень, а не на їх попередження і профілактику.

Велике значення для успішного функціонування системи управління місцевими фінансами має розвинута система контролю *органів Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування*. Завдяки цьому забезпечується дотримання інтересів територіальних громад у фінансовій сфері. Цілями фінансового контролю органів самоврядування є попередження та виявлення фактів відхилення від діючих правил, які встановлені, зокрема, й місцевою владою у сфері управління місцевими фінансами. Однак слід зауважити, що цей вид контролю неоднаково розвинутий на різних рівнях місцевого самоврядування.

Найбільш розгалужена система фінансового контролю організована на рівні Автономної Республіки Крим. В республіці діє контроль як представницьких, так і виконавчих органів місцевої влади.

Безпосередньо *Верховна Рада Автономної Республіки Крим* реалізує контрольні повноваження під час розгляду та затвердження нормативно-правових документів у фінансовій сфері. Для більш детального з'ясування певних питань Верховна Рада Автономної Республіки Крим може утворювати зі складу депутатів постійні і тимчасові комісії. Основними комісіями, які наділені контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів, є комісія з питань бюджету та контрольна комісія з питань приватизації.

Для забезпечення контролю представницького органу влади автономії за використанням бюджетних коштів виконавчою владою республіки 17 березня 1999 р. утворено *Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим*. Основними функціями цього органу є здійснення контролю за використанням коштів бюджету АР Крим, контроль за утворенням та погашенням боргу АР Крим, регулярне інформування Верховної Ради АР Крим про виконання бюджету АР Крим і про результати проведених контрольних заходів, інші функції, які визначені нормативно-правовими документами.

В структурі виконавчих органів Автономної Республіки Крим повноваження з фінансового контролю реалізує *Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим*. Цей владний інститут наділений правами щодо здійснення контролю на всіх етапах бюджетного процесу. За дорученням Ради Міністрів Автономної Республіки Крим Міністерство організовує складання та виконання бюджету Автономної Республіки Крим. Контрольні повноваження органу полягають у проведенні перевірок бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів на предмет відповідності пріоритетам бюджетної політики республіки. Крім того, на Міністерство покладено функції щодо здійснення контролю при зарахуванні доходів бюджету та здійсненні видатків щодо їх відповідності затвердженому бюджету.

Наявність різних органів фінансового контролю на рівні Автономної Республіки Крим створює передумови для забезпечення законного та ефективного управління місцевими фінансами. Однак наслідки ревізій і перевірок, які проводились органами Державної контрольно-ревізійної служби України за результатами перших трьох кварталів 2012 р., засвідчують незадовільний стан фінансової дисципліни в республіці. Так, суми виявлених фінансових порушень, що призвели до збитків у сфері місцевих фінансів, склали

10,4 млн. грн., що є другим показником серед усіх регіонів України (більше виявлено тільки в Одеській області – 14,4 млн. грн.)¹⁰⁵. Це свідчить про необхідність вдосконалення існуючих форм і методів контролю, а також розвитку інших видів фінансового контролю – внутрішнього та громадського.

Представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють попередній та наступний контроль як у бюджетній сфері, так і в комунальному секторі. Попередній контроль застосовується, як правило, під час розгляду проекту місцевого бюджету. В даному разі його предметом є дохідна та видаткова частини бюджету. Вони перевіряються на предмет їх відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку території. Контрольні заходи можуть здійснюватися безпосередньо депутатами місцевих рад або утвореними комісіями, зокрема з питань бюджету. Крім того, з метою більш детального з'ясування окремих питань депутати можуть об'єднуватися у тимчасові контрольні комісії.

Наступний контроль місцеві ради здійснюють на етапі виконання бюджету та розгляду звіту про його виконання. Контроль на стадії виконання місцевого бюджету з боку місцевих рад здебільшого не здійснюється. Однак в окремих випадках депутати можуть перевіряти діяльність виконавчих органів влади під час виконання бюджету на предмет дотримання бюджетних параметрів, які затверджені місцевою радою. Самі ж *виконавчі органи місцевого самоврядування* також наділені певними контрольними повноваженнями. Забезпечуючи виконання місцевих бюджетів, вони мають право вживати заходів щодо виявлення та усунення відхилень від встановлених правил зарахування і використання бюджетних коштів.

Заключним етапом фінансового контролю місцевої ради є розгляд звіту про виконання місцевого бюджету та ухвалення рішення щодо нього. Контрольні заходи дозволяють встановити відхилення підсумкових даних про виконання бюджету від затверджених місцевою радою норм. В разі виявлення фактів перевищення повноважень з управління бюджетними коштами органами виконавчої влади, а також випадків здійснення видатків понад обсяги затверджених бюджетних призначень та інших порушень місцева рада може звернутися до правоохоронних органів з проханням проведення ґрунтовної перевірки та притягнення винних до відповідальності.

Певна роль у системі фінансового контролю відводиться *відомчому контролю*. Необхідність його застосування на місцевому рівні зумовлена належністю установ, підприємств та організацій комунальної власності до різних галузей з особливою організацією фінансів. Відомчий контроль здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств і відомств в установах, підприємствах та організаціях, які належать до їх підпорядкування, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилень у використанні фінансових і матеріальних ресурсів від встановлених правил.

Перевагою відомчого контролю є можливість використання специфічних прийомів та методів, які дозволяють виявляти характерні для певних

¹⁰⁵ Відомості про виявлені порушення при використанні комунальних ресурсів за січень-вересень 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/control/uk/publish/>.

галузей порушення. Так, контрольно-ревізійні служби Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я застосовують спеціальні методики проведення ревізій і перевірок в освітніх закладах, установах охорони здоров'я, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

З метою підвищення ролі місцевого самоврядування в соціально-економічних процесах регіонів, збільшення обсягу та покращення якості суспільних послуг недостатньо тільки збільшувати фінансові ресурси місцевого самоврядування. Основну увагу необхідно приділяти ефективному використанню суспільних коштів, особливо завдяки покращенню діяльності установ, підприємств та організацій комунальної власності. Важливим інструментом місцевого самоврядування, що сприяє вирішенню цього завдання, є система внутрішнього контролю. *Внутрішній контроль* – інструмент управління, що дає змогу керівництву органу державного сектору перевірити стан виконання покладених на нього завдань.

Система внутрішнього контролю на місцевому рівні повинна сприяти:

- досягненню належного рівня економії, ефективності і результативності в діяльності органу, відповідно до поставлених завдань;
- достовірності фінансової, статистичної й управлінської звітності;
- дотриманню встановлених законодавством і керівництвом норм та правил;
- належному захисту активів від втрат¹⁰⁶.

Розвиток системи внутрішнього контролю дозволить заповнити прогалини в існуючій системі фінансового контролю на місцевому рівні, підвищити прозорість у діяльності установ та підприємств комунальної власності.

Функціонування фінансової системи країни в умовах демократії передбачає необхідність постійного всестороннього контролю з боку громадськості за процесами формування та використання суспільних фінансових ресурсів. *Громадський контроль* здійснюється громадянами країни та їх об'єднаннями і спрямовується на попередження та виявлення фактів неврахування інтересів громади в управлінні місцевими фінансами. Суб'єктами цього виду контролю можуть виступати безпосередньо самі громадяни, політичні партії, громадські організації, професійні спілки та інші громадські об'єднання.

Залежність органів місцевого самоврядування від підсумків виборів повинна сприяти залученню широких кіл громадськості до системи управління. Цьому повинно передувати збільшення прозорості в діяльності владних інститутів та врахування громадської думки при ухваленні фінансових рішень.

Тільки завдяки розвитку громадського контролю можна забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади. Жодні владні інститути не спроможні реалізувати інтереси суспільства так, як це роблять самі громадяни. Всі інші види контролю тією чи іншою мірою залежні від владних органів – контрольні заходи бюрократів спрямовуються на дослідження діяльності інших бюрократів. Особливо

¹⁰⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» від 24 травня 2005 р., № 158-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 1224.

ця система вразлива на місцевому рівні, де спостерігається тісна залежність між особами, що представляють суб'єкт та об'єкт контролю, – управлінська, фінансова, побутова, родинна. Розширення повноважень місцевого самоврядування в цих умовах без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти, а призведе до зміцнення фінансового становища осіб, наближених до влади.

Запитання для перевірки знань

1. Які особливості притаманні системі місцевих фінансових органів? Дайте визначення місцевого фінансового органу, наведене в Бюджетному кодексі України.
2. Охарактеризуйте основні положення казначейської системи обслуговування місцевих бюджетів. Чим вона відрізняється від банківської та змішаної систем?
3. Обґрунтуйте доцільність запровадження казначейської моделі касового виконання місцевих бюджетів в Україні. Які причини призвели до відміни змішаної системи?
4. Проаналізуйте порядок відкриття рахунків місцевих бюджетів органами державної казначейської служби.
5. Що таке розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства?
6. Опишіть облікові функції Державної казначейської служби України в бюджетному процесі на місцевому рівні.
7. Охарактеризуйте порядок складання звітності про виконання місцевих бюджетів органами державної казначейської служби.
8. Проаналізуйте алгоритм перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету, а також коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів.
10. Які підходи до класифікації фінансового контролю можна зустріти в літературних джерелах?
11. Як реалізується контрольна функція місцевих фінансів на кожній стадії бюджетного процесу на місцевому рівні?
12. Який вплив мають громадські організації, професійні спілки та політичні партії на стан фінансового контролю на місцевому рівні?

Розділ 12.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- § 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування.**
- § 12.2. Теоретичні та практичні аспекти бюджетного федералізму.**
- § 12.3. Доходи і видатки локальних урядів.**
- § 12.4. Зарубіжний досвід місцевих позабюджетних фондів.**
- § 12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном.**
- § 12.6. Місцеві позики в зарубіжних країнах.**

Ключові терміни і поняття

Європейська хартія місцевого самоврядування; принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування; місцеві бюджети; доходи і видатки місцевих бюджетів; система локального оподаткування; міжбюджетні трансферти; муніципальні запозичення; місцеві позабюджетні фонди; муніципальне господарство.

§ 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування

Зміцнення демократичних засад у другій половині ХХ ст. потребувало реформування інституту місцевого самоврядування, в результаті якого вся його діяльність набула гласного характеру. До прийняття рішень почали залучатися широкі верстви громадськості, посилилась роль місцевих виборних органів, відбувалися зміни у побудові системи місцевого самоврядування. Метою реформ також стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала місцевій владі. Це завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, надання їм права залучати альтернативні джерела доходів, субсидування територій зі сторони держави.

У жовтні 1985 р. країни-учасниці Ради Європи підписали *Європейську хартію місцевого самоврядування*, яка узагальнила надбання тривалого періоду розвитку системи місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань. Невеликий за обсягом документ концентровано виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи. Ратифікувавши

її, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку демократії, взяла зобов'язання будувати фінансово сильне місцеве самоврядування. Зупинимось більш детально саме на фінансових аспектах діяльності органів місцевого самоврядування, які знайшли відображення у хартії.

Зміст даного документа і його провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що *місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму*. При цьому найважливішим принципом є право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. Існування місцевої влади забезпечує ефективне та близьке до місцевих жителів управління за тих умов, що дана влада має наділятися реальними й автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти достатніми і стабільними ресурсами, необхідними для виконання покладених на неї повноважень.

У ст. 3 хартії дається визначення місцевого самоврядування як *права і спроможності місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення*. Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Головні повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувалися у результаті тривалої історії становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни.

Центральне місце в хартії займають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні (рис. 12.1). І це не випадково, адже ніякі широкі права й автономія органів місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані ефективно та повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і за можливості стабільними джерелами фінансових ресурсів. У зв'язку із цим набувають особливого значення положення вищевказаного визначення місцевого самоврядування не тільки як права, а й як спроможності місцевої влади регулювати та управляти державними справами у межах їх компетенції в інтересах місцевих жителів.

Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці. У ст. 9 хартії декларативно зазначено, що *місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг повинен відповідати функціям, наданим їй конституцією або законом*. Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела їх мобілізації: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги бюджетних установ, муніципальних позик, доходів від власності та різного роду добровільних внесків.

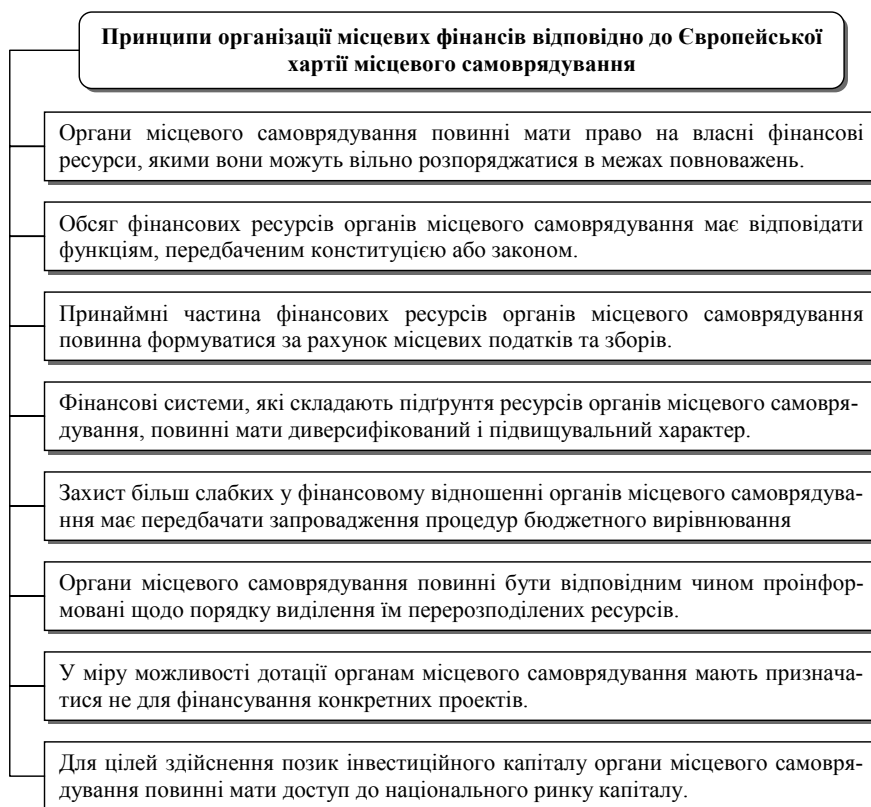


Рис. 12.1. Принципи організації місцевих фінансів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

Частина ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати. Становлення систем оподаткування в контексті розвитку національних держав, відокремлення державних і місцевих завдань, а відтак, функцій центральної та місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних та місцевих податків. Останні виникли як плата за послуги, що надаються органами влади населенню. Кошти, залучені за їх допомогою, використовуються для задоволення різноманітних місцевих потреб, тому надходження місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, як зазначається у хартії, повинні бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, таких як зростання інфляції, зменшення обсягу інвестицій, падіння темпів виробництва тощо. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпоря-

дження органів місцевого самоврядування не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, то це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень.

Об'єктивне існування значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій у зарубіжних країнах зумовило проголошення у хартії *необхідності захисту більш слабкої у фінансовому відношенні місцевої влади*. Іншими словами, в цьому документі наголошується на застосуванні процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Обов'язковою умовою здійснення таких процесів повинно бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування, незавдання їм шкоди чи утиску, інформування місцевої влади про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може надаватися в різноманітних формах, у міру можливості вона не повинна призначатись для фінансування конкретних проектів, тому що вимога цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування у реалізації політики. З одного боку, держава використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, щоб збалансувати їх повноваження з ресурсними можливостями. З іншого боку, надмірне використання допомоги може дестимулювати ці органи у збільшенні обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел доходів.

Найбільш дискусійний характер має заключне положення ст. 9 «Фінансові ресурси місцевої влади». Воно стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава – створити для цього необхідні умови. Якщо ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність і недостатній вибір фінансових інструментів, то це може призвести до скорочення можливості залучення та використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений, ніж внутрішній, у деякій мірі розширює можливості реципієнтів капіталу щодо обсягів і строків залучення коштів, вибору потрібних фінансових інструментів.

Подані в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні (рис. 12.2). Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в нашій державі здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

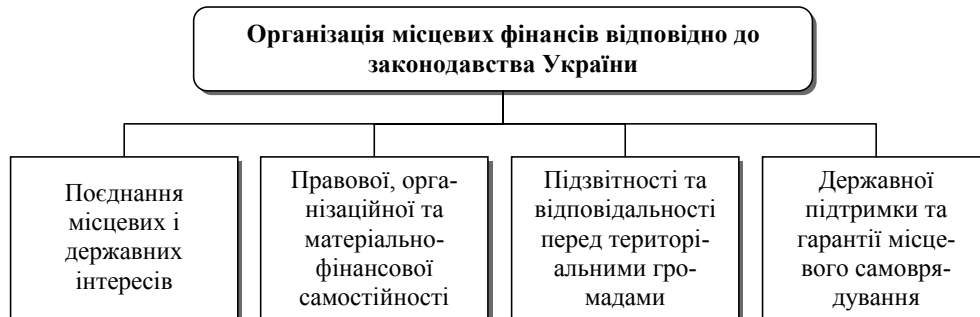


Рис. 12.2. Принципи організації місцевих фінансів відповідно до законодавства України

Ратифікувавши разом із понад 30 країнами в другій половині 1990-х рр. Європейську хартію місцевого самоврядування, що характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи і сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад, Україна відкрила нову сторінку на шляху до побудови вільної, демократичної та економічно розвинутої держави. Закономірно, що формування і вдосконалення її нормативно-правової бази проходить під впливом цього важливого документа, основні положення якого повинні дотримуватися. Це має гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

§ 12.2. Теоретичні та практичні аспекти бюджетного федералізму

Перед будь-якою країною незалежно від форми її державного устрою постає проблема вертикальних і горизонтальних фінансових відносин між різними урядовими рівнями (загальнодержавним, регіональним, місцевим), кожен з яких має право збирати податки та витрачати кошти. Багаторівневий державний устрій створює важливі передумови такого розміщення фінансових ресурсів, який дозволяє за допомогою податків і бюджетних видатків ефективно вирішувати загальнонаціональні та місцеві проблеми, гармонізувати міжрегіональні зв'язки, протистояти можливим непередбачуваним обставинам. Об'єктивно існуюча диференціація економічного потенціалу спричинює міжтериторіальне переміщення ресурсів.

Тому важливим завданням процесу перерозподілу фінансових ресурсів є узгодження інтересів територій-донорів і територій-реципієнтів у пошуках способів зацікавити та стимулювати перших за допомогу другим. Універсальних інструментів вирішення цих проблем поки що не знайдено, кожна держава їх вирішує по-своєму. Багатоступневий бюджетний устрій породжує питання: як домогтися такого розподілу функцій між різними ешелонами влади, щоб з найбільшою ефективністю використати обмежені фі-

нансові ресурси при умові, що всі адміністративно-територіальні одиниці ведуть власне господарство, зберігаючи певну фінансову автономію? З проблемами подібного роду має справу бюджетний федералізм.

Бюджетний федералізм – законодавчо закріплена стратегія розподілу повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної та міжнаціональної солідарності. Таке визначення підкреслює багатофункціональну природу бюджетного федералізму, поняття якого охоплює широке коло політичних, економічних та фінансових питань. Важливе призначення бюджетного федералізму – при адекватних пропорціях розподілу зібраних податків забезпечити витрачання коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект.

Бюджетний федералізм означає пряме зарахування податків за встановленими однаковими квотами в бюджети трьох рівнів при належному фінансуванні потреб усіх бюджетів. Правильно побудований бюджетний федералізм має регулюючий характер, оскільки дозволяє оптимізувати зіставлення потреб територій з їх фінансовими можливостями. На противагу цьому у випадках використання розподільчих форм надання бюджетних ресурсів об'єктивно формуються передумови для існування корупції. Нераціонально організовані відносини бюджетного федералізму спричиняють ситуації, коли місцева влада не бачить фінансової вигоди від економічного піднесення регіонів, якими вона управляє.

Історичний розвиток демократичних держав підтверджує, що бюджетний федералізм – результат переговорного процесу між центральною та місцевою владою. Це, скоріше, продукт суспільної згоди відносно фінансової політики згладжування регіональних і локальних асиметрій економічного розвитку та соціального добробуту, що відображає стереотипи мислення й поведінки людей, які вміють йти на компроміси. У західних країнах бюджетний федералізм не обмежується територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги. Його головною метою сьогодні є прагнення до самодостатності територіальних формувань, опори на власні сили та нарощування економічного потенціалу.

Заохочення власних зусиль місцевої влади базується на партнерстві за принципом доповнюваності, згідно з яким центральний уряд у деякій пропорції додає свої ресурси до регіональних. Ця пропорція оперативно змінюється в залежності від економічної та соціальної кон'юнктури чи рівня розвитку. В західних країнах проводиться типологізація регіонів за станом інфраструктури, конкурентоспроможності виробництв, структури населення та іншими ознаками. В умовах надання фінансової підтримки передбачаються взаємні зобов'язання сторін, передача коштів ув'язується з вимогою щодо покращення соціально-економічного стану регіону, перспективою розширення податкової бази, економії бюджетних коштів та ін.

Бюджетний федералізм виконує *політично-консолідуючу і соціально-психологічну функції*. Рух бюджетних ресурсів у напрямку від територій

до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм і тим згуртовує націю. У системі бюджетного федералізму кожен регіональний чи місцевий бюджет, крім фінансового призначення, набуває соціального, політичного змісту, оскільки перетворює усіх громадян, незалежно від їх національності, майнового становища, політичних уподобань, в єдину спільноту. Сучасний бюджетний федералізм дає змогу приховати занепадність регіонів і забезпечити загальнонаціональну єдність, не протиставляючи регіони-донори регіонам-реципієнтам.

Серед сучасних теорій бюджетного федералізму особливо помітне місце займає так звана модель Тібо, розроблена в 1956 р. Американський економіст, професор економіки та географії Вашингтонського університету Ч. Тібо виходив з альтернативних соціально-психологічних мотивацій людей, що одним із вигідніше з фінансових міркувань залишатись вдома і намагатися змінити на краще умови свого існування, ніж мігрувати, а тим більше емігрувати, тоді як інші охоче змінюють місце проживання. На цьому соціологічному спостереженні він і його послідовники побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення в комплексі з теорією забезпечення суспільними благами.

Ч. Тібо стверджував, що здатність індивідуумів до зміни юрисдикцій створює подібне до ринку вирішення проблеми місцевих суспільних благ. Люди, користуючись правом вільного пересування, тобто «голосуючи ногами», вибирають для проживання ті общини, де знаходять більш привабливі для себе суспільні послуги в обмін на прийнятний рівень податків. Подібно до того, як люди задовольняють потреби в приватних благах, потреби в суспільних благах задовольняються шляхом вибору бажаного місця проживання. У результаті створюється рівновага в розподілі мешканців між населеними пунктами: кожен знаходиться там, де має доступ до тих благ, які йому потрібні, та сплачує податки, котрі йому по кишені.

Теоретична цінність моделі Ч. Тібо полягає в тому, що вона описує ознаки, за якими характеризується та оцінюється діяльність самоврядних адміністративно-територіальних утворень і тим самим визначає підходи до проблеми оптимальної алокації владних повноважень й адекватного розосередження фінансових ресурсів на різні рівні управління країною. У систе-

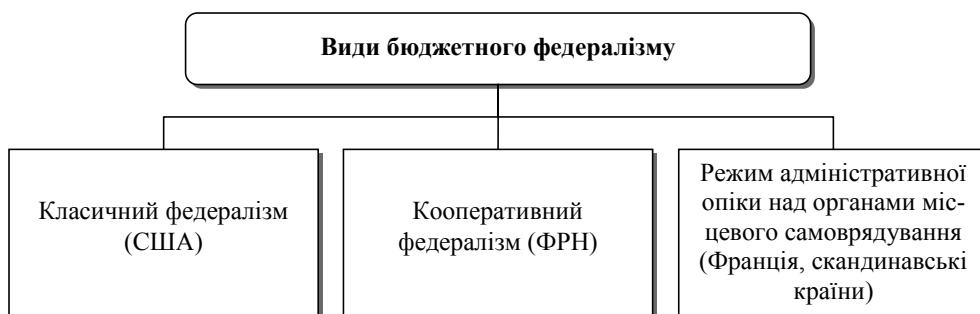


Рис. 12.3. Види бюджетного федералізму

мі оптимального бюджетного федералізму компетенція приймати рішення щодо фінансування заходів з контролю над зайнятістю та інфляцією передається на макрорівень (у центр). Адже жодна регіональна чи місцева влада, зважаючи на обмеженість ресурсів, не здатна реально вплинути на загальний стан економіки і соціальної сфери.

У залежності від форм політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи склалися три типи міжбюджетних відносин: *класичний федералізм* (США); *кооперативний федералізм* (ФРН); *режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування* (Франція, скандинавські країни). Фінансові взаємовідносини верхнього й нижчих рівнів влади у першому випадку характеризуються чітким розмежуванням бюджетних надходжень, комбінуванням власних доходів місцевих бюджетів з трансфертами, в другому – опорою на механізм солідарного розподілу доходів і систему міжбюджетних субсидій, у третьому – залежністю від дотацій центрального уряду.

Американський федералізм склався ще в постколоніальну епоху навколо принципу локалізму як політичної ідеї, що об'єднувала конституційно відособлені уряди різних рівнів. На функціонування бюджетного федералізму суттєвий вплив справляють особливості американської вертикалі державної влади, відповідно до якої США поділені на відомчі (банківські, фіскальні, судові, навчальні) федеральні округи, які не співпадають з адміністративно-територіальним поділом. У такому разі ресурси влади і кошти у певному регіоні не концентруються в одних руках, а вирішення фінансових питань, що входять до федеральної компетенції на даній території, належить керівникам різної відомчої підпорядкованості.

Американська система фінансових взаємин за схемою «федеральна адміністрація → штати → органи місцевого самоврядування» є результатом еволюційного компромісу між локальними і федеральними силами. Тому модель міжбюджетних відносин є суперечливим поєднанням обмежених повноважень й ініціативних можливостей різнорівневих підрозділів державної адміністрації, їх тісної взаємозалежності та відносної самостійності, сполученням співробітництва й конкуренції, розбіжностей і угод на ґрунті спільних інтересів. Декларована мета міжбюджетних взаємовідносин – підвищення ефективності використання бюджетних коштів через координацію федеральних, штатних та місцевих програм.

Бюджетний устрій ФРН склався за традицією, закладеною комунальною фінансовою реформою 1893 р., – максимальної фінансової самодостатності адміністративно-територіальних утворень усіх рівнів. Відтак сьогодні бюджети федерації, земель і комун формуються на умовах консолідованої пайової участі у розподілі спільних для національної бюджетної системи джерел податкових доходів. Для цієї країни властивий комбінований бюджетний федералізм, що передбачає використання регулюючих і закріплених податків, доповнених системою субсидій. Загалом же німецький феде-

ралізм характеризують дві ключові риси – субсидіарність та солідарність. Саме тому німецька модель має назву *кооперативного федералізму*.

Специфічних змін зазнав бюджетний федералізм у Канаді. Між Першою і Другою світовими війнами були запроваджені особистий і корпоративний прибутковий податки, контроль за цінами та проведені інші заходи соціально-економічного регулювання. В 1940–1950 рр. такий стан фактично унітарної держави прийняв форму *патерналістського федералізму*. Завдяки зосередженню у федеральному бюджеті 75% податкових надходжень та фінансуванню економічних і соціальних програм по усій країні Канада перетворилась в державу загального добробуту. Пізніше федералізм відродився в асиметричній формі, що означає різностатусність провінцій, а також неоднакові для усіх фінансові відносини з федеральним центром.

Протилежні підходи до ідеї федеративного союзу з боку англосовітської частини країни і франкомовного Квебеку негативно позначилися на їх розвитку. Тому з 1977 р. в Канаді почав діяти субсидіарний механізм вирівнювання за рахунок коштів спеціального фонду федерального бюджету. Величина субсидій визначається в залежності від суми кожного з податків, які надходять у бюджети провінцій. В результаті уряди провінцій розпоряджаються фінансовими ресурсами, достатніми для фінансування загальнонаціонального стандартного рівня видатків з урахуванням кількості населення. Система фіскального вирівнювання доповнюється федеральними цільовими субсидіями на потреби фінансування соціальної сфери.

Російська система бюджетного федералізму ґрунтується на пайовому розподілі бюджетних доходів і трансфертах регіонам з федеральних фондів. За формальними ознаками вона близька до німецької моделі, але російські фахівці виділяють такі її вади: асиметричність – множинність суб'єктів Російської Федерації ставить у неоднакові фінансові взаємовідносини з центром не тільки автономії з різним, а й з одним статусом; використання грошових сурогатів і негрошових форм платежів при виконанні бюджетів служить середовищем для зловживань; відсутність чіткого розмежування витратних повноважень між владою різного рівня; правова невизначеність інституту фінансової неспроможності (банкрутства) регіональної і місцевої влади.

У кожній країні ведуться пошуки оптимальної пропорції між централізованими та децентралізованими (регіональними плюс місцевими) фінансами, результат яких залежить від динамічного співвідношення зацікавлених соціально-економічних сил. Знайомство із зарубіжними моделями бюджетного федералізму має велике пізнавальне значення на сучасному етапі українського державотворення, коли відбувається процес реформування бюджетної та податкових систем, ведеться активний пошук власної моделі бюджетного (фіскального) федералізму, яка б повною мірою відображала національні традиції самоврядування, узгоджені із визначеними метою і пріоритетами суспільного розвитку.

§ 12.3. Доходи і видатки локальних урядів

Наприкінці XIX ст. відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування та визначення кола завдань місцевої влади в зарубіжних країнах. У XX ст. позиції місцевого самоврядування зміцнилися, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя, деконцентрації державної влади і фінансової децентралізації. Закономірно, що такі процеси повинні були супроводжуватися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження місцевої влади і зосереджувались у місцевих бюджетах. При цьому основні чинники, які обумовили збільшення бюджетних видатків за кордоном, полягали в такому (рис. 12.4).

Крім цього, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Упродовж першої половини XX ст. внаслідок I та II світових війн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в порівнянні з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні. Натомість у другій половині XX ст. намітилась протилежна тенденція – збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, що було зумовлено поступовим відновленням позицій інституту місцевого самоврядування,

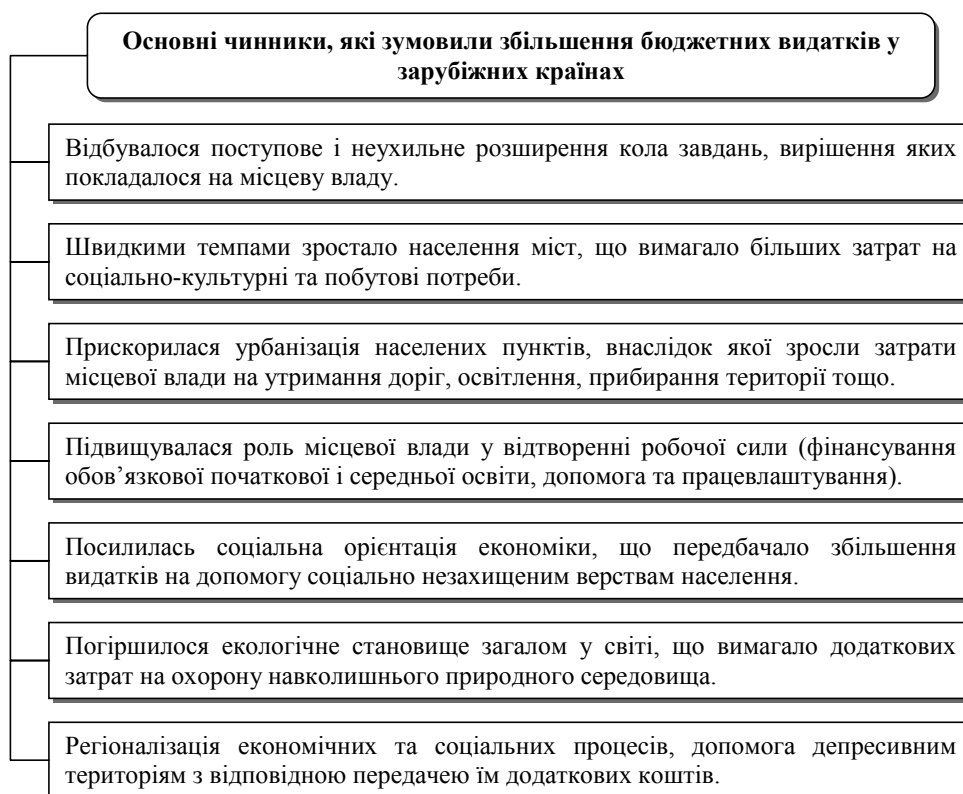


Рис. 12.4. Основні чинники, які зумовили збільшення бюджетних видатків у зарубіжних країнах

втрачених під час світових війн, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

З табл. 12.1 видно, що упродовж останніх десяти років питома вага видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн по відношенню до ВВП зазнала деяких коливань, проте в даний час стабілізувалась і в середньому складає 10,9% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для таких скандинавських країн, як Данія (у 2012 р. він становив 37,9%), Швеція (25,5%), Фінляндія (23,3%). Разом з тим, у Великобританії, Ісландії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Франції – перевищувала середній рівень в Євросоні (від 11,8% до 16,3%). Близькі до середнього значення були видатки місцевих бюджетів у ВВП в Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині, Чеській Республіці.

Таблиця 12.1

**Питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП
в зарубіжних країнах за 2002–2012 рр.¹⁰⁷**

(% у ВВП)

Країни	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Бельгія	6,8	7,0	6,6	6,7	6,8	6,6	6,7	7,1	7,0	7,1	7,3
Болгарія	7,4	6,4	6,4	7,1	6,4	6,6	7,3	8,6	7,0	6,7	6,8
Чеська Респ.	10,9	12,7	12,0	11,3	11,5	10,8	10,9	12,0	11,7	11,3	10,3
Данія	32,9	33,8	33,6	33,6	34,0	32,4	33,3	37,3	37,2	37,2	37,9
Німеччина	7,4	7,4	7,3	7,4	7,4	7,3	7,4	8,1	7,9	7,8	7,6
Естонія	10,3	9,6	9,6	9,5	9,3	9,5	10,9	11,3	10,0	9,5	9,9
Ірландія	14,3	14,0	14,3	6,4	6,7	7,3	7,8	7,1	6,4	5,6	5,2
Греція	2,6	2,4	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	3,3	2,9	3,1	3,2
Іспанія	6,0	6,1	5,9	6,0	6,2	6,6	6,6	7,3	7,3	6,9	6,0
Франція	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,3	11,5	12,2	11,8	11,8	11,9
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	12,2	11,9	11,6	11,8
Італія	14,8	14,9	15,4	15,4	15,4	14,9	15,4	16,7	15,9	15,2	15,1
Кіпр	1,7	1,8	2,0	2,2	2,0	1,9	1,9	2,2	2,2	2,3	2,0
Латвія	10,3	9,4	10,0	9,5	10,7	11,1	12,6	12,8	11,8	10,8	9,9
Литва	9,5	8,9	8,8	8,1	8,4	8,3	9,3	10,8	11,2	10,1	9,4
Люксембург	5,9	5,8	5,6	5,3	4,8	4,7	5,1	5,8	5,4	5,2	5,5
Угорщина	12,9	13,3	12,8	13,0	13,0	11,9	11,6	12,3	12,8	11,6	9,4
Мальта	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8
Нідерланди	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,4	15,8	17,5	17,2	16,5	16,3
Австрія	7,8	7,9	7,7	7,6	7,5	7,4	7,6	8,2	8,2	7,8	7,9
Польща	13,5	13,0	12,9	13,2	13,7	13,3	14,1	14,8	15,1	14,1	13,3
Португалія	6,4	6,2	6,1	6,4	6,5	6,7	7,0	7,5	7,2	7,0	6,0
Румунія	6,5	6,7	7,0	7,1	8,7	9,8	9,9	10,1	9,6	10,4	9,7
Словенія	8,6	8,6	8,6	8,6	8,7	8,4	9,1	10,0	10,0	9,6	9,6
Словацьчина	3,6	7,3	6,4	6,7	6,5	6,0	6,0	7,2	7,3	6,7	6,3
Фінляндія	18,6	19,3	19,4	19,7	19,6	19,2	20,4	22,8	22,7	22,7	23,3
Швеція	24,9	24,9	24,2	24,2	24,1	24,0	24,8	26,3	25,1	25,3	25,5
Великобрит.	11,9	12,2	12,5	12,7	12,8	12,7	13,3	14,3	13,8	13,0	13,5
Ісландія	13,1	12,9	12,9	12,6	13,5	13,5	13,9	13,6	13,4	13,5	13,7
Норвегія	14,8	15,3	14,1	13,0	12,5	13,1	13,2	15,2	15,1	14,8	14,8
Швейцарія	7,8	8,0	7,7	7,7	7,4	6,9	7,2	7,7	7,5	7,5	7,6

¹⁰⁷ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Їх склад та рівень в окремих країнах і навіть у розрізі регіонів однієї країни можуть суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад. Наприклад, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами.

Натомість у Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, культурою, забезпеченням правопорядку. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки і кладовища, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію. В Італії місцева влада фінансує санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я, довкілля, розваги та мистецтво, житлове будівництво.

Неабиякий вплив на склад видаткової частини місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд. У даний час спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачанні бюджетних коштів (табл. 12.2). При цьому найбільшими групами видатків місцевих бюджетів у більшості зарубіжних країн є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво. Зокрема, в 2012 р. на фінансування вказаних потреб витрачалося від 70% до 90% коштів місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Естонія, Ісландія, Литва, Норвегія, Словенія, Фінляндія, Швеція.

Причому в країнах із соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 90,2%, Фінляндія – 76,1%, Норвегія – 71,2%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, вона знаходиться на середньому рівні (Австрія – 62,5%, Німеччина – 57,2%), а в найбільш централізованій країні – Франції – та автономній державі – Іспанії – із нерівномірно розвинутих самоврядуванням питома вага видатків місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою. Аналогічні показники характерні для Греції, Кіпру, Люксембургу, Португалії.

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відмітити, що переважання однієї чи другої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося упродовж тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими є

видатки з місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням загальнодержавних функцій (35,5% в Іспанії та 35,0% у Греції), наданням житлово-комунальних послуг (14,9% у Франції та 13,4% в Ірландії), проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (12,0% в Іспанії та 12,6% у Люксембурзі), здійсненням економічної діяльності (20,0% в Ірландії та 21,9% у Чеській Республіці), охороною громадського порядку (13,3% у Бельгії).

Таблиця 12.2
Обсяг видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах за 2012 р.¹⁰⁸

(млн. євро)

Країни	Загальнодержавні послуги	Громадський порядок і безпека	Економічна діяльність	Захист навколишнього середовища	Житлово-комунальні послуги	Охорона здоров'я	Відпочинок, культура і релігія	Освіта	Соціальний захист
Бельгія	5087,0	3624,4	2992,4	1289,1	616,1	228,2	2550,7	5223,3	5958,0
Болгарія	270,4	34,8	317,4	242,6	365,0	236,0	134,9	870,8	220,9
Чеська Респ.	2109,6	298,4	3441,0	1494,8	697,0	405,8	1249,9	5072,9	925,8
Данія	3970,7	240,1	3800,4	549,5	556,3	20822,8	2081,9	9272,0	51525,7
Німеччина	37060,0	6490,0	26810,0	9180,0	7280,0	3630,0	12610,0	32110,0	67460,0
Естонія	137,0	4,9	223,2	56,8	116,5	306,4	140,9	606,7	138,8
Ірландія	472,0	268,9	1699,9	961,1	1135,9	0,0	429,4	1938,1	1588,6
Греція	2175,0	47,0	1055,0	964,0	239,0	0,0	454,0	108,0	1166,0
Іспанія	21849,0	5112,0	9874,0	5789,0	2820,0	883,0	7400,0	2243,0	5527,0
Франція	39870,0	7380,0	31623,0	20551,0	36040,0	1714,0	24830,0	36333,0	44143,0
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Італія	32718,0	3615,0	31745,0	12325,0	8348,0	113006,0	5861,0	17343,0	11176,0
Кіпр	152,1	0,0	0,0	49,4	97,3	0,0	55,3	0,0	0,0
Латвія	294,1	48,7	380,8	53,0	361,3	289,1	233,5	1147,3	334,3
Литва	210,8	115,0	291,3	238,5	79,0	552,6	119,8	1067,5	433,2
Люксембург	567,3	48,5	359,4	347,2	206,3	7,3	295,9	345,0	171,1
Угорщина	1873,2	37,2	1064,4	425,0	546,6	757,1	567,9	2628,8	1231,2
Мальта	32,0	2,3	5,3	12,6	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
Нідерланди	7371,0	6743,0	16949,0	9323,0	3172,0	1739,0	8647,0	28811,0	15064,0
Австрія	4094,2	455,7	2829,6	996,6	686,7	4497,4	1536,6	4348,5	4717,1
Польща	5516,3	1085,6	7882,8	1760,2	2589,4	7153,0	3511,8	14570,7	6498,4
Португалія	3162,7	105,3	1663,8	680,0	828,2	584,8	1001,1	1147,1	689,7
Румунія	1259,8	133,3	2327,7	721,2	1244,4	1683,1	939,4	2548,4	1860,5
Словенія	335,0	45,4	386,2	160,8	159,4	373,3	294,4	1259,4	380,3
Словаччина	610,9	59,2	662,9	369,9	370,6	15,2	270,4	1803,7	341,1
Фінляндія	6499,0	540,0	3084,0	145,0	472,0	13319,0	1753,0	7739,0	11373,0
Швеція	12481,4	890,0	6515,6	808,6	2713,3	28139,0	3450,0	21429,9	27716,2
Великобрит.	23830,0	22810,1	16869,5	10169,3	28686,5	2,5	8789,3	71036,0	76961,8
Ісландія	179,0	13,2	122,1	29,4	38,0	8,0	224,5	500,7	335,1
Норвегія	5751,2	571,4	5464,9	2167,7	2394,1	8336,6	3019,8	14058,3	15749,4
Швейцарія	5689,5	2108,3	5401,6	2354,4	871,3	1496,3	2680,8	9279,3	7036,9

¹⁰⁸ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Зміни, які відбувалися протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, питома вага яких у ВВП щороку зростає (табл. 12.3). У більшості зарубіжних країн основу дохідної бази місцевих бюджетів складають податкові надходження. В їх складі переважають місцеві податки і збори, до яких відносяться майнові, прибуткові, промислові, податки на професію. Крім того, чисельну групу в системі місцевого оподаткування за кордоном займають невеликі за своїм фіскальним значенням податки, що відображають політику місцевої влади (зокрема, екологічні, на полювання, власників собак).

Таблиця 12.3

Питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП в зарубіжних країнах за 2002–2012 рр.¹⁰⁹

(% у ВВП)

Країни	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Бельгія	6,6	6,9	6,6	6,7	6,8	6,8	6,9	7,2	6,9	7,0	6,9
Болгарія	7,5	6,2	6,7	6,7	6,6	6,5	6,9	7,7	7,0	6,7	7,1
Чеська Респ.	10,5	12,2	11,9	11,3	11,2	11,2	10,8	11,5	11,3	11,0	10,2
Данія	32,8	33,7	33,6	33,2	33,5	32,1	32,9	36,6	37,0	37,2	37,8
Німеччина	7,1	7,0	7,2	7,4	7,6	7,7	7,8	8,0	7,7	7,8	7,8
Естонія	9,7	9,3	9,1	9,1	9,1	9,0	10,3	10,8	10,2	9,7	9,8
Ірландія	14,0	14,3	14,4	6,6	6,9	7,1	7,4	7,1	6,4	5,6	5,1
Греція	2,6	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,8	3,3	2,7	3,3	3,6
Іспанія	5,9	5,8	5,9	6,0	6,3	6,3	6,1	6,7	6,6	6,2	6,2
Франція	10,1	10,3	10,6	10,7	10,8	10,9	11,0	11,9	11,8	11,7	11,8
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...	11,5	11,9	11,5	11,8
Італія	14,0	14,4	14,4	14,6	14,4	14,8	15,0	16,3	15,4	15,0	15,3
Кіпр	1,5	1,6	1,8	2,1	2,0	1,9	1,8	2,1	2,2	2,2	2,0
Латвія	9,4	9,4	9,9	9,4	10,2	10,4	11,3	11,1	11,4	10,2	9,6
Литва	9,5	8,9	9,0	8,0	8,1	8,0	9,1	10,4	11,3	9,7	9,2
Люксембург	6,0	5,8	5,5	5,0	5,0	5,0	5,5	5,7	5,5	5,5	5,5
Угорщина	12,0	13,2	12,5	12,4	12,2	11,8	11,6	11,9	11,9	12,2	9,9
Мальта	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,7	0,8
Нідерланди	15,8	16,5	16,0	15,6	15,2	15,2	15,3	16,9	16,4	16,0	15,9
Австрія	8,0	7,9	7,8	7,8	7,6	7,5	7,7	7,9	7,8	7,8	7,9
Польща	13,1	12,6	13,0	13,1	13,4	13,4	14,0	13,7	13,8	13,4	13,0
Португалія	5,9	5,8	6,0	6,0	6,4	6,4	6,5	6,7	6,4	6,6	6,5
Румунія	6,4	6,9	6,8	7,0	8,7	9,5	8,8	9,3	9,5	9,7	9,2
Словенія	8,5	8,6	8,5	8,6	8,6	8,3	8,4	9,5	9,7	9,6	9,8
Словаччина	3,9	7,2	6,9	6,7	6,3	6,0	6,0	6,5	6,4	6,6	6,5
Фінляндія	18,2	18,5	18,5	18,9	19,3	19,0	20,0	22,1	22,5	22,1	22,2
Швеція	24,3	24,5	24,2	24,6	24,2	24,1	24,7	26,0	25,3	24,9	25,4
Великобрит.	11,7	12,2	12,2	12,3	12,7	12,5	13,0	13,8	13,7	12,9	13,1
Ісландія	11,8	12,1	12,1	12,7	13,8	14,2	13,1	12,6	12,5	13,2	13,3
Норвегія	14,8	14,2	13,5	13,0	12,5	12,5	12,0	14,1	14,0	13,9	14,0
Швейцарія	7,6	7,4	7,2	7,2	7,0	6,9	7,3	7,6	7,4	7,3	7,3

¹⁰⁹ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажів, імпорту) в Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах, Португалії, Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, доходів фізичних осіб, нерухомості) у Великобританії, Данії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Фінляндії, Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів обшин має значну диференціацію – від 1% до 100%, то питома вага прямих податків коливається в межах від 15% до 100%. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості) не відіграють суттєвої ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за виключенням декількох країн.

Таким чином, склад податкових надходжень до місцевих бюджетів зарубіжних країн має достатньо значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великобританії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є виключенням із загальнорозповсюдженої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового навантаження. Разом з тим, майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Італія, Німеччина, Норвегія, Польща, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція (табл. 12.4).

Питома вага неподаткових надходжень достатньо велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їх склад і структура значно відрізняються. У Великобританії та Швеції важливе місце в цій групі доходів займають доходи від підприємницької діяльності та власності. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енергопостачання та водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів з бюджетів вищого рівня. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів у 2012 р. складала від 20% у Швеції до близько 60% у Великобританії, Ірландії, Нідерландах. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають трансферти, пов'язані з поточною діяльністю місцевої влади, відносно меншу частку складають капітальні трансферти (табл. 12.5). Останніми роками спостерігається тенденція збільшення ролі бюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному розповсюдженню принципу субсидіарності.

Таблиця 12.4

**Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів
у зарубіжних країнах за 2012 р.¹¹⁰**

(млн. євро)

Країни	Податки на виробництво та імпорт		Податки на доходи, майно та інше		Податки на капітал		Всього податкових надходжень
	млн. євро	%	млн. євро	%	млн. євро	%	
Бельгія	4967,0	61,2	3142,7	38,8	0	0	8109,7
Болгарія	176,0	53,6	55,6	16,9	96,8	29,5	328,4
Чеська Респ.	3716,8	50,4	3663,1	49,6	0,4	0	7380,3
Данія	3367,3	10,6	28317,0	89,4	0	0	31684,3
Німеччина	15460,0	18,9	66450,0	81,1	0	0	81910,0
Естонія	75,2	10,2	665,1	89,8	...	0	740,3
Ірландія	1435,0	100	0,0	0,0	0,0	0	1435,0
Греція	178,0	37,5	255,0	53,7	42,0	8,8	475,0
Іспанія	22584,0	68,5	8777,0	26,6	1630,0	4,9	32991,0
Франція	96128,0	83,6	18855,0	16,4	0	0	114983,0
Хорватія	446,9	23,8	1429,3	76,1	1,0	0,1	1877,2
Італія	71812,0	66,2	36618,0	33,8	45,0	0	108475,0
Кіпр	50,1	62,6	29,9	37,4	0	0	80,0
Латвія	232,2	13,6	1478,2	86,4	...	0	1710,4
Литва	131,5	15,3	724,7	84,5	1,2	0,1	857,4
Люксембург	46,4	6,9	624,1	93,1	0	0	670,5
Угорщина	2177,3	91,3	204,6	8,6	2,6	0,1	2384,5
Мальта	...	...	...	...	...	...	...
Нідерланди	5272,0	58,7	3705,0	41,3	1,0	0	8978,0
Австрія	9831,2	63,2	5723,1	36,8	4,9	0	15559,2
Польща	4363,0	27,8	11282,8	71,8	70,0	0,4	15715,8
Португалія	2344,6	65,9	1212,1	34,1	0	0	3556,7
Румунія	872,4	65,1	467,6	34,9	0	0	1340,0
Словенія	272,9	18,6	1186,5	80,8	9,3	0,6	1468,7
Словаччина	395,7	18,8	1708,6	81,2	0	0	2104,3
Фінляндія	1,0	0,0	19342,0	100,0	...	0	19343,0
Швеція	1781,2	2,8	61223,1	97,2	...	0	63004,3
Великобрит.	424,2	1,3	32312,2	98,7	0	0	32736,4
Ісландія	184,5	18,0	840,8	82,0	0	0	1025,3
Норверія	1353,3	6,6	19233,9	93,4	0	0	20587,2
Швейцарія	425,9	2,1	20138,7	97,6	75,5	0,4	20640,1

¹¹⁰ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Таблиця 12.5

Структура трансфертів до місцевих бюджетів у зарубіжних країнах за 2012 р.¹¹¹

(млн. євро)

Країни	Поточні трансферти		Капітальні трансферти		Всього трансфертів
	млн. євро	%	млн. євро	%	
Бельгія	12548,9	94,2	778,7	5,8	13327,6
Болгарія	1918,5	83,6	375,5	16,4	2294,0
Чеська Респ.	4490,9	80,3	1100,6	19,7	5591,5
Данія	53327,1	99,5	283,5	0,5	53610,6
Німеччина	69680,0	85,5	11850,0	14,5	81530,0
Естонія	578,0	74,1	201,7	25,9	779,7
Ірландія	2773,5	60,8	1789,7	39,2	4563,2
Греція	3251,0	71,8	1276,0	28,2	4527,0
Іспанія	21011,0	84,3	3899,0	15,7	24910,0
Франція	70824,0	87,8	9875,0	12,2	80699,0
Хорватія	2946,9	97,0	91,3	3,0	3038,2
Італія	96226,0	89,6	11118,0	10,4	107344,0
Кіпр	120,6	60,8	77,7	39,2	198,3
Латвія	594,8	81,1	138,2	18,9	733,0
Литва	1540,6	76,0	487,1	24,0	2027,7
Люксембург	1072,2	86,1	173,8	13,9	1246,0
Угорщина	4894,9	78,5	1338,8	21,5	6233,7
Мальта	43,5	88,1	5,9	11,9	49,4
Нідерланди	64624,0	95,9	2785,0	4,1	67409,0
Австрія	3272,7	83,1	666,6	16,9	3939,3
Польща	25238,1	88,4	3322,8	11,6	28560,9
Португалія	2687,5	56,2	2094,0	43,8	4781,5
Румунія	9446,3	93,8	625,2	6,2	10071,5
Словенія	1384,1	94,6	79,7	5,4	1463,8
Словаччина	1270,9	71,2	515,3	28,8	1786,2
Фінляндія	12704,0	98,7	162,0	1,3	12866,0
Швеція	24674,3	93,9	1615,0	6,1	26289,3
Великобрит.	158592,6	87,2	23252,8	12,8	181845,4
Ісландія	141,8	90,3	15,2	9,7	157,0
Норверія	24838,1	100,0	0,0	0,0	24838,1
Швейцарія	4919,6	97,5	126,0	2,5	5045,6

¹¹¹ Побудовано за даними статистичної служби Європейського Союзу.

Отож, національні особливості розвитку кожної країни зумовляють різноманітність взаємовідносин між центральною і місцевою владою у сфері розподілу дохідних джерел між державним та місцевими бюджетами, застосуванні тих чи інших форм надання фінансової допомоги на місцях. Так, у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, тільки 14% сукупних доходів формувалось з податкових надходжень, а більше 60% – за рахунок трансфертів, що свідчить про залежність місцевого самоврядування від центрального уряду. В той же час для Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації й автономії місцевої влади, характерне протилежне співвідношення.

§ 12.4. Зарубіжний досвід місцевих позабюджетних фондів

Світова практика засвідчує, що у зарубіжних країнах органи місцевого самоврядування мають і досить широко користуються правом створення *позабюджетних фінансових фондів*. Ці фонди мають цільовий характер, а їх кошти використовуються для фінансування місцевих та регіональних програм. Перелік фондів достатньо широкий – *резервні, страхові, гарантійні, амортизаційні фонди*. Наприклад, у Франції 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 угоду з кредитним закладом, де визначається мета, сума капіталу та порядок функціонування гарантійного фонду, обумовлюються умови повернення коштів.

Достатньо поширеним явищем за кордоном є створення органами місцевого самоврядування *страхових фондів* для забезпечення гарантій повернення коштів, залучених ними від місцевих позик. Насамперед, це стосується інституту місцевих запозичень у США, який функціонує під так звані «моральні зобов'язання», не підтверджені відповідною заставою чи іншими юридичними гарантіями емітента облігацій місцевої позики. Правом створення таких фондів також наділені представницькі органи місцевого самоврядування в інших зарубіжних країнах. У них акумулюються додаткові джерела доходів, отримані за рахунок здійснення місцевою владою заходів щодо вирішення соціально-економічних проблем.

Ще одним видом поширених у світовій практиці позабюджетних фондів є *регіональні цільові фонди*, створення яких пов'язане з необхідністю конверсії та реструктуризації господарства регіонів, які спеціалізуються на видобутку сировинних ресурсів. Вони служать для проведення перепрофілювання регіональної та місцевої економіки, забезпечення стабільного розвитку адміністративно-територіальних утворень після згорання виробництва у видобувних галузях. Прикладами такого роду цільових фондів є Фонд спадщини у провінції Альберта у Канаді, Фонд перспективного розвитку на

Алясці (США) та фонди розвитку, призначені для структурної перебудови і вирішення проблеми зайнятості, – в Нідерландах.

Акумулявання коштів у цих фондах здійснюється за рахунок виділення частини доходу від реалізації невідтворюваних мінерально-сировинних ресурсів, рентних платежів за видобуток надрентабельних видів корисних копалин. Для прикладу, до Фонду перспективного розвитку штату Аляска зараховується 25% рентної плати за видобуток нафти. Цей фонд захищений від втручання в процес його використання центральної виконавчої влади і перебуває під контролем представницьких органів суб'єктів федерації чи регіонів. Він створюється у вигляді трасту, що має в складі інвестиційні компанії. Така організаційно-правова форма дозволяє більш ефективно нарошувати акумульований у фонді капітал.

Значний досвід напрацьовано окремими країнами 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. За своїм значенням ці фонди значно поступаються економічній ролі інституту місцевих бюджетів, проте, тим не менше, їх використання дозволяє помітно зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування й надати процесу формування їх фінансових ресурсів більшої гнучкості та стабільності.

У контексті зарубіжного досвіду вбачається доцільним відновити в Україні інститут самостійних місцевих позабюджетних фондів і посилити можливості місцевого самоврядування щодо їх формування. Необхідно також розширити перелік таких фондів, включивши до нього страхові фонди гарантування місцевих запозичень, гарантійні фонди повернення кредитів, виданих з метою фінансової підтримки малого і середнього бізнесу, амортизаційні фонди для модернізації основних засобів комунальних підприємств. З метою вирішення проблем розвитку територій, які спеціалізуються на добуванні невідтворюваних сировинних ресурсів, актуальним є створення спеціальних фондів конверсії.

§ 12.5. Фінансове вирівнювання за кордоном

Організація системи міжурядових фінансових відносин у зарубіжних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних концептуальних положень. З одного боку, враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади, внаслідок чого відбувається поглиблення процесів фіскальної децентралізації. З іншого боку, держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найбільш важливих суспільних послуг. За таких обставин фінансове вирівнювання місцевих бюджетів є не тільки засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Ні єдиного трактування терміна «фінансове вирівнювання», ані загальних підходів до його здійснення в зарубіжній практиці немає. У кожній країні тривалий історичний розвиток й особливості організації міжурядових відносин заклали основи для автентичного розуміння цього поняття і сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим, світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції значною мірою нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють розповсюдженню передового досвіду, надбаного в державах з демократичним поступом у майбутнє.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами регіональної та місцевої влади. *Вертикальні фіскальні дисбаланси* виникають при невідповідності між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів субнаціональної влади, та віднесеними до їх компетенції завданнями, виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню цих дисбалансів забезпечується спроможність кожного рівня виконувати свої повноваження і створюються умови для повного фінансування закріплених за ним суспільних послуг.

Однак внаслідок відмінностей у розвитку регіонів, які тією чи іншою мірою характерні для зарубіжних країн, наявності так званих «бідних» і «багатих» територій усунення вертикальних фіскальних дисбалансів повністю не вирішує проблему забезпечення усіх субнаціональних органів влади достатніми фінансовими ресурсами. Цим обґрунтована необхідність зменшення *горизонтальних фіскальних дисбалансів*, які виникають у межах одного рівня управління і зумовлені різними фінансовими можливостями та потребами окремих регіональних або місцевих урядів. Саме в усуненні такого роду фіскальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій полягає мета фінансового вирівнювання.

Фіскальна децентралізація не тільки сприяє посиленню ролі місцевих бюджетів, а й зумовляє необхідність пошуку нових підходів до фінансового вирівнювання. Його організація потребує попереднього розгляду, погодження та закріплення в договорах або законодавчих актах низки ключових положень. Центральна і місцева влада повинна досягнути згоди з приводу того, що підлягає вирівнюванню, ступеня вирівнювання, прийомів й інструментів вирівнювання, способів визначення фіскальних дисбалансів тощо. Основним індикатором правильності обраної політики фінансового вирівнювання є схвалення її більшістю населення країни, що виявляється у процесі виборів до органів представницької влади усіх рівнів.

У світовій практиці розрізняють два основні види систем фінансового вирівнювання. Перша передбачає зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави. Організація другої полягає в об'єднанні зусиль місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання. Разом

з тим, за кордоном застосовуються різні способи фінансового вирівнювання. Кожен з них передбачає використання одного чи одночасно кількох інструментів – різних видів прямих трансфертів – як загальних, так і спеціальних; непрямих трансфертів, тобто переданих податків або відрахувань від регулюючих доходів; фондів фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прями міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. При цьому використовуються два підходи до їх класифікації. Згідно з першим, визначеним Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. *Субсидіями*, відповідно до цієї класифікації, вважаються винятково ті трансферти, що надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. *Гранти* являють собою необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями.

В європейських країнах ширшого застосування набула інша класифікація, розроблена в 1986 р. експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи. Відповідно до неї, переміщення коштів від вищих органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період, не менший 10 років, називаються *субсидіями*. Всі субсидії поділяються на дві основні групи: *спеціальні* та *загального призначення*. Як подано на рис. 12.5, кожна з



Рис. 12.5. Класифікацій субсидій, які надаються органам місцевої влади європейських країн

них включає окремі види субсидій, що відрізняються порядком їх розрахунку або розподілу (пов'язані з об'єктивними критеріями і дискреційні, інвестиційні й поточні, безумовні та обумовлені тощо).

Субсидії загального призначення використовуються без обмежень як будь-які власні доходи місцевої влади. Єдине обмеження може стосуватися спрямування певної частини таких трансфертів на капітальні цілі, однак це не зобов'язує місцеві уряди витратити одержані кошти на виконання конкретних програм капіталовкладень. Вони поділяються на ті, що розподіляються на основі об'єктивних критеріїв, і дискреційні субсидії. *Субсидії, пов'язані з об'єктивними критеріями*, розраховуються відповідно до певних показників податкоспроможності чи видаткових потреб або ж враховують і ті, й інші. Сума субсидій, пов'язаних з обсягом власних податків, прямо пропорційно залежить від рівня місцевого оподаткування.

Перерахування *дискреційних субсидій* не певними об'єктивними критеріями. Органи влади вищого рівня надають їх у тому разі, коли розраховані із застосуванням формалізованих процедур суми трансфертів окремим місцевим урядам є недостатніми для задоволення їх фіскальних потреб. Досить часто рішення про виділення таких субсидій приймається у політичній площині. Іншою підставою для перерахування дискреційних субсидій може бути настання непередбачених випадків: стихійних лих, техногенних катастроф тощо. У більшості європейських країн питома вага даного виду субсидій є незначною і, як правило, не перевищує 1% від сукупного обсягу одержаних трансфертів.

На відміну від субсидій загального призначення, *субсидії спеціального призначення* повинні бути витрачені на конкретно визначені цілі. Вони можуть призначатися на інвестиційні та поточні цілі, бути обумовленими і безумовними. Зокрема, для отримання обумовленої (часткової) субсидії орган місцевої влади зобов'язаний профінансувати певну частку сукупних витрат, пов'язаних з наданням певного виду послуг або реалізацією окремих проєктів і програм. За рахунок субсидій спеціального призначення можуть відшкодовуватися або всі фактичні витрати, або ж тільки нормативні витрати. В останньому випадку в разі перевищення нормативних витрат субсидія не надається чи надається в неповному обсязі.

Іншою широко розповсюдженою світовою тенденцією є використання формульного методу розрахунку трансфертів. Його застосування сприяє справедливому розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає прийняттю суб'єктивних рішень. За кордоном використовуються різні формули, які враховують не тільки загальноприйняті соціальні стандарти, а й національні особливості. В одних країнах вирівнюється дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) або видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – одне і друге (Австралія, Великобританія, Японія). Формули можуть бути простими, що враховують тільки найважливіші критерії, або складними (Нідерланди, Німеччина).

У тих країнах, де вирівнюється і дохідна спроможність територій, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, має такий вигляд:

$$TR_i = \alpha (E_i - R_i) P_i$$

де TR_i – сума трансферту для i -го місцевого бюджету; E_i – розрахункова видаткова потреба i -го місцевого бюджету на одну особу населення; R_i – розрахункова дохідна спроможність i -го місцевого бюджету на одну особу населення; P_i – кількість населення i -ї територіальної одиниці.

Коефіцієнт α , як правило, встановлюється в межах від 0 до 1 та визначає ступінь бажаного фінансового вирівнювання. Така формула має ряд переваг, оскільки вона: дає можливість використовувати трансферти як з позитивним, так і з негативним значенням; не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету; видаткова потреба та дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховуються не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні періоди, а шляхом врахування низки наперед закріплених у формулі об'єктивних показників; зберігає зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів місцевих бюджетів.

Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання за кордоном є сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім них, враховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії може братися до уваги показник рівня безробіття; в Люксембурзі – розмір основного окладу службовців та сума витрат з обслуговування місцевого боргу в розрахунку на одного мешканця; в Нідерландах – площа смуги водної поверхні вздовж берегової лінії моря; в Норвегії – поточні витрати на прибирання снігу взимку; у Швеції – клімат; в Португалії – кількість церковних приходів.

Разом з тим, значного поширення в зарубіжних країнах набула практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання, які допомагають збалансувати дохідну та видаткову частини місцевих бюджетів. Так, в Австрії за рахунок внесків органів влади різних рівнів було створено окремі фонди для розподілу інвестиційних субсидій, призначених для фінансування різних видів капітальних витрат у сфері охорони здоров'я, громадського транспорту та комунального господарства. У Бельгії Фонд комун утворено для розподілу загальних субсидій між регіонами. Аналогічні фонди фінансового вирівнювання функціонують у Німеччині, Португалії, Російській Федерації, Японії й багатьох інших країнах.

Єдиного «рецепту» фінансового вирівнювання немає. У демократичних країнах політики, прислухаючись до голосу електорату та пропозицій учених, у ході організації системи фінансового вирівнювання змушені вибирати схвалені суспільством альтернативи. Однак тенденції до глобалізації сприяють поступовому запровадженню в цій сфері діяльності загальносхва-

лених у світовій практиці підходів. Певний вплив на розвиток даного процесу за кордоном справило прийняття в 1991 р. Кабінетом Міністрів Ради Європи рекомендацій щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади. Ним було запропоновано при здійсненні фінансового вирівнювання дотримуватись таких принципів (табл. 12.6).

Таблиця 12.6

Принципи здійснення фінансового вирівнювання

Принцип	Характеристика
Стимулювання	Фінансове вирівнювання має сприяти наданню на різних територіях подібних за якістю та асортиментом суспільних послуг, одночасно попереджуючи виникнення відмінностей у рівні податкового тягаря.
Сприяння місцевій автономії	Одержання вирівнювального трансферту не повинно зобов'язувати органи місцевої влади до надання відповідного рівня послуг або встановлення єдиних ставок оподаткування.
Широти вирівнювання	Воно має враховувати якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні.
Повноти критеріїв	При оцінці видаткових потреб органів місцевої влади повинні братися до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах: демографічні, географічні, соціальні та економічні.
Ефективності	Розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів.
Об'єктивності	В основі розрахунку видаткових потреб органів місцевої влади має лежати не суб'єктивна оцінка, а система об'єктивних показників.
Обґрунтованості	При визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх розмір, повинні враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що надаються органами місцевої влади.
Демократичності	Оцінка потреб має якомога повніше враховувати міркування представників органів місцевої влади, що, в свою чергу, повинні відображати запити й уподобання місцевого населення.
Простоти	Модель фінансового вирівнювання повинна бути простою і зрозумілою.
Стабільності	Методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів повинні застосовуватися без істотних змін протягом тривалого періоду часу.
Солідарності	В разі, якщо податковий потенціал різних територій суттєво відрізняється, доцільно застосовувати перерозподіл доходів між краще та гірше забезпеченими органами місцевої влади.
Повноти вирівнювання доходів	Вирівнювання має стосуватися всіх доходів, крім випадків, коли місцеві органи влади не мають можливості впливати на співвідношення між різними видами належних їм доходів.
Пріоритетності загальних трансфертів	При виборі інструментів фінансового вирівнювання перевага повинна надаватися не цільовим, а загальним трансфертам.
Збалансування цілей	Фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність органів місцевої влади та спонукати їх до підвищення ефективності надання ними послуг.

§ 12.6. Місцеві позики в зарубіжних країнах

Зарубіжний досвід свідчить про широке розповсюдження місцевих запозичень як засобу фінансування видатків муніципалітетів. При цьому найбільш розповсюдженими їх формами є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ, міжбюджетні позики. *Облігаційні позики* поділяються на: *генеральні боргові зобов'язання* – облігації, що гарантуються доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування; *дохідні облігації* – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств; *облігації змішаного характеру* – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів.

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найкрупніші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування країн Європи більшість запозичень реалізують через посередництво спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найбільших за розміром активів й одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети та регіональні уряди, є міжнародна банківська група «Dexia Group», що контролює близько 10% ринку муніципальних фінансових послуг і володіє консолідованими активами в розмірі 200 млрд. дол. США.

У багатьох зарубіжних країнах, головними чином це стосується Західної Європи, уряд виступає гарантом щодо зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому вони мають можливість здійснювати запозичення на більш вигідних умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава паралельно здійснює певні заходи для того, щоб мінімізувати ризики. Зокрема, центральний уряд отримує регулярну звітність про стан місцевих фінансів, має важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснює контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Багаторічний досвід здійснення місцевих запозичень за кордоном обґрунтовує необхідність існування системи обмежень запозичень, яка застерігає виникнення дисбалансу в системі місцевих фінансів та погіршення якості функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Обмеження у сфері запозичень встановлюються або центральним урядом, або регіональними і муніципальними урядами самостійно. У зарубіжних країнах можуть встановлюватися як *прямі обмеження* – обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і *непрямі обмеження* – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту (рис. 12.6).

У більшості країн з федеративним устроєм центральний уряд не застосовує обмеження на обсяг запозичень для регіональних та місцевих органів

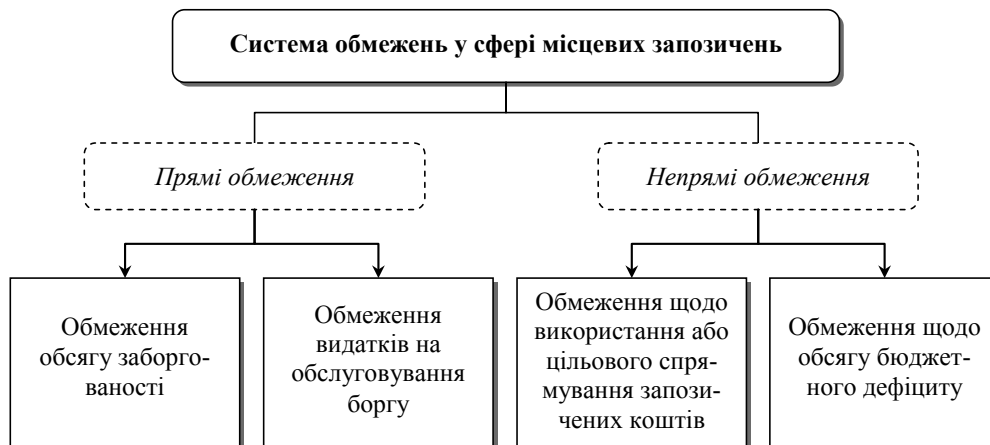


Рис. 12.6. Обмеження у сфері місцевих запозичень

влади. Натомість у деяких випадках регіональні уряди самостійно встановлюють обмеження на обсяг власного боргу, інколи такі обмеження містять регіональні конституції (наприклад, у Швейцарії поточні бюджети деяких кантонів повинні бути збалансовані). В окремих федеративних країнах (Австрія, Бельгія) центральні та регіональні уряди підписують угоди про розмір дефіциту і зниження боргового навантаження з метою забезпечення дотримання країною Маастрихтських критеріїв, які встановлюють обмеження для загального обсягу державного боргу.

Найчастіше в зарубіжній практиці застосовують обмеження на максимально допустиму по відношенню до обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу. Головним чином такі обмеження застосовуються в Аргентині, Бразилії, Іспанії, Італії, Колумбії, Литві, Польщі, Румунії, Угорщині, Японії (рис. 12.7). В деяких країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а тільки певної їх частини – власних доходів місцевих бюджетів (Угорщина) або доходів місцевих бюджетів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва). В країнах ОЕСР ліміт коштів на обслуговування боргу встановлений на рівні 5–10% річних доходів бюджету.

У Німеччині й Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. При цьому вони можуть бути відхилені, якщо не дотримані параметри запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету. У Франції не застосовують законодавчого обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обмеження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. Якщо обмеження не дотримується, тоді префект може перевести управління місцевими фінансами регіональних і місцевих органів влади під патронаж регіональної рахункової палати, яка розробляє трирічний план коригуючих заходів.

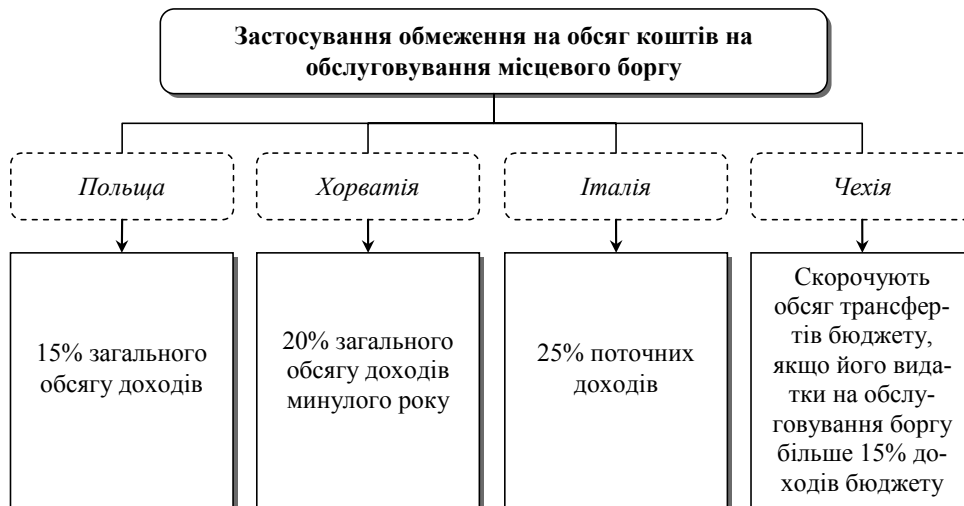


Рис. 12.7. Застосування обмеження на обсяг коштів на обслуговування місцевого боргу

План передбачає заходи зі скорочення дефіциту бюджету за рахунок підвищення доходів або скорочення видатків (припинення певних видів видатків). Якщо органи місцевого самоврядування не дотримуються рекомендацій самостійно, то їх це зобов'язує робити суд. На практиці трапляється таке дуже рідко. Крім того, в нормативно-правовому полі передбачено, що органи місцевого самоврядування у бюджетному процесі на місцевому рівні повинні дотримуватися двох умов: по-перше, погашення місцевого боргу має відбуватися за рахунок власних доходів (без рефінансування); по-друге, позичені кошти можуть використовуватися тільки для фінансування інвестиційних проектів.

В Японії для того, щоб здійснити емісію боргових цінних паперів, місцева влада повинна звернутися за дозволом до центрального уряду. Для цього вона повинна дотримуватися певних умов: відсутність поточного дефіциту бюджету, обмежений обсяг заборгованості, рівень ставок податків не нижче встановлених урядом, хороші показники сплати податків. У випадку їх дотримання місцеві запозичення включаються в державний бюджет, після цього відбувається коригування показників трансфертів для місцевих бюджетів з метою забезпечення гарантії виконання зобов'язань місцевою владою. Завдяки такій системі контролю з 1947 р. в країні не трапилося жодного дефолту за муніципальними облігаціями.

В багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень прийнято дотримуватись «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки. Такі обмеження закріплені в законодавстві Бразилії, Південно-Африканської Республіки, Індії. Принципи цього правила діють також у Канаді, США й інших країнах, зокрема в Австрії, Німеччині, Голландії, Франції, Швейцарії, Швеції, де дозволено витрачати запозичені кошти на інвестиційні цілі та рефінансування боргу. В

окремих випадках дозволяється застосовувати запозичення для поточних потреб, у тому числі для покриття тимчасових касових розривів бюджетів, але в такому разі позики мають бути погашені протягом року.

Завдяки своїй розвиненості та ролі в соціально-економічному розвитку території система місцевих запозичень у Нідерландах вважається зразковою. В цій країні запозичення муніципалітетів строго контролюються центральним урядом. Для органів місцевого самоврядування існує заборона на прямі позики в іноземній валюті, а також на позики зі змінним процентом. Встановлено також обмеження на цілі, для яких здійснюються запозичення: дозволено брати позики на рефінансування боргу, купівлю основних засобів, отримання капіталу для муніципальних компаній. Завдяки надійній системі законодавчих гарантій і забезпечення муніципальних запозичень центральний банк може встановлювати для облігації нульовий ризик.

Схожа практика здійснення муніципальних запозичень існує в скандинавських країнах. У Норвегії держава здійснює суворий контроль за запозиченнями муніципалітетів. Уряд складає так званий «чорний список» місцевих органів влади, дії яких суперечили чинному законодавству. Для того, щоб здійснювати запозичення, вони повинні отримати спеціальний дозвіл центральної влади. У Швеції дозволено брати позики тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Такі проекти найчастіше реалізуються в сфері освіти, охорони здоров'я, енергопостачання. У Данії місцеві запозичення можуть залучатися органами місцевого самоврядування тільки на схвалені урядом певні категорії капітальних проектів.

У деяких зарубіжних країнах поширене так зване проектне фінансування, яке полягає у встановленні чіткого зв'язку між запозиченням та використанням отриманих коштів у певний інвестиційний проект. Цей елемент ринку запозичень останніми роками розвивається найбільш динамічно. У Великобританії та Франції законодавчо передбачене закріплення конкретних позик за певними об'єктами. Натомість в Японії поряд із практикою залучення коштів для загальних інвестиційних цілей окремі позики беруть для фінансування конкретних проектів. Проектне фінансування вважають обґрунтованим тоді, коли є можливість адміністративного встановлення плати за користування спорудженими об'єктами.

Практика проектного фінансування поширена у США, де муніципалітети поряд з емісією облігацій для залучення коштів на загальні інвестиційні проекти випускають дохідні облігації під конкретні проекти. Проектне фінансування здійснюють у галузі транспорту (спорудження автошляхів, портів, аеропортів) і житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, постачання природного газу й електроенергії). Муніципалітети мають право використовувати в якості забезпечення податок з продажу або податок на паливо, якщо виявляється, що доходів від експлуатації проекту недостатньо для обслуговування і погашення боргу. У США дохідні облігації є переважною формою місцевих запозичень.

Уряди багатьох країн здійснюють комплекс заходів, мета яких – зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення вказаних цілей є використання застави як одного із засобів забезпечення боргових зобов'язань. Нормативні документи визначають види застави, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень: доходи від реалізації прибуткових проектів, сукупні доходи місцевого бюджету, певні типи активів муніципалітетів та місцевих урядів. Якщо одночасно використовуються декілька різних видів застави, то інвестори надають позику більш охоче.

Чітко визначена процедура дефолту місцевого бюджету дозволяє встановити порядок сплати коштів за позикою та гарантувати населенню надання обов'язкових соціальних послуг. В США реорганізація боргу у випадку дефолту ґрунтується на продовженні строку погашення, зменшенні обсягів боргових виплат у найближчі періоди, рефінансуванні боргу через надання нових позик, покращенні фінансової спроможності муніципалітетів та скороченні бюджетних видатків. Законодавство не передбачає можливості продажу активів позичальника, а ініціатором банкрутства може виступати лише позичальник. У випадку дефолту муніципалітету уряди штатів забезпечують врегулювання найбільш проблемних питань.

Процедуру банкрутства для місцевих позичальників Угорщина запровадила у 1995 р. У разі дефолту мер міста повинен подати до суду спеціальне подання протягом восьми днів після невиконання зобов'язання. Якщо за оцінкою суду зобов'язання могли бути виконані за рахунок власних доходів і активів, то він може відхилити подання про банкрутство. В іншому випадку суд оголошує про початок процедури банкрутства і призначає довірену особу, яка повинна перевіряти законність рішень місцевої влади. Упродовж восьми днів після оголошення початку процедури банкрутства формується кризовий комітет, а упродовж 30 днів – бюджет надзвичайного стану, який міститиме фінансування необхідних видатків.

Таким чином, за допомогою місцевих запозичень зарубіжні країни вирішують надзвичайно важливі соціально-економічні завдання. В умовах обмеженості можливостей органів місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини місцевих бюджетів та складності зниження поточних зобов'язань кошти, отримані від розміщення місцевих позик, використовують, головним чином, на реалізацію інвестиційних проектів. При цьому розвиток системи місцевих запозичень тісно пов'язаний з ефективною системою обмежень, яка повинна забезпечити неможливість виникнення кризових ситуацій у сфері місцевих фінансів, у випадку виникнення ситуації неспроможності здійснювати виплати за зобов'язаннями законодавчо передбачений порядок дій кредиторів та позичальників.

Запитання для перевірки знань

1. Розкрийте значення положень Європейської хартії місцевого самоврядування у фінансовому забезпеченні території.
2. Порівняйте стан реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які мають безпосереднє відношення до функціонування місцевих фінансів в Україні та за кордоном.
3. Як Ви розумієте зміст бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму?
4. Назвіть основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
5. Порівняйте сучасний стан та перспективи розвитку місцевого оподаткування за кордоном.
6. Які критерії фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах є пріоритетними?
7. Порівняйте позитивні та негативні риси механізму місцевих запозичень за кордоном. Яка їх роль як джерела забезпечення суспільних послуг?
8. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування місцевих позабюджетних фондів. Які перспективи його запровадження в Україні?
9. Як здійснюється фінансове забезпечення муніципального господарства у зарубіжних країнах?

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

- 1. Обґрунтуйте значення місцевих рад народних депутатів у Радянському Союзі у вирішенні питань економічного і соціального спрямування.*
- 2. Як вплинуло прийняття Конституції України та ряду інших законодавчих актів у другій половині 90-х рр. XX ст. на розвиток місцевого самоврядування в нашій державі?*
- 3. Яке значення місцевих фінансових інститутів у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування?*
- 4. Чи вбачаєте Ви доцільність у змінах нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів в Україні? Яких саме?*
- 5. Порівняйте особливості регулювання фінансових відносин на субнаціональному рівні в Україні та за кордоном.*
- 6. У чому полягає відмінність між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів? Як впливає збільшення (зменшення) їх коштів на розрахунок міжбюджетних трансфертів?*
- 7. Проаналізуйте динаміку доходів місцевих бюджетів України. Яку роль відіграють податкові та неподаткові надходження у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування?*
- 8. Які напрямки зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів Ви можете запропонувати?*
- 9. Назвіть причини, що обумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів.*
- 10. Охарактеризуйте, як проводиться фінансове вирівнювання в адміністративно-територіальних одиницях за допомогою міжбюджетних трансфертів.*
- 11. Які проблеми міжбюджетних відносин потребують вирішення на сучасному етапі українського державотворення?*
- 12. Порівняйте зарубіжний досвід та вітчизняну практику надання бюджетних трансфертів.*
- 13. Розгляньте особливості створення і функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування в нашій державі.*

14. Які напрямки реформування цільових фондів органів місцевого самоврядування Ви можете запропонувати?

15. Проаналізуйте структуру та динаміку доходів органів місцевого самоврядування від об'єктів комунальної власності.

16. Охарактеризуйте спільні та відмінні риси Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері управління та розподілу комунальною власністю.

17. Який стан комунальної власності в Україні сьогодні? Проаналізуйте його в контексті вітчизняної практики 90-х рр. ХХ ст.

18. Охарактеризуйте стан житлово-комунального господарства у Вашій територіальній громаді. Які проблемні аспекти найчастіше виникають у цій сфері?

19. Назвіть напрямки реформування житлово-комунального господарства в Україні.

20. Проаналізуйте фінансовий стан і визначте перспективи розвитку комунальних транспортних підприємств в Україні.

21. Опишіть, як визначаються розміри тарифів на послуги підприємств та організацій житлово-комунального господарства.

22. Порівняйте стан реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що мають безпосереднє відношення до функціонування місцевих фінансів в Україні та за кордоном.

23. Проаналізуйте структуру доходів і видатків органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

24. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування місцевих позабюджетних фондів. Які перспективи його запровадження в нашій державі Ви можете запропонувати?

25. Який стан місцевих запозичень у зарубіжних країнах? Проаналізуйте його та порівняйте з вітчизняною практикою.

ТЕСТИ

1. Що є синонімом поняття «місцеві фінанси»?
 - а) фінанси місцевих органів влади;
 - б) муніципальні фінанси;
 - в) фінанси територіальних громад;
 - г) усі відповіді правильні.
2. Як трактував поняття «місцеві фінанси» І. Озеров?
 - а) сукупність видатків, покладених на місцеві органи влади, та сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення;
 - б) спілки публічного характеру нижчого рівня, ніж держава, які мають своє більш-менш самостійне фінансове господарство;
 - в) господарство місцевих спілок, яке є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів;
 - г) завдання, що доручаються місцевим органам влади, і засоби, якими вони розпоряджаються для їх задоволення.
3. Що зараховував до місцевих фінансових інститутів В. Кравченко?
 - а) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності й інші фінансові ресурси;
 - б) доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори, доходи від некомерційного і побічного продажу;
 - в) валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;
 - г) самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, інститут громадських послуг.
4. Які органи визначають місцеву бюджетну політику та бюджетні пріоритети?
 - а) Кабінет Міністрів України;
 - б) Міністерство фінансів України;
 - в) Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради;
 - г) усі відповіді правильні.
5. Чим визначаються головні засади місцевої бюджетної політики?
 - а) Бюджетним кодексом України;
 - б) законом про державний бюджет на відповідний рік;
 - в) рішенням про місцевий бюджет;
 - г) програмою соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

6. Які бюджети відносяться до бюджетів місцевого самоврядування?
- а) бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах;*
 - б) бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети;*
 - в) бюджети міст Києва і Севастополя;*
 - г) усі відповіді правильні.*
7. Від чого безпосередньо залежать абсолютні розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість?
- а) від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці;*
 - б) від розміру Державного бюджету України;*
 - в) від обсягів залучення інвестицій в економіку регіонів;*
 - г) від ставок місцевих податків і зборів.*
8. Що розуміє під місцевими бюджетами К. В. Павлюк?
- а) фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань, що покладаються на органи місцевого самоврядування;*
 - б) організаційну форму мобілізації доходів і здійснення витрат органами місцевого самоврядування;*
 - в) сукупність бюджетів, які складаються, затверджуються та виконуються місцевими органами влади і самоврядування;*
 - г) сукупність розподільчих відносин, пов'язаних із розподілом ВВП з метою формування та використання централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень.*
9. Куди надходять кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення?
- а) до бюджету розвитку місцевого бюджету;*
 - б) до загального фонду місцевого бюджету;*
 - в) до загального і спеціального фонду місцевого бюджету;*
 - г) до резервного фонду державного бюджету.*
10. Що таке дотація вирівнювання?
- а) кошти, зарезервовані в місцевому бюджеті для здійснення видатків у наступному бюджетному році;*
 - б) міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності місцевого бюджету, який його отримує;*
 - в) сума перевищення видатків місцевого бюджету над доходами;*
 - г) усі відповіді правильні.*
11. Що собою являє бюджетне регулювання?
- а) надання коштів з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету;*
 - б) надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;*
 - в) надання коштів з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі дотації вирівнювання;*
 - г) надання коштів з державного бюджету бюджетам місцевого самоврядування з метою збалансування доходів і видатків.*

12. Який з принципів організації бюджетної системи передбачає наявність власних дохідних джерел і право визначення напрямків їх використання відповідно до законодавства?
- а) принцип єдності;*
 - б) принцип самостійності;*
 - в) принцип повноти;*
 - г) принцип достовірності.*
13. Що відноситься до неподаткових доходів місцевих бюджетів?
- а) адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;*
 - б) кошти, одержані від органів державної влади;*
 - в) кошти міжнародних організацій, одержані на безповоротній та безоплатній оплаті;*
 - г) усі відповіді правильні.*
14. Які з перелічених податків відносяться до місцевих?
- а) комунальний податок;*
 - б) податок на промисел;*
 - в) єдиний податок;*
 - г) податок на доходи фізичних осіб.*
15. Якими правами користуються органи місцевого самоврядування у галузі місцевого оподаткування?
- а) запроваджують на своїй території місцеві податки і збори відповідно до встановленого переліку;*
 - б) встановлюють надбавки до загальнодержавних податків;*
 - в) визначають органи, які повинні вести облік платників і нести відповідальність за їх стягнення та перерахування до місцевого бюджету;*
 - г) затверджують форми звітності щодо місцевих податків і зборів, порядок та строки їх надання у податкові органи.*
16. Які з місцевих податків і зборів становлять найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів?
- а) туристичний збір;*
 - б) єдиний податок;*
 - в) податок з реклами;*
 - г) ринковий збір.*
17. Що таке пропорційне скорочення видатків, яке здійснюється до кінця бюджетного року за усіма статтями бюджету, крім захищених?
- а) обмежене фінансування;*
 - б) секвестр;*
 - в) лімітування видатків;*
 - г) податкова ініціатива.*
18. На які потреби не використовуються кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів?
- а) на погашення боргу органів місцевого самоврядування;*
 - б) на погашення дефіциту місцевого бюджету;*
 - в) на фінансування капітальних вкладень;*
 - г) на внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.*

19. Як називаються видатки, що здійснюються місцевими органами влади на власний розсуд, згідно з рішеннями, прийнятими їх представницькими зборами?
- а) видатки на виконання делегованих повноважень;
 - б) факультативні видатки;
 - в) обов'язкові видатки;
 - г) альтернативні видатки.
20. У чому полягає принцип прозорості виконання видаткової частини місцевих бюджетів?
- а) бюджетні кошти повинні бути використані на цілі, які передбачені в затвердженому бюджеті;
 - б) інформація про виконання бюджету повинна надаватися у зрозумілій формі, містити всі важливі аспекти;
 - в) відомості про хід виконання місцевого бюджету повинні бути оприлюднені;
 - г) виконання бюджетів ґрунтується на єдиній нормативно-правовій базі, застосовується єдина бюджетна класифікація видатків та порядок здійснення видатків.
21. Що таке бюджетний період?
- а) період бюджетного процесу, який охоплює діяльність щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також розгляду й ухвалення рішення щодо звіту про його виконання;
 - б) період бюджетного процесу, який охоплює діяльність щодо складання і розгляду бюджету;
 - в) період бюджетного процесу, який охоплює діяльність щодо виконання бюджету;
 - г) період, протягом якого бюджет є чинним.
22. Які органи влади мають право затверджувати місцеві бюджети?
- а) Кабінет Міністрів України;
 - б) Верховна Рада України;
 - в) Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради;
 - г) усі відповіді правильні.
23. Що з наведених матеріалів не включається до проекту рішення про місцевий бюджет?
- а) прогноз показників місцевого бюджету;
 - б) кошториси бюджетних установ;
 - в) пояснювальна записка до проекту рішення про місцевий бюджет;
 - г) перелік інвестиційних програм регіону.
24. Що не належить до стадій бюджетного процесу?
- а) складання проекту місцевого бюджету;
 - б) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет;
 - в) оперативне управління;
 - г) виконання місцевого бюджету.
25. Які є форми здійснення місцевих запозичень?
- а) випуск місцевих облігацій;
 - б) проведення загальнодержавних грошово-речових лотерей;
 - в) купівля облігацій внутрішньої державної позики;
 - г) проведення місцевих аукціонів.
26. Чи мають право місцеві ради утворювати позабюджетні фонди?
- а) так;
 - б) ні;

- в) мали таке право до прийняття Бюджетного кодексу України;
г) отримали таке право після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
27. Що було головною метою створення цільових фондів місцевого самоврядування?
а) фінансування дефіциту місцевих бюджетів;
б) фінансування поточних потреб;
в) фінансування цільових програм і заходів;
г) усі відповіді правильні.
28. Яким нормативно-правовим актом заборонено створювати позабюджетні фонди органами місцевого самоврядування?
а) Бюджетним кодексом України;
б) Законом України «Про бюджетну систему Української РСР»;
в) Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
г) Постановою Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю».
29. Які підприємства комунальної власності частково утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів?
а) заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення;
б) житлово-комунальні та транспортні підприємства;
в) ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації;
г) усі відповіді правильні.
30. Які підприємства комунальної власності працюють на засадах самоокупності?
в) ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації;
б) житлово-комунальні та транспортні підприємства;
а) заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення;
г) житлово-будівельні та садівничі кооперативи.
31. Яка специфічна риса організації фінансів підприємств житлово-комунального господарства?
а) органи місцевого самоврядування не мають ніякого впливу на їх фінансово-господарську діяльність;
б) органи місцевого самоврядування мають вплив на їх фінансово-господарську діяльність через тарифну політику, надання бюджетних дотацій, субвенцій та пільг;
в) органи державної влади і місцевого самоврядування повністю фінансують їх фінансово-господарську діяльність;
г) органи місцевого самоврядування опосередковано впливають на їх фінансово-господарську діяльність.
32. Які підгалузі можна виокремити у складі житлово-комунального господарства?
а) житлове та комунальне господарство;
б) житлове, комунальне, транспортне та газове господарство;
в) готельне господарство, пасажирський транспорт, водопостачання;
г) транспортне та газове господарство.
33. Як поділяються житлово-комунальні послуги?
а) виробничі та невиробничі;
б) громадські та державні;
в) особисті;
г) особисті, виробничі та громадські.

34. Що є основним джерелом доходів підприємств житлового господарства?
- орендна плата за нежитлові приміщення;
 - квартирна плата;
 - цільові збори за комунальні послуги;
 - кошти місцевих бюджетів.
35. Хто є суб'єктами господарювання комунального сектору економіки?
- суб'єкти, які діють на основі комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50%;
 - 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;
 - суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 60% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів;
 - суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50%.
36. Ким утворюється комунальне унітарне підприємство?
- Кабінетом Міністрів України на базі відокремленої частини комунальної власності;
 - місцевими органами виконавчої влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління;
 - компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління;
 - шляхом роздержавлення і приватизації державного майна та його передачею в управління органам місцевого самоврядування.
37. Як фінансуються підприємства комунальної форми власності?
- за рахунок місцевих бюджетів;
 - самотужки, працюючи на засадах самокупності;
 - частково за рахунок місцевих бюджетів, а частково – за власні кошти;
 - усі відповіді правильні.
38. Що таке операційна собівартість робіт (послуг) підприємств комунальної форми власності?
- виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво і збут, а також загальногосподарські витрати на обслуговування та управління підприємством;
 - виражена у вартісній формі сукупність витрат операційної діяльності та фінансових витрат, пов'язаних з основною діяльністю;
 - виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво (надання);
 - виражена у вартісній формі сукупність витрат діяльності та фінансових витрат.
39. Що необхідно розуміти під поточним ремонтом об'єкта житлового фонду?
- систематично здійснювані роботи, щодо яких наперед планується час, місце і обсяг їх проведення з врахуванням технічного стану окремих конструктивних компонентів житлових будівель та їх інженерного обладнання;
 - комплекс ремонтно-будівельних робіт, який передбачає систематичне і своєчасне підтримання на належному рівні експлуатаційних якостей будівлі, поперед-

- ження передчасного зносу її конструкцій та систем інженерно-технічного обладнання та усунення в них дрібних пошкоджень і несправностей;
- в) термінове усунення наслідків різного роду аварій та виконання незапланованих ремонтних робіт, потреба у здійсненні яких виникла спонтанно в процесі експлуатації або в ході проведення поточного профілактичного ремонту і відстрочка щодо яких не може бути допущена без завдання збитку для збереження і нормальної експлуатації житлової будівлі;
- г) проведення заміни і підсилення окремих конструктивних елементів будівлі або її інженерного устаткування, несправність яких негативно впливає на технічний стан суміжних конструкцій та може призвести до їх ушкодження чи повного зруйнування.
40. Що має враховувати порядок обчислення тарифів на житлово-комунальні послуги?
- а) періодичність і повноту оплати послуг споживачами, рівень їх якості;
- б) періодичність і повноту оплати послуг споживачами, рівень їх якості й категорійності, а також платоспроможний попит громадян;
- в) періодичність і повноту оплати послуг споживачами, рівень їх якості й категорійності;
- г) рівень оплати та якості житлово-комунальних послуг.
41. Що є вихідною базою для розрахунку прибутку комунального підприємства?
- а) кількість послуг, наданих у минулому періоді;
- б) план (програма) розвитку об'єктів житлово-комунального господарства, складений, як правило, на два-три роки;
- в) об'єм послуг, наданих у минулому періоді та розмір тарифу на них;
- г) обсяг послуг, наданих у минулому періоді та розмір тарифу на них, а також потреби фінансування інвестицій у плановому періоді.
42. Як проявляється моральний знос другого порядку в житловому господарстві?
- а) у поступовій втраті основними засобами своїх першопочаткових експлуатаційних характеристик і якостей внаслідок автоматизації та механізації процесу виробництва й надання послуг;
- б) в невідповідності раніше споруджених житлових будинків за своїми об'ємно-планувальними, санітарно-гігієнічними, економічними й естетичними показниками та загальним рівнем благоустрою сучасним експлуатаційним вимогам і зростаючим потребам споживачів;
- в) у поступовій втраті основними засобами своїх першопочаткових експлуатаційних кондицій і якостей (зниження міцності, стійкості, тепло- та звукоізоляваності, погіршення водо- і повітропроникності, зростання ступеня корозійного ураження тощо);
- г) у зниженні первісної (або відновлювальної) вартості основних засобів внаслідок створення в результаті науково-технічного прогресу досконаліших і ефективніших за продуктивністю засобів праці.
43. Що лежить в основі державно-приватного партнерства?
- а) співробітництво між державою, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання в користування (володіння) об'єктів загальнодержавного і місцевого значення;
- б) співробітництво між приватними партнерами та органами державної і місцевої влади та місцевого самоврядування щодо надання в користування (володіння) об'єктів загальнодержавного і місцевого значення;

- в) співробітництво між державою, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування і юридичними особами (крім державних та комунальних підприємств) або фізичними особами-підприємцями;
г) усі відповіді правильні.
44. Яка мета комунального господарства?
а) надання якісних комунальних послуг;
б) надання якісних комунальних послуг, що відповідають встановленим нормативам, та забезпечення прибуткової діяльності підприємств галузі;
в) досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг і покращення якості обслуговування споживачів;
г) задоволення потреб населення у необхідній кількості комунальних послуг.
45. Що не відноситься до форм фінансового контролю?
а) попередній;
б) поточний;
в) наступний;
г) кінцевий.
46. Які органи здійснюють фінансовий контроль і аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ?
а) Міністерство фінансів України;
б) Державна податкова служба України;
в) Державна фінансова інспекція України;
г) Державна казначейська служба.
47. До якого методу контролю належать ревізії та перевірки?
а) натурального;
б) документального;
в) планового;
г) попереднього.
48. Як поділяються місцеві бюджети в зарубіжних країнах?
а) поточні та бюджети розвитку;
б) поточні, адміністративні, муніципальні;
в) адміністративні та муніципальні;
г) поточні, бюджети розвитку, адміністративні, муніципальні.
49. Які податки відносяться до місцевих у зарубіжних країнах?
а) податки, які встановлюються місцевими органами влади і справляються тільки на території місцевої громади;
б) податки, які встановлюються центральними органами влади та справляються на території країни;
в) податки, які справляються на території місцевої громади;
г) усі відповіді правильні.
50. Які є типи міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах?
а) муніципальний і державний федералізм;
б) класичний федералізм, кооперативний федералізм і режим адміністративної опіки;
в) класичний федералізм і кооперативний федералізм;
г) місцевий і регіональний федералізм.

ГЛОСАРІЙ

Б

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим й органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку – складова частина спеціального фонду, в якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ і міст (у т. ч. районів у містах).

Бюджетна класифікація – систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету і боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна політика – заходи, покликані зміцнити дохідну частину місцевих бюджетів, посилити соціальну спрямованість їх асигнувань, створити умови для економічного розвитку території.

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

Бюджетна система – сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання і здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетне регулювання – надання коштів з Державного бюджету України місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів.

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

Бюджетний період – період, протягом якого бюджет є чинним.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетний устрій – організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи.

Бюджетний цикл – період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням бюджету, а також з розглядом й ухваленням рішення щодо звіту про його виконання.

В

Вертикальний фіскальний дисбаланс – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади (регіонального або місцевого) й обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки розвитку – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, таких як фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції й інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Виконання місцевого бюджету – забезпечення повної та своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету як у цілому, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених заходів.

Виробнича собівартість робіт (послуг) підприємств комунальної форми власності – виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на виробництво (надання) відповідних робіт (послуг).

Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) комунальних підприємств – сума коштів, які надійшли на поточний рахунок підприємства в банку або в касу підприємства від продажу товарів покупцям, виконання робіт та надання послуг споживачам.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу, розміщення бюджетних коштів на депозитах і придбання цінних паперів.

Власні доходи місцевих бюджетів – доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

Г

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

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

Громадські послуги – послуги, які надаються громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування в межах їх функцій і завдань.

Грошові надходження – кошти, які надходять на поточні й інші рахунки підприємств у банках та в касу підприємств.

Д

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних та обласних рад.

Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на

основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» та іншими законодавчими актами.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів).

Договір про спільну діяльність – договірне зобов'язання сторін (учасників) договору, яке укладається у письмовій формі, спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законодавству.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ).

Ж

Житлове господарство – складова соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних формувань, покликана задовольнити потребу в житлі.

Житлове господарство адміністративно-територіальних утворень – важлива соціально орієнтована галузь місцевого господарства, що поєднує у собі житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків і прилеглих до них територій, утримання й експлуатація яких здійснюються відповідними житлово-експлуатаційними, а також ремонтно-будівельними, поставальницькими, транспортними та іншими підприємствами й організаціями, які входять до складу суб'єктів господарювання даної галузі.

Житловий фонд – сукупність усіх видів і категорій житла – житлових будинків, квартир (частин житлових будинків чи квартир), інших приміщень, призначених та придатних для постійного проживання в них, а також для використання у встановленому порядку в якості службових жилих приміщень та гуртожитків.

Житлово-комунальне господарство – багатогалузевий народногосподарський комплекс, функціональним призначенням якого є задоволення необхідних різнопланових житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ й організацій, що забезпечує реалізацію відповідних прав та захист здоров'я громадян, сприяє соціально-економічному розвитку на мікро-, мезо- і макrorівнях та зміцненню безпеки держави.

З

Загальний фонд бюджету – складова частина бюджету, в якій акумулюються кошти, що мають загальнодержавний характер і підлягають перерозподілу.

Залишок бюджетних коштів – обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.

І

Інвестиційна політика – заходи, спрямовані на створення сприятливого інвестиційного клімату, структурну перебудову економіки та підвищення її ефективності за допомогою важелів впливу.

Інвестиційна програма – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних або місцевих гарантій.

Індекс відносної податкоспроможності – коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця.

К

Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Капітальний ремонт будівлі – комплекс ремонтно-будівельних робіт, який передбачає заміну, відновлювання та модернізацію конструкцій і обладнання будівель у зв'язку з їх фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників, а також покращання планування будівлі і благоустрою території без зміни будівельних габаритів об'єкта.

Касове виконання місцевого бюджету – діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також з обліком їх наявності.

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

Комунальне комерційне підприємство – суб'єкт підприємницької діяльності, що діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результатами своєї діяльності усім своїм майном, яке закріплюється за ним на праві господарського відання, й обсяг повноважень якого визначається законодавчими актами України і статутом підприємства.

Концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) й (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння) за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Кошторис бюджетної установи – основний фінансовий документ, який визначає обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл бюджетних коштів на утримання установи, здійснення централізованих заходів щодо її господарського і культурного будівництва.

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), й операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).

М

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцеве господарство – сукупність підприємств, установ, організацій, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, які забезпечують безпосереднє задоволення потреб населення відповідної території та функціонування системи місцевого самоврядування.

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

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

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів за станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Місцеві податки і збори – обов'язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюють платники в порядку та на умовах, визначених законами про оподаткування.

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

Н

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

Непередбачений поточний ремонт – термінове усунення наслідків різного роду аварій та виконання незапланованих ремонтних робіт, потреба у здійсненні яких виникла спонтанно в процесі експлуатації або в ході проведення поточного профілактичного ремонту і відстрочка щодо яких не може бути допущена без завдання збитку для збереження та нормальної експлуатації житлової будівлі.

О

Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків – юридична особа, яка створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна житлових комплексів, допоміжних приміщень, конструктивних елементів і технічного обладнання багатоквартирного будинку, його нежилых приміщень.

Облігація місцевої позики – цінний папір, що засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного папера в передбаченій умовами випуску строк з виплатою фіксованого процента.

Оборотні кошти – авансована в оборотні виробничі фонди і фонди обігу сукупність коштів, яка опосередковує їх рух у процесі кругообігу, тобто це засоби, які необхідні для забезпечення безперервної діяльності підприємства і протягом одного виробничого циклу або одного календарного року можуть бути перетворені на гроші.

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, і отримує на їх виконання кошти бюджету.

Операційна собівартість робіт (послуг) підприємств комунальної форми власності – виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на виробництво і збут робіт (послуг), а також загальногосподарські витрати на обслуговування та управління підприємством.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету.

Основні засоби (фонди) підприємства – матеріальні активи, які підприємство утримує з метою використання їх у процесі виробництва або постачання товарів, надання послуг, здавання в оренду іншим особам чи для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний строк корисного використання (експлуатації) яких більше одного року (або операційного циклу, якщо він довший за рік).

П

Повна собівартість робіт (послуг) підприємств комунальної форми власності – виражена у вартісній формі сукупність витрат операційної діяльності та фінансових витрат, пов'язаних з основною діяльністю.

Податкова політика – заходи щодо впровадження та визначення порядку сплати місцевих податків і зборів, введення пільгових податкових ставок, звільнення від сплати платників податків.

Поточний ремонт об'єкта житлового фонду – комплекс ремонтно-будівельних робіт, який передбачає систематичне та своєчасне підтримання на належному рівні експлуатаційних якостей будівлі, попередження передчасного зносу її конструкцій і систем інженерно-технічного обладнання та усунення в них дрібних пошкоджень і несправностей.

Поточні видатки – витрати бюджетів на фінансування підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення й інших заходів, що не належать до видатків розвитку.

Програмно-цільовий метод – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Профілактичний поточний ремонт – систематично здійснювані роботи, щодо яких наперед планується час, місце і обсяг їх проведення з урахуванням технічного стану окремих конструктивних компонентів житлових будівель та їх інженерного обладнання.

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).

Р

Реконструкція житлового будинку – комплекс будівельних робіт та організаційно-технічних заходів, спрямованих на поліпшення експлуатаційних показників

приміщень житлового будинку шляхом їх перепланування і переобладнання, надбудови, вбудови, прибудови з одночасним приведенням їх показників у відповідність з нормативно-технічними вимогами.

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

Розпис бюджету – документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

С

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Спеціальний фонд бюджету – частина бюджету, в якій зосереджуються кошти, які не підлягають подальшому перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

Суб'єкти господарювання комунального сектору 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.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Т

Тариф на житлово-комунальні послуги – офіційно встановлена уповноваженими органами ставка плати за утримання житлових будинків та прилеглих територій або надання комунальної послуги населенню і суб'єктам господарювання, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат та фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг.

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

У

Управління місцевими фінансами – складова частина управління економікою; діяльність, пов'язана із впливом на процеси формування, розподілу і використання

фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій та завдань.

Учасники бюджетного процесу – органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями.

Ф

Фізичний знос будівлі, її конструктивних елементів та інженерного обладнання – поступова втрата ними своїх першопочаткових експлуатаційних кондицій і якостей: зниження міцності, стійкості, тепло- та звукоізоляваності, погіршення водо- і повітропроникності, зростання ступеня корозійного ураження і т. д.

Фінансова (бухгалтерська) звітність – система взаємопов'язаних узагальнюючих показників, що відображають фінансовий стан бюджету та результати його виконання за звітний період.

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

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансовий стан підприємства комунальної форми власності – 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.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування – сукупність фондів грошових засобів, коштів й інших надходжень згідно з чинним законодавством, які надходять у розпорядження цих органів для виконання покладених на них функцій.

Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності – сукупність грошових коштів, резервів та надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Ц

Цільові збори житлово-експлуатаційних організацій – платежі орендарів нежитлових приміщень і квартиронаймачів за центральне опалення та різноманітні комунальні послуги (водо-, тепло-, електропостачання, каналізаційне відведення стічних вод, користування колективними телеантенами тощо), які сплачуються понад квартирну й орендну плату відповідно у випадку, коли розрахунки за вказані послуги з підприємствами комунального обслуговування проводяться через житлово-експлуатаційну організацію.

ЗАДАЧІ

Задача 1

Приватний житловий будинок, розташований у с. Яблунівка, загальною площею 290 кв. м (з яких 260 кв. м. – житлова площа), перебуває у спільній частковій власності чотирьох осіб. Кожен з таких власників володіє рівною часткою об'єкта житлової нерухомості. Сільська рада встановила ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в розмірі 0,7% мінімальної заробітної плати.

Визначити податкові зобов'язання зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для кожного з таких осіб. Крім того, встановити суму даного платежу в разі, якщо об'єкт житлової нерухомості перебував у спільній сумісній власності, але не поділений у натурі.

Задача 2

Підприємство «Наш дім» є власником чотирьох об'єктів нерухомості житлового фонду, а саме: однокімнатної квартири по вул. Мазепи (загальна площа – 45 кв. м, житлова площа – 23 кв. м); двокімнатної квартири по вул. Шевченка (загальна площа – 68 кв. м, житлова площа – 42 кв. м); трикімнатної квартири по вул. Прогресу (загальна площа – 125 кв. м, житлова площа – 95 кв. м); чотирикімнатної квартири по вул. Федьковича (загальна площа – 154 кв. м, житлова площа – 127 кв. м). Івано-Франківською міською радою встановлено максимальні розміри ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Визначити обсяг надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до бюджету м. Івано-Франківська.

Задача 3

Приватне підприємство «Автопаркінг» організовує та проводить діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування. Площі земельних ділянок, відведених для цієї мети, становлять 1850 кв. м та 2600 кв. м.

Визначити суму збору за місця для паркування транспортних засобів, що підлягає до сплати, якщо міською радою встановлено ставку даного платежу в розмірі 0,1% мінімальної заробітної плати.

Задача 4

В табл. 3 подано перелік місць для паркування транспортних засобів у м. Тернополі.

Таблиця 3

Місця для паркування транспортних засобів у м. Тернополі

Суб'єкти господарювання	Назва вулиці	Загальна площа, кв. м	Загальна кількість місць, од.
Міськавто	М-н Привокзальний	1464	43
	М-н Волі	677	42
	Вул. Сліпого	225	15
	Вул. Коперніка	165	11
Продекспорт	Вул. Живова	1600	74
	Вул. Микулинецька	288	17
	Вул. Будного	262	14
	М-н Мистецтв	240	13
«Епіка»	Вул. Шептицького	770	54
	Вул. Братів Бойчуків	519	41
	Вул. Поліська	2470	115
	Вул. Чумацька	391	20

Визначити кількість місць, що відповідно до законодавства має відводитися для безоплатного паркування транспортних засобів.

Задача 5

Визначити базу справляння туристичного збору за два дні перебування сім'ї із трьох осіб у motelі «Путівник», розташованого на території м. Буковель. Зокрема, загальна вартість проживання становить 210 грн. з ПДВ на одну особу, а витрати на харчування – 40 грн. з ПДВ за сніданок на одну особу.

Задача 6

1 лютого поточного року в готель «Хутір» прибуло 25 осіб: 3 особи – у від'їздення; 19 осіб – туристичною групою, в тому числі 4 особи – діти віком до 18 років; 2 особи – ветерани війни; 1 особа – учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Вартість проживання з ПДВ становить 150 грн.

Визначити зобов'язання зі сплати туристичного збору, якщо Чернівецькою міською радою встановлено максимальний розмір його ставки.

Задача 7

Підприємство «Абриколь» проводить підприємницьку діяльність у сфері розваг. За станом на 1 січня поточного року на його балансі перебувало 8 столів для більярда, з яких 4 – вводяться за допомогою жетона. В травні було придбано ще 2 столи для більярда, що вводяться без допомоги жетона, та 5 гральних автоматів, призначених для проведення платних розважальних ігор.

Визначити обсяг надходжень до бюджету збору за здійснення діяльності у сфері розваг за звітний рік.

Задача 8

У табл. 4 подано склад видатків бюджету м. Черкаси на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Таблиця 4

Видатки бюджету м. Черкаси на соціальний захист і соціальне забезпечення по загальному та спеціальному фондах, тис. грн.

Видатки	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Соціальний захист на випадок непрацездатності	4379,0	2170,8
Соціальний захист пенсіонерів	2801,4	534,8
Соціальний захист ветеранів війни та праці	4091,3	1920,4
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	24497,8	9740,8
Соціальний захист безробітних	1949,8	198,5
Соціальний захист інших категорій населення	26,7	48,4

Визначити загальний обсяг видатків міського бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також їх частку в загальному та спеціальному фондах.

Задача 9

У табл. 5 подано склад планових і фактичних видатків бюджету м. Суми на освіту.

Таблиця 5

Планові та фактичні видатки бюджету м. Суми на освіту, тис. грн.

Видатки	План	Факт
Дошкільна освіта	11941,8	10756,4
Загальна середня освіта	35138,7	3499,8
Професійно-технічна освіта	4311,9	4667,6
Післядипломна освіта	324,3	319,0
Позашкільна освіта	3421,7	3173,2

Проаналізувати відношення планових і фактичних видатків міського бюджету на освіту. Які причини вплинули на невиконання даних видатків упродовж звітного періоду?

Задача 10

У табл. 6 подано склад поточних видатків бюджету Бучацького району за економічною класифікацією по загальному і спеціальному фондах.

Таблиця 6

Поточні видатки бюджету Бучацького району за економічною класифікацією по загальному і спеціальному фондах, тис. грн.

Видатки	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Заробітна плата	5888,4	5857,3
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	292,1	278,0
Заходи із реалізації державних програм	238,3	221,6
Оплата водопостачання і водовідведення	61,9	56,8
Оплата електроенергії	232,8	223,4
Оплата тепlopостачання	516,1	465,9
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	261,6	231,3
Продукти харчування	437,3	413,8

Визначити загальний обсяг видатків районного бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, а також частку, яку вони займають у поточних видатках по загальному і спеціальному фондах.

Задача 11

У табл. 7 подано склад видатків бюджету Херсонської області за програмною класифікацією по загальному та спеціальному фондах.

Таблиця 7

Видатки бюджету Херсонської області за програмною класифікацією по загальному і спеціальному фондах, тис. грн.

Видатки	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Придбання автомобілів швидкої допомоги для потреб Цюрупинської районної лікарні	2015,8	1500,6
Придбання сучасного ангиографа для Центру серця Херсонської міської клінічної лікарні	9110,0	5109,7
Проведення аварійно-відбудовних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації	8210,1	6206,9
Реконструкція Верхньоантонівського водозабору та водогону питної води	2320,0	1210,0

Визначити загальний обсяг видатків обласного бюджету за програмною класифікацією та їх частку в загальному і спеціальному фондах.

Задача 12

Визначити загальний обсяг видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення Житомирської області та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за такими даними:

- органи місцевого самоврядування міст обласного значення – 2 млн. 650 тис. грн.;
- кримінально-виконавча система та виправні заходи – 1 млн. 530 тис. грн.;
- діяльність у сфері безпеки держави – 12 млн. 800 тис. грн.;
- нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді – 9 млн. 590 тис. грн.;
- навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації – 1 млн. 250 тис. грн.;
- первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога – 4 млн. 100 тис. грн.;
- рибне господарство – 7 млн. 130 тис. грн.;
- відтворення мінерально-сировинної бази – 4 млн. 610 тис. грн.;
- повітряний транспорт – 18 млн. 420 тис. грн.;
- державні програми розвитку фізичної культури і спорту – 120 тис. грн.

Задача 13

Визначити загальний обсяг видатків бюджету м. Дніпропетровська на соціальний захист та соціальне забезпечення, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів за такими даними:

- програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї – 26 млн. 150 тис. грн.;

- місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення – 32 млн. 400 тис. грн.;
- програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів – 2 млн. 700 тис. грн.;
- допомога у вирішенні житлового питання – 27 млн. 490 тис. грн.;
- компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян – 5 млн. 140 тис. грн.;
- соціальний захист безробітних – 65 млн. 980 тис. грн.;
- надання ветеранським організаціям фінансової підтримки – 500 тис. грн.;
- дослідження і розробки у сфері соціального захисту – 1 млн. 300 тис. грн.

Задача 14

Визначити загальний обсяг витрат бюджету розвитку м. Вінниці за такими даними:

- багатоцільові проекти розвитку – 5 млн. 400 тис. грн.;
- внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єктів господарювання – 10 млн. 140 тис. грн.;
- обслуговування зовнішнього боргу – 11 млн. 900 тис. грн.;
- погашення місцевого боргу – 20 млн. 700 тис. грн.;
- платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань області, – 5 млн. 490 тис. грн.;
- підготовка земельних ділянок сільськогосподарського призначення – 2 млн. 300 тис. грн.;
- відтворення мінерально-сировинної бази – 7 млн. 980 тис. грн.

Задача 15

У табл. 8 подано відновлювальну вартість і коефіцієнт зносу конструктивних елементів п'ятиповерхового житлового будинку.

Таблиця 8

Відновлювальна вартість і коефіцієнт зносу конструктивних елементів п'ятиповерхового житлового будинку

Найменування конструктивного елемента	Відновлювальна вартість конструктивного елемента, тис. грн.	Коефіцієнт зносу конструктивного елемента
Фундамент	260	0,10
Стіни	390	0,15
Перекриття	550	0,30
Дах	195	0,25
Інженерне обладнання	70	0,20
Інші елементи	220	0,35
Всього	1685	×

Визначити загальну суму фізичного зносу п'ятиповерхового житлового будинку в звітний період.

Задача 16

У звітному році Львівським міським водопроводом було реалізовано:

- для потреб населення – 9,1 млн. куб. м холодної води по 5,2 грн./куб. м і 14,2 млн. куб. м гарячої води по 7,3 грн./куб. м;
- для комунальних підприємств – 2,3 млн. куб. м холодної води по 9,7 грн./куб. м і 3,8 млн. куб. м гарячої води по 11,4 грн./куб. м;
- для промислових підприємств – 6,8 млн. куб. м холодної води по 10,3 грн./куб. м і 6,4 млн. куб. м гарячої води по 12,5 грн./куб. м.

Визначити середньозважений тариф на водопостачання.

Задача 17

У звітному році обсяг реалізованої споживачам води Чернівецьким міським водопроводом становив 12 млн. 700 тис. куб. м, а середньорічна вартість основних виробничих фондів – 36 млн. грн.

Визначити обсяг фондівіддачі міського водопроводу у вартісному виразі при середньому тарифі на водопостачання 5,9 грн./куб. м.

Задача 18

Середньорічна ставка квартирної плати житлово-експлуатаційного підприємства «Пролісок» у попередньому році становила 12,6 грн./кв. м, оплачувана житлова площа на початок планового року – 160 тис. кв. м. З червня заплановано ввести в дію 9 тис. кв. м житлової площі, а з вересня – вивести 3 тис. кв. м житлової площі.

Визначити суму доходів підприємства від квартирної плати.

Задача 19

Визначити економічно обґрунтований тариф на послуги з централізованого водопостачання і водовідведення КП «Харківводоканал» на основі таких даних:

- повна планова собівартість одиниці послуги на централізоване водопостачання і водовідведення – 5,7 грн.;
- витрати на здійснення капітальних вкладень із відрахуванням податку на прибуток – 9,4 грн.

Задача 20

З метою реалізації інноваційно-інвестиційних проектів на підприємстві «Еко-сервіс» формується фонд розвитку, що включає до свого складу амортизацію та фонд накопичення, сформований із прибутку, який залишається в розпорядженні підприємства.

Визначити розмір прибутку, що враховується при формуванні тарифу на житлово-комунальні послуги, якщо фонд розвитку підприємства, необхідний для реалізації плану (програми) розвитку становить 420 тис. грн., амортизаційні відрахування на повне відновлення основних фондів та їх ремонт – 185 тис. грн.

ДОДАТКИ

Додаток А

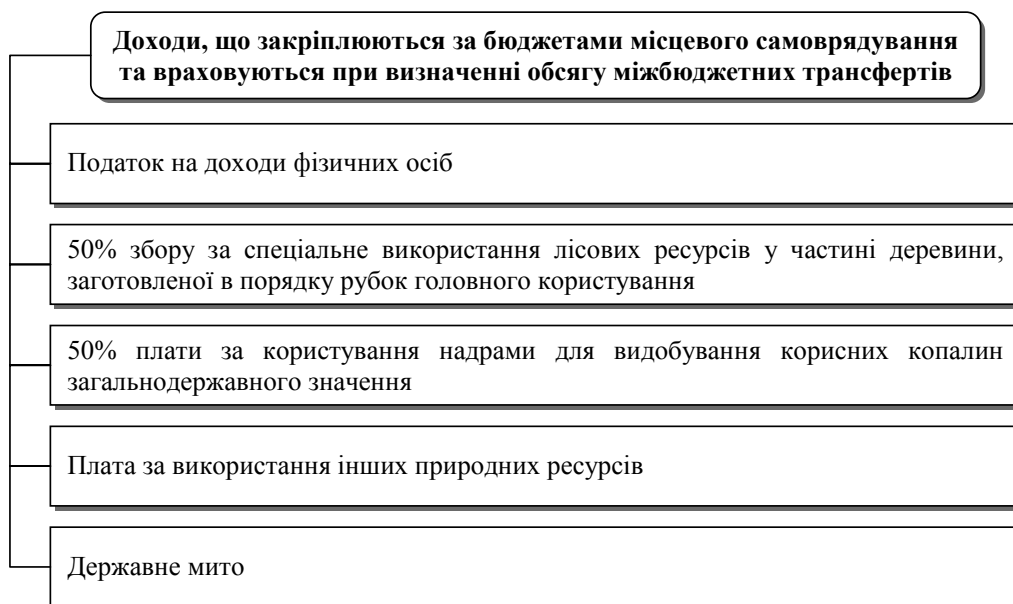
Принципи бюджетної системи України¹

Принципи	Характеристика
Єдності бюджетної системи України	Єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.
Збалансованості	Повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.
Самостійності	Держава коштами не несе відповідальності за зобов'язання органів влади АР Крим й органів місцевого самоврядування, а органи влади Автономної Республіки Крим й органи місцевого самоврядування – одне одного.
Повноти	До складу бюджетів підлягають включенню надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються згідно з нормативно-правовими актами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.
Обґрунтованості	Бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.
Ефективності та результативності	Учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг.
Субсидіарності	Розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.
Цільового використання бюджетних коштів	Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями.
Справедливості та неупередженості	Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.
Публічності та прозорості	Інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

¹ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток Б

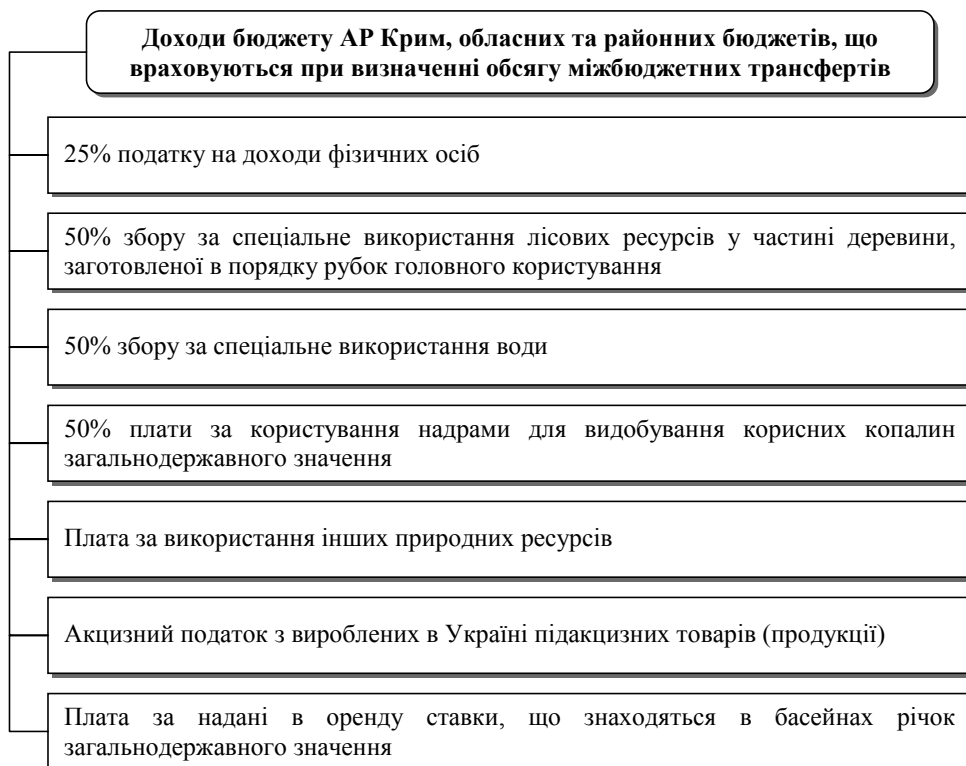
Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів²



² Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток В

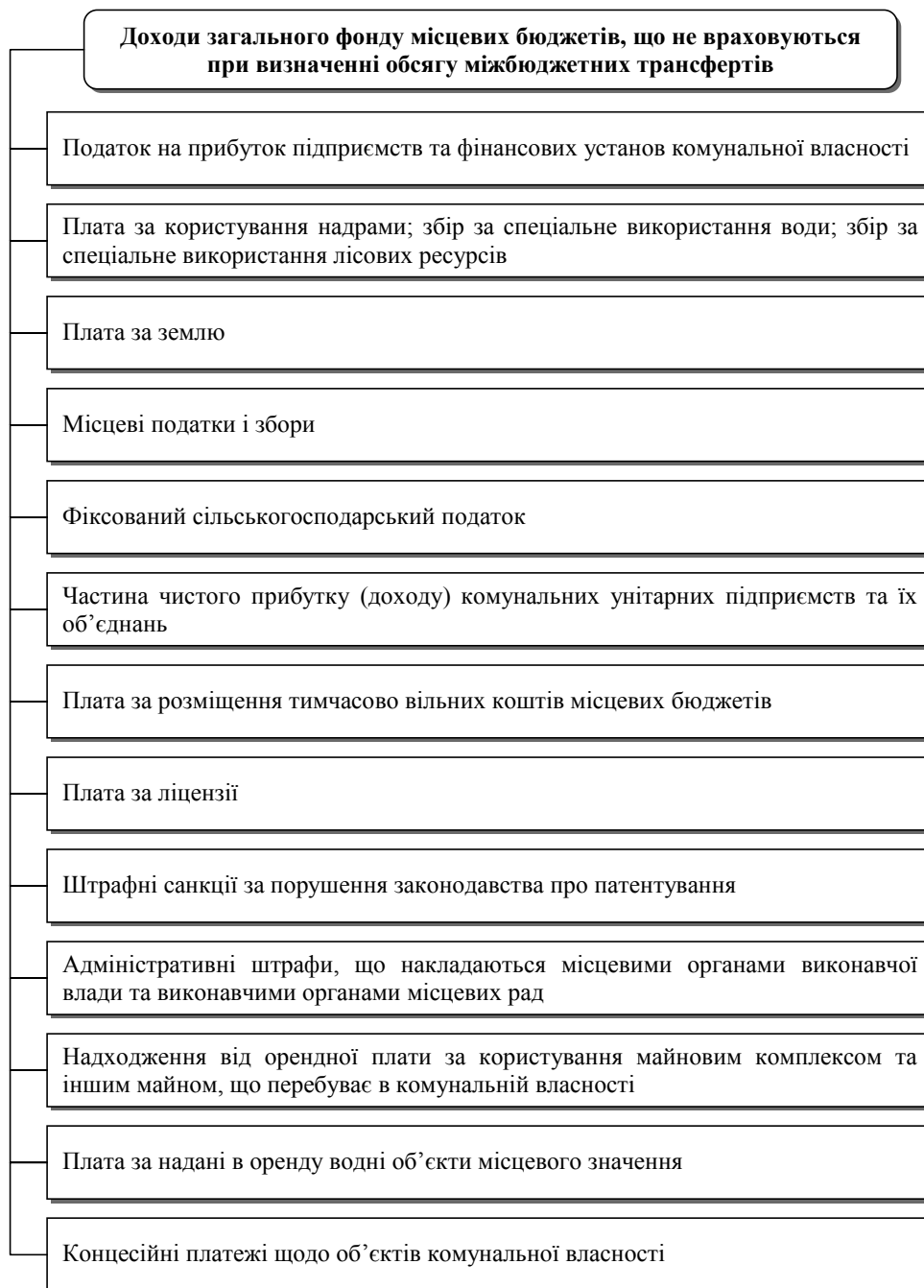
Доходи бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів³



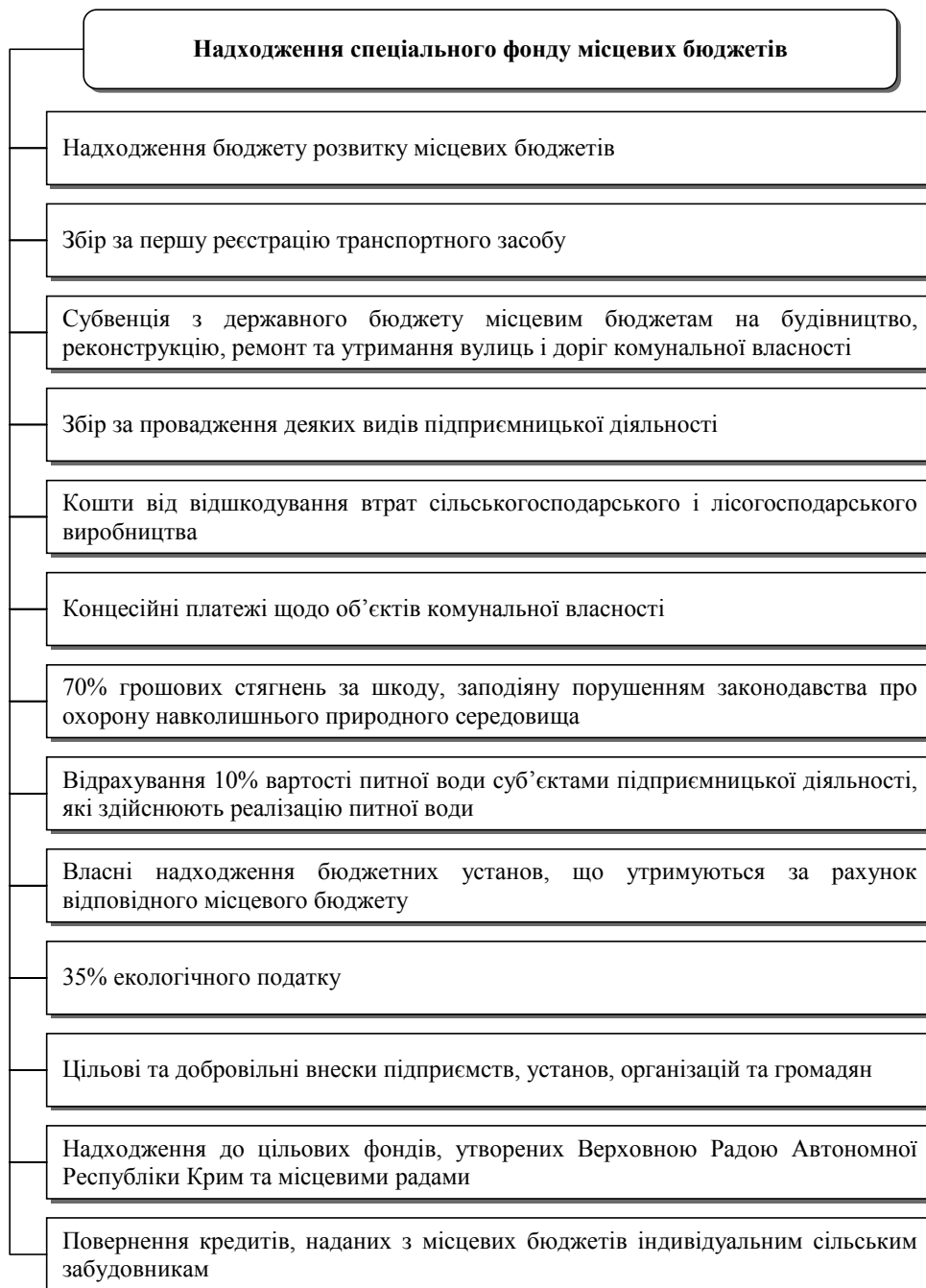
³ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток Г

Доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів⁴



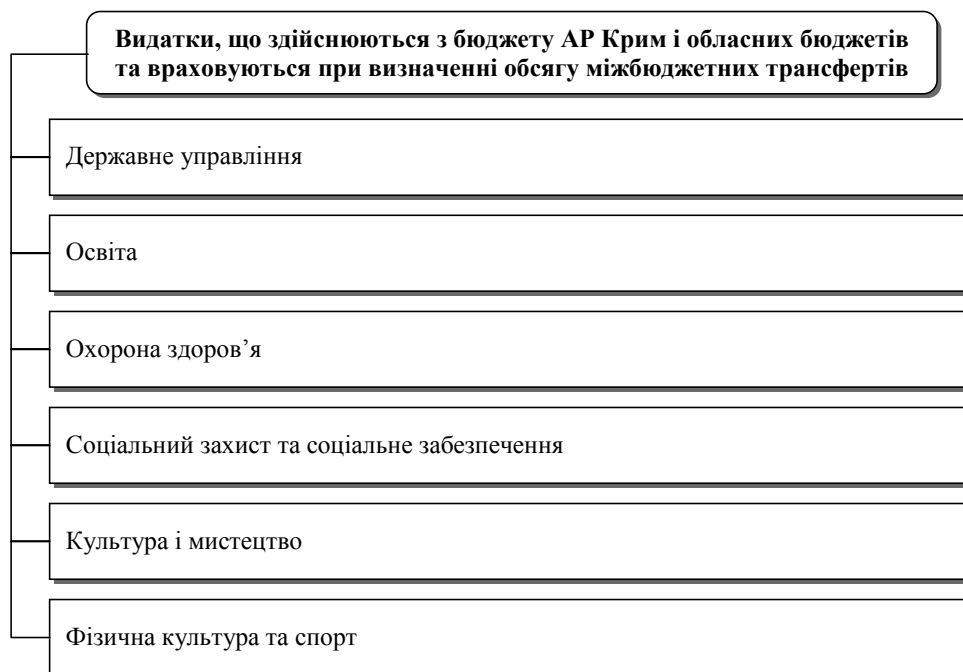
⁴ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток Д**Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів⁵**

⁵ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток Е

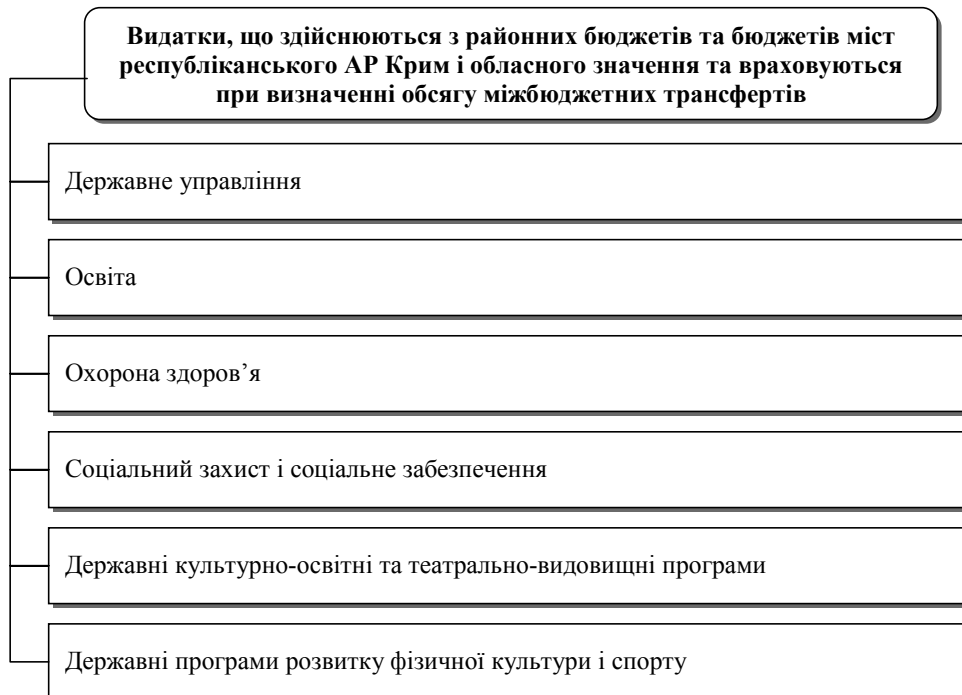
Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів⁶



⁶ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток Ж

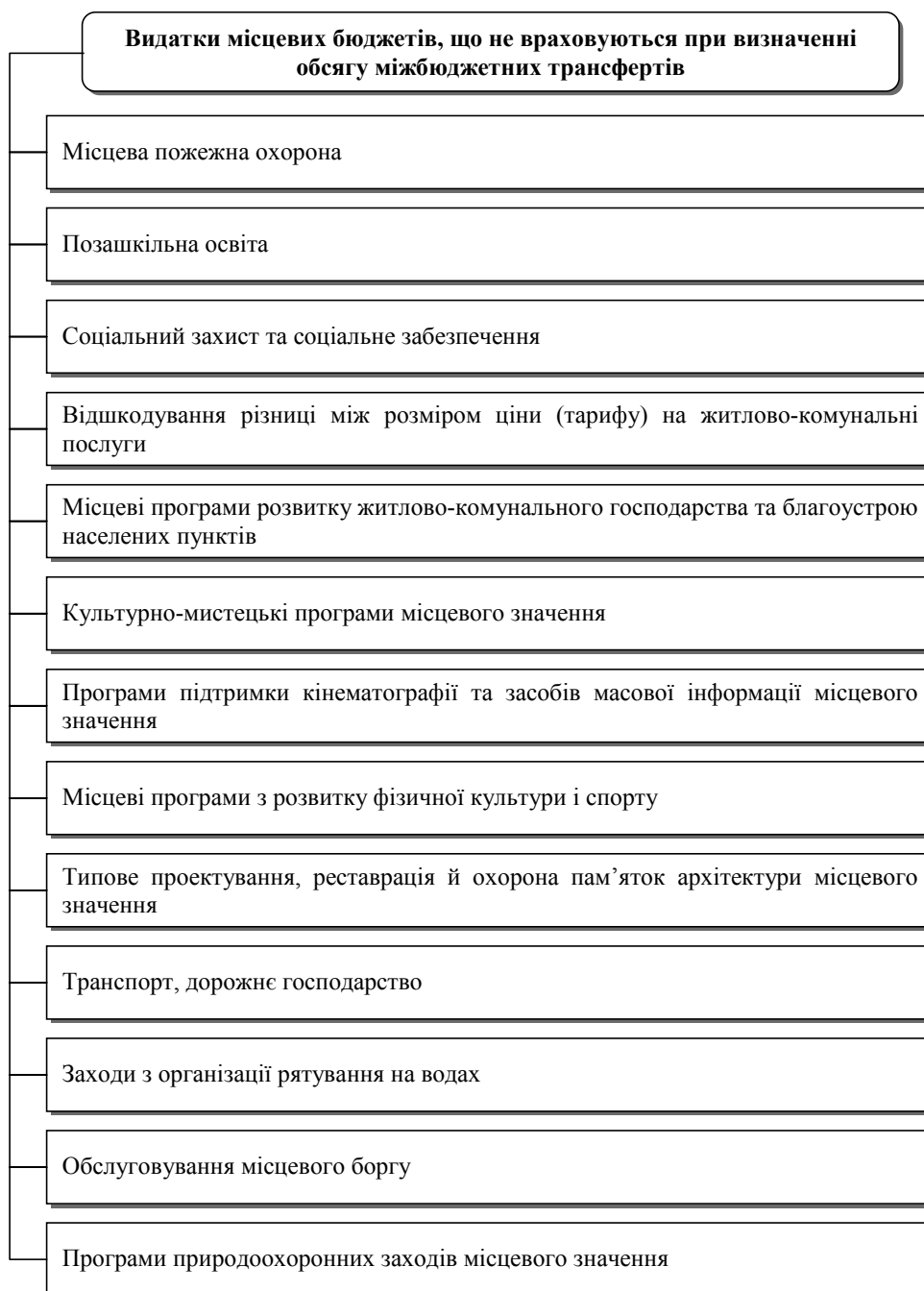
Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів⁷



⁷ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток И

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів⁸



⁸ Побудовано на основі Бюджетного кодексу України.

Додаток I**Доходи місцевих бюджетів України за 2009–2013 рр., млн. грн.⁹**

Доходи	Роки				
	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	59157,6	67575,6	73086,9	85852,0	91191,1
Податок на доходи фізичних осіб	44485,3	51029,3	54422,6	61066,0	64586,0
Податок на прибуток підприємств	478,2	389,9	357,5	443,3	675,4
Податок з власників транспортних засобів	1538,3	1905,4	285,1	–	–
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	–	–	388,6	659,6	568,8
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	38,6	49,3	176,3	213,6	241,5
Збір за спеціальне використання води	9,5	12,2	594,9	693,5	748,2
Плата за користування надрами	195,4	179,3	1445,2	1751,1	1205,1
Плата за землю	8362,7	9539,9	10700,9	12581,7	12802,9
Акцизний збір із вироблених в Україні товарів	349,9	695,4	908,0	1243,1	1358,7
Плата за ліцензії	615,9	641,5	894,2	–	–
Місцеві податки і збори	808,6	819,4	2504,1	5455,0	7316,2
Фіксований сільськогосподарський податок	122,9	124,9	121,9	131,0	130,3
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	1766,3	1895,4	–	–	–
Неподаткові надходження	7759,1	8769,2	10915,9	12635,7	12127,8
Доходи від власності та підприємницької діяльності	916,5	929,0	401,8	608,2	455,9
Адміністративні збори, доходи від некомерційного продажу	1086,5	999,3	1905,8	1738,2	1924,9
Інші неподаткові надходження	206,2	210,6	342,6	795,7	875,9
Власні надходження бюджетних установ	5549,9	6630,4	8265,7	9493,6	8871,0
Доходи від операцій з капіталом	2593,1	2556,3	1829,8	1754,3	1381,6
Разом доходів (без міжбюджетних трансфертів)	71035,7	80515,8	86655,3	100813,8	105171,1
Офіційні трансферти	63523,7	78881,3	97875,0	124459,6	115848,3
Всього	134559,4	159397,1	181530,4	225273,5	221019,4

⁹ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Додаток К

Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів України за 2009–2013 рр., млн. грн.¹⁰

Місцеві податки і збори	Роки				
	2009	2010	2011	2012	2013
Податок з реклами	50,1	55,7	–	–	–
Комунальний податок	155,9	151,2	–	–	–
Збір за припаркування автотранспорту	38,1	41,1	–	–	–
Ринковий збір	512,3	513,5	–	–	–
Збір за видачу ордера на квартиру	0,1	0,1	–	–	–
Курортний збір	2,4	2,7	–	–	–
Збір за виграш у бігах на іподромі	–	–	–	–	–
Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	0,0003	–	–	–	–
Збір за право використання місцевої символіки	21,3	27,1	–	–	–
Збір за право проведення кіно- і телезйомок	0,04	0,07	–	–	–
Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу	0,2	0,2	–	–	–
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	28,0	27,7	–	–	–
Збір із власників собак	0,2	0,2	–	–	–
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	–	0,1	22,5
Збір за місця для паркування транспортних засобів	–	–	56,5	68,4	64,5
Туристичний збір	–	–	27,7	38,4	41,7
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	–	–	431,9	532,5	546,9
Єдиний податок	–	–	1987,9	4815,6	6640,5
Всього	808,6	819,4	2504,1	5455,0	7316,2

¹⁰ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Додаток А

Видатки місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією за 2009–2013 рр., млн. грн.¹¹

Видатки	Роки				
	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	8305,6	10208,2	9878,2	10579,5	11601,1
Вищі органи державного управління та органи місцевої влади	6310,8	7226,1	7794,3	8231,7	8497,3
Інші загальні функції державного управління	1233,1	1285,8	1253,2	1330,5	1560,5
Обслуговування боргу	745,1	856,4	16,1	994,8	1495,0
Громадський порядок, безпека і судова влада	186,9	254,9	222,5	211,4	218,3
Протипожежний захист та рятування	183,3	251,7	219,3	206,4	212,9
Інша діяльність у сфері громадського порядку і судової влади	3,6	3,2	3,1	5,1	5,4
Економічна діяльність	6458,7	7802,4	12352,5	12981,4	9458,6
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	245,3	373,4	675,7	2759,8	704,9
Сільське, лісове, рибне господарство та мисливство	100,6	118,6	155,8	121,1	144,4
Паливно-енергетичний комплекс	32,7	30,6	80,7	178,4	32,3
Транспорт	2083,4	2675,0	3753,9	3853,0	3690,6
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	67,9	71,7	69,5	70,0	58,7
Інші галузі економіки	34,9	929,4	1791,3	576,4	144,4
Охорона навколишнього природного середовища	714,5	579,7	888,3	1162,5	999,2
Запобігання і ліквідація забруднення природного середовища	573,9	481,5	773,1	1028,9	880,5
Збереження природно-заповідного фонду	31,3	20,0	24,6	32,5	25,9
Житлово-комунальне господарство	7227,4	4586,9	8355,1	19679,9	7607,8
Житлове господарство	2073,8	948,1	1079,0	1076,2	1263,4
Комунальне господарство	2744,2	3600,8	4369,5	4146,1	4271,0
Інша діяльність у сфері житлово-комунального господарства	2409,5	78,2	2906,6	14457,5	2073,4
Охорона здоров'я	29030,0	35986,3	38737,8	47095,4	48689,4
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	4500,7	5571,3	5900,2	9181,8	11080,2
Лікарні та санаторно-курортні заклади	22315,4	27797,5	29744,8	33779,3	33630,2

¹¹ Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Продовження додатка Л

Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	63,7	28,3	28,9	36,9	36,4
Духовний та фізичний розвиток	5113,5	6359,8	6924,4	8151,2	8549,3
Фізична культура і спорт	1225,2	1478,2	1603,9	1953,2	1994,8
Культура та мистецтво	3691,5	4667,0	5102,3	5980,8	6323,4
Освіта	42847,9	51018,5	59020,8	71317,7	74595,6
Дошкільна освіта	8283,2	10178,0	11756,4	14560,0	15590,1
Загальна середня освіта	27457,6	32509,3	34998,0	42261,5	44012,2
Професійно-технічна освіта	824,5	972,6	4267,6	4803,9	4941,5
Вища освіта	1840,3	2242,7	2414,1	2904,9	2967,2
Післядипломна освіта	269,2	318,1	319,0	373,9	376,9
Позашкільна освіта і заходи з позашкільної роботи з дітьми	2593,4	3025,8	3373,2	4251,4	4506,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	27257,8	35223,6	41894,5	50052,5	56515,3
Соціальний захист на випадок непрацездатності	2658,7	3716,2	4449,9	5512,4	6761,3
Соціальний захист пенсіонерів	2574,7	3078,2	3336,2	3785,4	4030,2
Соціальний захист ветеранів війни та праці	3606,5	3922,8	4111,3	4433,8	3985,9
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	14922,8	20152,7	24538,6	29846,9	35678,6
Допомога у вирішенні житлового питання	999,3	1345,9	2048,3	2456,9	2179,1
Соціальний захист інших категорій населення	1952,2	2303,4	2817,6	3146,1	3077,4
Разом	127142,2	152020,3	178269,1	221232,8	218236,1
Міжбюджетні трансферти	7769,0	6624,8	2718,6	1342,5	1609,3
Всього	134911,3	158645,1	180987,8	222575,3	219845,3

Додаток М

Європейська хартія місцевого самоврядування¹²

Дата підписання: 15.10.1985

Дата підписання від імені України: 06.11.1996

Дата ратифікації: 15.07.1997

Дата набрання чинності для України: 01.01.1998

ПРЕАМБУЛА

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі, враховуючи, що місцеві власті є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи, переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, переконані в тому, що існування місцевих властей, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління, усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади, стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування місцевих властей, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання, погодилися про таке:

Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

ЧАСТИНА I

Стаття 2

Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції.

Стаття 3

Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким

¹² Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 39 (4.06). – Ст. 181.

чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4

Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції місцевих властей визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Місцеві власті в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5. Якщо повноваження делегуються місцевим властям, центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5

Охорона територіальних кордонів місцевих властей

Зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6

Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання місцевими властями їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

2. Умови служби місцевих державних службовців повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7

Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також у разі необхідності відшкодування

втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, не сумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей

1. Будь-який адміністративний нагляд за місцевими властями може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за місцевими властями здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9

Фінансові ресурси місцевих властей

1. Місцеві власті мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів місцевих властей, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконання завдань місцевих властей.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих властей вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які місцеві власті можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

6. Місцеві власті інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу місцеві власті мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10**Право місцевих влад на свободу асоціації**

1. Місцеві власті мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими місцевими властями для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право місцевих властей бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації місцевих властей визнається кожною державою.

3. Місцеві власті мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з місцевими властями інших держав.

Стаття 11**Правовий захист місцевого самоврядування**

Місцеві власті мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

ЧАСТИНА II**ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ****Стаття 12****Зобов'язання**

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2;
- пункти 1 і 2 статті 3;
- пункти 1, 2 і 4 статті 4;
- стаття 5;
- пункт 1 статті 7;
- пункт 2 статті 8;
- пункти 1, 2 і 3 статті 9;
- пункт 1 статті 10;
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої ж чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13**Власті, до яких застосовується Хартія**

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій місцевих властей, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних властей, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних властей самоврядування шляхом перепроведення в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14**Надання інформації**

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

ЧАСТИНА III**Стаття 15****Підписання, ратифікація та набрання чинності**

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду про обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16**Територіальне застосування**

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом перепро-

вадження відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17

Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного періоду від дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не зашкоджує чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимоги пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18

Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи про:

- a) будь-яке підписання;
- b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження;
- c) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;
- d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;
- e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;
- f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятнадцятого дня жовтня місяця 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств : навч. посіб. / Г. Агаджанов. – [2-ге вид. перероб. і доп.]. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 392 с.
2. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів : монограф. / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
3. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
4. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
5. Бабак А. В. Ефективне регулювання цін природних монополістів / А. В. Бабак, О. П. Романюк // Аспекти тарифної реформи. – 2003. – № 1. – С. 1–9.
6. Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы : учеб. для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
7. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети : зб. наук. праць. – 2007. – № 2. – С. 73–78.
8. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
9. Бечко П. К. Місцеві фінанси : навч. посіб. / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К. : ЦУЛ, 2007. – 192 с.
10. Біла книга. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/doc/White%2001%20-%20Antimonopoly%20U.pdf>.
11. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка] ; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2000. – 653 с.
12. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Устенко. – К. : Дакор КНТ, 2007. – 316 с.

13. Боголепов М. М. Финансы, правительство и общественные интересы / М. М. Боголепов. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1907. – 334 с.
14. Булгакова С. О. Бюджетна система України : навч. посіб. / С. О. Булгакова, Л. І. Василенко, Л. В. Єрмошенко, Ц. Г. Огонь [та ін.]. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. – 228 с.
15. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – М. : Юрайт, 2000. – 615 с.
16. Бюджетный кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
17. Бюджетный кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
18. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/fz145>.
19. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
20. Васильева М. В. Местные бюджеты в современных условиях / М. В. Васильева. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 111 с.
21. Вдосконалення державного регулювання ринку комунальних послуг в Україні : [матеріали круглого столу], Київ, квіт. 2005 р. / вступ. слово Л. Хандріх, Ф. Павел. – К. : [б. в.], 2005. – 92 с.
22. Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження : метод. посіб. / [під заг. ред. І. Ф. Щербини] ; ІБСЕД Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 60 с.
23. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Одді-плюс, 2006. – 352 с.
24. Волошина А. В. Ефективна організація роботи громадської організації : метод. реком. / А. В. Волошина, М. В. Ладиба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 6 с.
25. Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети / Ю. І. Ганущак. – К. : Легальний статус, 2011. – 48 с.
26. Гапонюк М. А. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. [для самот. вивч. дисц.] / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.
27. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistseвого-samovryaduvannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni>.
28. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 № 56-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.

29. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-п>.
30. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монограф. / кол. авт. ; [за заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського]. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 495 с.
31. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата ; [Local Government and Public Service Reform Initiative]. – OSI/LGI, 2000. – 822 с.
32. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 2 / редкол. С. В. Мочерний [та ін.]. – К. : Видав. центр «Академія», 2000. – 848 с.
33. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
34. Жнякін Б. О. Економіка підприємств соціальної інфраструктури : навч. посіб. / Б. О. Жнякін, В. В. Краснова, О. В. Бичкова. – Донецьк : ДонНУ, 2003. – 160 с.
35. Загородній А. Г. Фінансовий словник. / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – [4-те вид., випр. та доп.]. – К. : Т-во «Знання», КОО. – Львів : Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002. – 568 с.
36. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
37. Зайчикова В. В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4. – С. 10–22.
38. Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 № 512-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>.
39. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 06.11.2012 № 5469-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1869-15>.
40. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
41. Закон України «Про об'єднання громадян» від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
42. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

43. Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23.03.1996 № 98/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80>.
44. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
45. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 № 56/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>.
46. Зятковський І. В. Фінанси підприємств : навч. посіб. / І. В. Зятковський. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : Кондор, 2003. – 364 с.
47. Какуле Е. Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємозв'язок з державною владою [Електронний ресурс] / Е. Какуле // Економічний часопис–XXI. – 2006. – № 11–12. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html>.
48. Каменева Е. А. Финансы жилищно-коммунального хозяйства : монограф. / Е. А. Каменева, С. В. Барулин. – М. : Ось-89, 2003. – 192 с.
49. Карлін М. І. Фінансова система України : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2007. – 324 с.
50. Карпінець В. Й. Логістичні переваги від створення муніципального банку в місті Львів / В. Й. Карпінець // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 2012. – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2012. – С. 177–179.
51. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монограф. / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 381 с.
52. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 140 с.
53. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монограф. / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 286 с.
54. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254/96 ВР. – К. : Право, 1996. – 38 с.
55. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
56. Кульчицька Н. Є. Передумови та перспективи розвитку ринку місцевих запозичень в Україні [Електронний ресурс] / Н. Є. Кульчицька. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal1/Soc_Gum/Aprel/2010_6_2/22.pdf.
57. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: практикум : навч. посіб. / М. І. Кульчицький. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. – 302 с.
58. Лега Ю. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю. Лега, Т. Качала, Н. Чечетова. – Черкаси : ЧДТУ, 2003. – 219 с.

59. Логвиненко В. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні : монограф. / В. Логвиненко ; [ред. В. Дорофієнко]. – Донецьк : СПД Купріянов В. С., 2009. – 488 с.
60. Макуха В. Методичні основи організації випуску муніципальних позик в Україні / В. Макуха, В. Татарчук, Г. Райт // *Фінанси України*. – 1996. – № 1. – С. 50–62.
61. Медведев Н. А. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н. А. Медведев, А. И. Ракитов. – М. : Юрид. лит., 2010. – 239 с.
62. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська. – К. : Центр учб. літ., 2008. – 320 с.
63. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
64. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник / уклад. О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – 336 с.
65. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / [М. А. Гапонюк, А. Є. Буряченко, В. П. Яцюта та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.
66. Місцеві фінанси : зб. тестів і задач для самост. роботи студ. / [О. П. Кириленко, В. В. Письменний, З. М. Лободіна та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 144 с.
67. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
68. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монограф. / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, «Екон. думка», 2008. – 376 с.
69. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України : [SUREC POLICY PAPER] / О. О. Молдован. – Братислава : Дослід. центр Словацьк. асоціації зовн. політики, 2010. – 40 с.
70. Моляков Д. С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства : уч. пособ. / Д. С. Моляков. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 200 с.
71. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монограф. / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
72. Музика-Стефанчук О. А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / О. А. Музика-Стефанчук // *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Право». – 2010. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.
73. Муниципальный менеджмент : уч. пособ. / под ред. Т. Т. Моровой. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
74. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2005. – 420 с.

75. Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України «Про затвердження Єдиного класифікатора житлових будинків залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання» від 30.09.1998 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_7d/pg_ihwqob.htm.

76. Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» від 17.05.2005 № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.

77. Наказ Держбуду України, Міністерства економіки України, Міністерства палива і енергетики України, НАК «Нафтогаз України» «Про затвердження Порядку розподілу виручки, що надходить на рахунки комунальних підприємств теплоенергетики, водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту» від 08.09.2000 № 92/195/396/274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0676-00>.

78. Наказ Міністерства фінансів України «Про порядок ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.

79. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів ; [заг. ред. та передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : УДУФМТ, Зовн. торгівля, 2010. – 592 с.

80. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3 т. / кол. авторів ; [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – Ірпінь : НУДПСУ, 2010. – 804 с.

81. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / Ф. Нитти ; [пер. с итал. И. Шрейдера] ; под ред. и с дополн. А. Свирцавского. – М. : Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1904. – 623 с.

82. Озеров И. Х. Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – М. : Тип-фия т-ва И. Д. Сытина, 1914. – 364 с.

83. Павлова Л. П. Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л. П. Павлова. – М. : Финансы, 1987. – 127 с.

84. Письменный В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монограф. / В. В. Письменный. – Тернопіль : Вектор, 2011. – 210 с.

85. Письменный В. В. Місцеві фінанси : навч. посіб. / В. В. Письменный. – Тернопіль : Видавн.-поліграф. центр «Екон. думка», 2012. – 200 с.

86. Податковий глосарій : словник податк. термінів / уклад. А. І. Крисоватий. – К. : Задруга, 2002. – 72 с.

87. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

88. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF?test=dCCMfOm7xBWMZiTEZig9WtDgHI4zMs80msh8Ie6>.

89. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 01.06.2011 № 869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-п>.

90. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» від 14.05.2012 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

91. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

92. Постанова Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 03.12.1997 № 1349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-%D0%BF>.

93. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / В. В. Пылин. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2003. – 765 с.

94. Рева Т. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Т. Рева, К. Ковальчук, Н. Кучкова. – К. : ЦУЛ, 2007. – 208 с.

95. Регионы Российской Федерации. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budget.gov.ru/regions/index>.

96. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві : аналіт. доп. до проекту «Програма розробки політики» [Електронний ресурс] / Міжнар. центр перспект. дослідж., 2005. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/ZKH_regul_reform.pdf.

97. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про складання фінансових планів підприємств» від 13.04.2005 № 95-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/95-2005-%D1%80>.

98. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-р>.

99. Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко. – К. : Центр учб. літ., 2009. – 312 с.

100. Роменська К. М. Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / К. М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія : Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 82–89.

101. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : ЦУЛ, 2006. – 264 с.

102. Свірідов І. І. Закордонний досвід формування та розвитку економічної основи місцевих органів влади [Електронний ресурс] / І. І. Свірідов // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/6/08.pdf>.
103. Семигіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс] / Т. Семигіна. – Режим доступу : http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskyi%20kontrol.pdf.
104. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.
105. Стефанюк І. Б. Зарубіжний досвід: є чому начатися, є що запозичувати (організація урядового фінансового контролю у Франції) / І. Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 35–41.
106. Стігліц Дж. Економіка державного сектора / Дж. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
107. Сутормина В. М. Финансы капиталистических государств / В. М. Сутормина. – К. : Вища школа, 1983. – 311 с.
108. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монограф. / Л. Л. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – 286 с.
109. Теорія фінансів : підруч. / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.
110. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособ. / А. В. Улюкаев. – М. : Дело, 2004. – 543 с.
111. Управління державним бюджетом України : підруч. / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Зовн. торгівля, 2010. – 816 с.
112. Финансы : учеб. / под ред. Г. Б. Поляка. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.
113. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. / [О. П. Кириленко, Т. О. Кізіма, В. П. Горин та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Вектор, 2013. – 420 с.
114. Фінанси : підруч. / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С. І. Юрія та В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
115. Фінансово-економічний словник / уклад. А. Г. Загородній, Г. А. Вознюк. – Львів : В-во Нац. ун-ту «Львів. політехніка», 2005. – 714 с.
116. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учеб. / Х. Циммерманн. – М. : Дело и сервис, 2003. – 352 с.
117. Чавез К. Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике / К. Чавез, М. Кирого // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в СНГ». – М., 2002. – 22 с.
118. Чижов К. Я. Местные финансы капиталистических стран / К. Я. Чижов. – М. : Госфиниздат, 1958. – 186 с.

119. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 128 с.

120. Штурм Р. Бюджет / Р. Штурм ; [пер. с франц. А. С. Изгоева с прилож. доц. М. И. Фридмана]. – СПб. : Тип-фия т-ва «Обществ. польза», 1907. – 600 с.

121. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. записка / А. Павлюк, Д. Ляпін ; Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.

122. Юрій С. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

123. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : ГУВШЭ, 2000. – 367 с.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Ольга Павлівна Кириленко, Антоніна Вікторівна Дем'янюк,
Андрій Борисович Кондрашихін, Олександр Романович Квасовський,
Володимир Володимирович Костецький, Андрій Васильович Лучка,
Богдан Степанович Малиняк, Віталіна Вікторівна Перевознюк,
Віталій Валерійович Письменний, Марія Богданівна Ріппа,
Віктор Миколайович Русін, Оксана Іванівна Тулай**

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

**За редакцією доктора економічних наук,
професора О. П. Кириленко**

*Підручник
2-ге видання, доповнене і перероблене*

Редактор Інна Буняк
Комп'ютерна верстка Надії Демчук
Дизайн обкладинки Марії Одобецької

Підписано до друку 17.12.2014 р.
Формат 70x100 1/16. Гарнітура Bookman.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Облік.-вид. арк. 33,01. Умов. друк. арк. 36,12. Зам. № У287-14.
Тираж 500 прим.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.

Підготовлено до друку у ВПЦ "Економічна думка ТНЕУ"
46004 Тернопіль, вул. Бережанська, 2
тел. (0352) 47-58-72