

ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

1. Формування науки про місцеві фінанси
2. Становлення системи місцевих фінансів. Система місцевих фінансів та їхня роль в економічній системі держави
3. Сутність, функції та особливості організації місцевих фінансів
4. Система місцевих фінансів та характеристика її складових
5. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів
6. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах

1. ФОРМУВАННЯ НАУКИ ПРО МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

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

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, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 року.

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

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

Проте на початку 1930-х років відбулося посилення централізаційних засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, зростала залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшувалася питома вага місцевих доходів, Таким чином, протягом 1930–1980-х років поняття місцевих фінансів поступово втратило своє значення і практично не використовувалося ні в економічній літературі, ні в законодавчих документах; у багатьох випадках місцеві фінанси ототожнювалися лише з місцевими бюджетами.

Відхід у 1980-х роках від командно-адміністративних методів керівництва і створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили проведення низки змін в економічному житті країни.

9 квітня 1990 року ухвалено закон «*Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР*»

5 грудня 1990 року закону «*Про бюджетну систему Української РСР*» і

7 грудня 1990-го – закону «*Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місце весамоврядування*».

Цими законами ознаменувалося відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування, а отже, і місцевих фінансів.

У сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування.

Важливими у зв'язку з цим є такі питання:

1) розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування;

2) обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання;

3) окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування;

4) забезпечення самостійності і ефективності у їх використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

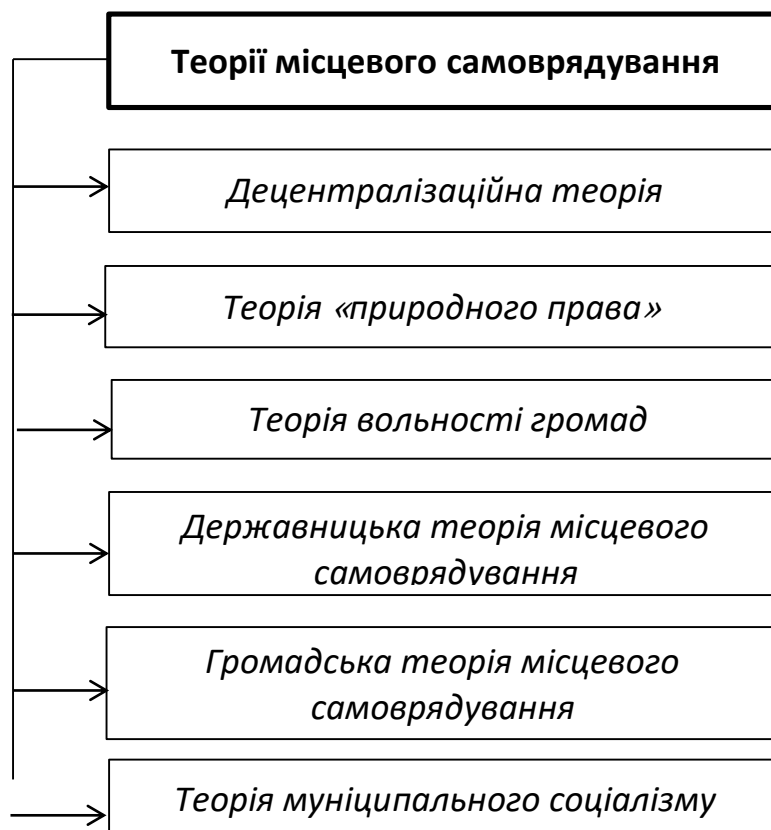
Набув підхід до визначення *сутності місцевих фінансів* як системи економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

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

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

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

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



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

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

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

Державницька теорія місцевого самоврядування обґрунтовувала положення, що частина державної влади підлягає децентралізації на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють.

Органи місцевого самоврядування – це органи державного управління, складові частини держави, що ніяких самостійних справ не можуть мати, але вони мають певну правову, організаційну та фінансову самостійність.

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

Теорія муніципального соціалізму спрямовувала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн, а зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної

власності, соціалізації виробництва), тобто за допомогою «муніципального соціалізму».

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

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

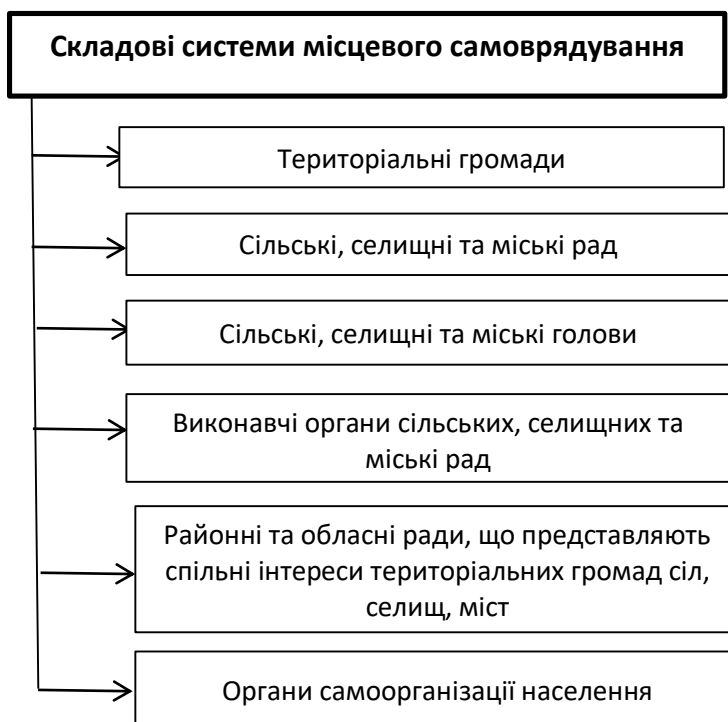
У 1997 році був ухвалений Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому конкретизовано основні положення Конституції України щодо місцевого самоврядування, визначено основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, окреслено повноваження рад, їхніх голів,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

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

Законом встановлено такі **принципи**, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні:

- 1) народовладдя;
- 2) законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів;
- 3) виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень;
- 4) підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб;
- 5) державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- 6) судовий захист прав місцевого самоврядування.

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



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

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

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

Визнано, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

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

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

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

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

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

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

Розвиток місцевого самоврядування неможливий без здійснення процесу *бюджетної децентралізації*. Основною метою бюджетної децентралізації є поліпшення якості суспільних послуг, які надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів.

Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади.

Бюджетна децентралізація являє собою передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

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

Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів. Що стосується розподілу владних повноважень, то слід відзначити, що в Україні спостерігається тенденція передачі все більшої частини функцій і завдань від центрального – на місцевий рівень.

Усе більше питань місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені вирішувати власними силами. Проте, на жаль, *не завжди таке розширення переліку функцій і завдань місцевих владних структур супроводжується передачею їм адекватних фінансових ресурсів.*

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

- перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів;
- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів;
- надання органам місцевого самоврядування додаткових прав щодо використання власних коштів, запровадження місцевих податків і зборів, здійснення місцевих запозичень;
- посилення відповідальності місцевої влади за розв'язання проблем населених пунктів та адміністративно-територіальних утворень;
- запровадження стимулюючих механізмів, спрямованих на збільшення доходів місцевих бюджетів і раціональне використання коштів, одержаних з державного бюджету;
- проведення ефективної трансфертної політики з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку територій;

- втілення принципів публічності і прозорості у бюджетному процесі як на загальнодержавному, так і місцевому рівні;
- посилення ролі громадськості при складанні, ухваленні та виконанні місцевих бюджетів.

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

3. СУТНІСТЬ, ФУНКЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

У наведеному визначенні місцевих фінансів можна відзначити такі характерні особливості:

1. Економічні відносини виникають як у процесі первинного, так і вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту, який відбувається як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

2. Територіальна громада є власником підприємств комунальної форми власності, вона наділяє місцеві органи самоврядування правом розпоряджатися цією власністю, тому місцеві органи самоврядування мають право розподіляти та перерозподіляти вартість, яка належить цим підприємствам.

3. Суб'єктами фінансових відносин є місцеві органи влади, управління та суб'єкти господарювання, які в концентрованому вигляді відображають не тільки фінансові потреби кожної конкретної адміністративно-територіальної одиниці, а й держави. При цьому прагнення значної частини суб'єктів розподілу в найбільшій мірі задовольнити свої потреби, навіть за рахунок іншого суб'єкта господарювання, призводить до виникнення суперечності.

4. Місцеві фінанси зумовлюють не просто взаємодію таких елементів, як місцеві бюджети, місцеві податки, кредити, пільги, збори, а й механізм специфічних багаторівневих фінансових відносин, які виникають між різними гілками державних і місцевих органів влади й управління.

5. Кожен рівень місцевих фінансів має власну сферу функціонування, і при цьому вищестоящі органи державної влади й управління та місцеві органи різних рівнів самоврядування можуть частину своїх повноважень делегувати один одному з передачею їм певних фінансових ресурсів. Тому фінансові відносини, що виникають на різних рівнях місцевого самоврядування, тісно пов'язані між собою.

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

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



Розподільна функція місцевих фінансів виявляється в порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, формуванні цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюються у місцевих бюджетах і цільових фондах, розподіляються і використовуються для задоволення різноманітних місцевих потреб.

Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівнях, перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою проведення фінансового вирівнювання.

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

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

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

Місцеві фінанси як система економічних відносин функціонують на основі певних вихідних засад, закріплених у відповідних законодавчих документах, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування.

Принципи організації місцевих фінансів

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

Основною ознакою принципу *самостійності у формуванні та використанні фінансових ресурсів* органів місцевого самоврядування є самостійність місцевих бюджетів, закріплена чинним законодавством. Зокрема, в Бюджетному кодексі України визначено, що самостійність місцевих бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами своїх бюджетів, визначають напрями їх використання.

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

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

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

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

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідальні за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повно важень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

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

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

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

Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування про виконання місцевих бюджетів і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур.

Слід зазначити, що формування навичок громадської участі у вирішенні державних справ відбувається саме на місцевому рівні; у територіальних громадах найтісніший зв'язок між владою і громадянами; наочними і більш відчутними для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих на основі їхнього вибору.

4. СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ЇЇ СКЛАДОВИХ

Сутність і функції місцевих фінансів виявляються у певному комплексі правил та юридичних норм, що регулюють цю сферу фінансових відносин; їх можна трактувати як *місцеві фінансові інститути*, до яких належать:

місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності (*табл.*).

Таблиця

Система місцевих фінансових інститутів

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

Місцеві позики	<i>Види місцевих позик:</i> <ul style="list-style-type: none"> • місцеві зовнішні запозичення; • місцеві внутрішні запозичення
Місцеве господарство, у т. ч. об'єкти комунальної власності	<i>Склад місцевого господарства:</i> <ul style="list-style-type: none"> • підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці; • підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства; • об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування

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

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

Частина доходів місцевих бюджетів обов'язково формується за рахунок **місцевих податків і зборів**, перелік яких визначено в чинному законодавстві.

До нього сьогодні входять два місцеві податки (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок) і три місцеві збори (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір).

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

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

Законом України «**Про місцеве самоврядування в Україні**» передбачено можливість утворення цільових фондів органами місцевого самоврядування, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету.

Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою.

Самостійним інститутом місцевих фінансів є *комунальний кредит*, як сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами – з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше позичальником, рідше – кредитором.

Чинним законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, бути гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, установлених законами України.

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

Згідно з Бюджетним кодексом України місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати міські ради. А місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення понад 300 тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

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

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

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

Склад місцевого господарства був окреслений так:

- підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення, і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

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

До складу об'єктів, на які виникає право комунальної власності, належать: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо. Більшість цих об'єктів (головним чином соціально-культурного призначення) утримується за кошти місцевих бюджетів, окремі об'єкти (комунального і житлового господарства) – отримують дотації з бюджетів.

Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів.

5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Базові законодавчі акти, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування:

1. Конституція України (1996)
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997)
3. Бюджетний кодекс України (2010)
4. Податковий кодекс України (2010)
5. Щорічні закони про Державний бюджет України

Прийнята 28 червня 1996 року *Конституція України* закріпила існування місцевого самоврядування, яке у нас визнається і гарантується. В Основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування.

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

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

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

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

Окремим розділом закону визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, центральне місце в якій посідають об'єкти комунальної власності та місцеві бюджети.

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

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

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

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

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив концептуальні підходи до формування доходів і збалансування місцевих бюджетів, а також витрачання бюджетних коштів (статті 63, 64 і 65). Передбачено поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку; виділення в дохідній і видатковій частинах коштів, пов'язаних із виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Кошти по точного бюджету спрямовуються на фінансування бюджетних закладів і уста нов.

З бюджету розвитку проводиться фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, інвестиційна та інноваційна діяльність, субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням.

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

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

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

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових витратів органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Такі рішення органи місцевого самоврядування виконують у межах переданих їм фінансових ресурсів.

Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсує держава.

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

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

22 червня 2001 року було прийнято **Бюджетний кодекс України**, який визначив засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

До основних новацій Бюджетного кодексу слід віднести ось що:

- по-новому представлено склад бюджетної системи України з виділенням державного і місцевих бюджетів, запроваджено нове поняття – бюджети місцевого самоврядування;
- визначено принципи вітчизняної бюджетної системи;
- запроваджено єдину бюджетну термінологію;
- здійснено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів;
- застосовано принципово новий підхід до класифікації як доходів, так і видатків місцевих бюджетів;
- визначено внутрішню будову місцевих бюджетів;
- встановлено джерела формування та напрями використання бюджету розвитку;
- зміцнено фінансову базу органів місцевого самоврядування шляхом розширення переліку власних доходів;
- встановлено заінтересованість органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- визначено основні підходи до здійснення місцевих запозичень;
- запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин;
- систематизовано види бюджетних трансфертів та засади їх надання;

- встановлено формульний порядок розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із державного бюджету); нами місцевого самоврядування позабюджетних фондів;
- регламентовано процедури бюджетного процесу;
- визначено відповідальність усіх учасників бюджетного процесу, а також контрольні повноваження владних органів.

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

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

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

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

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

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

Місцеві податки:

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

Місцеві збори:

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

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

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

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

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

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

Державне стимулювання співробітництва територіальних громад проводиться шляхом:

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

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

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

6. РОЛЬ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ

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

В Україні через систему фондів, які формують і використовують органи місцевого самоврядування, перерозподіляється близько 12% вартості ВВП; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження досить значних грошових коштів у місцевих бюджетах відповідає новим, ширшим і складнішим завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплати допомог із соціального захисту і соціального забезпечення. За допомогою місцевих фінансів відбувається перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності і соціальними групами населення.

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

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

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

Дослідження цих показників дає можливість зробити висновок про безпосередній вплив на їхній розмір загального стану місцевих фінансів і місцевих бюджетів, їхню збалансованість, забезпечення власними дохідними джерелами, механізм надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною зведеного бюджету України і впливають на його характеристики, то параметри, які характеризують їх функціонування, слід відносити до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

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

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

забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

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

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

Приблизно 1/4 коштів місцевих бюджетів України використовується на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства.

Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, благоустрій міст, сприяння науково-технічному прогресу.

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

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

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

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

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

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

Таким чином, місцеві фінанси, як цілісна і складна система економічних відносин, повинні відіграти важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави.

Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей:

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