

## ТЕМА 4. ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### План

- 4.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів
- 4.2. Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів
- 4.3. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів
- 4.4. Програмно-цільовий метод планування бюджету
- 4.5. Суть та історичні аспекти формування цільових фондів

#### 4.1. Джерела і склад ресурсів місцевих фінансових ресурсів

Вивчаючи цю тему слід акцентувати увагу на тому, що виконання завдань та функцій місцевого самоврядування забезпечується матеріальними, фінансовими, трудовими, інформаційними та іншими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада. Основними ресурсними компонентами виступають саме матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

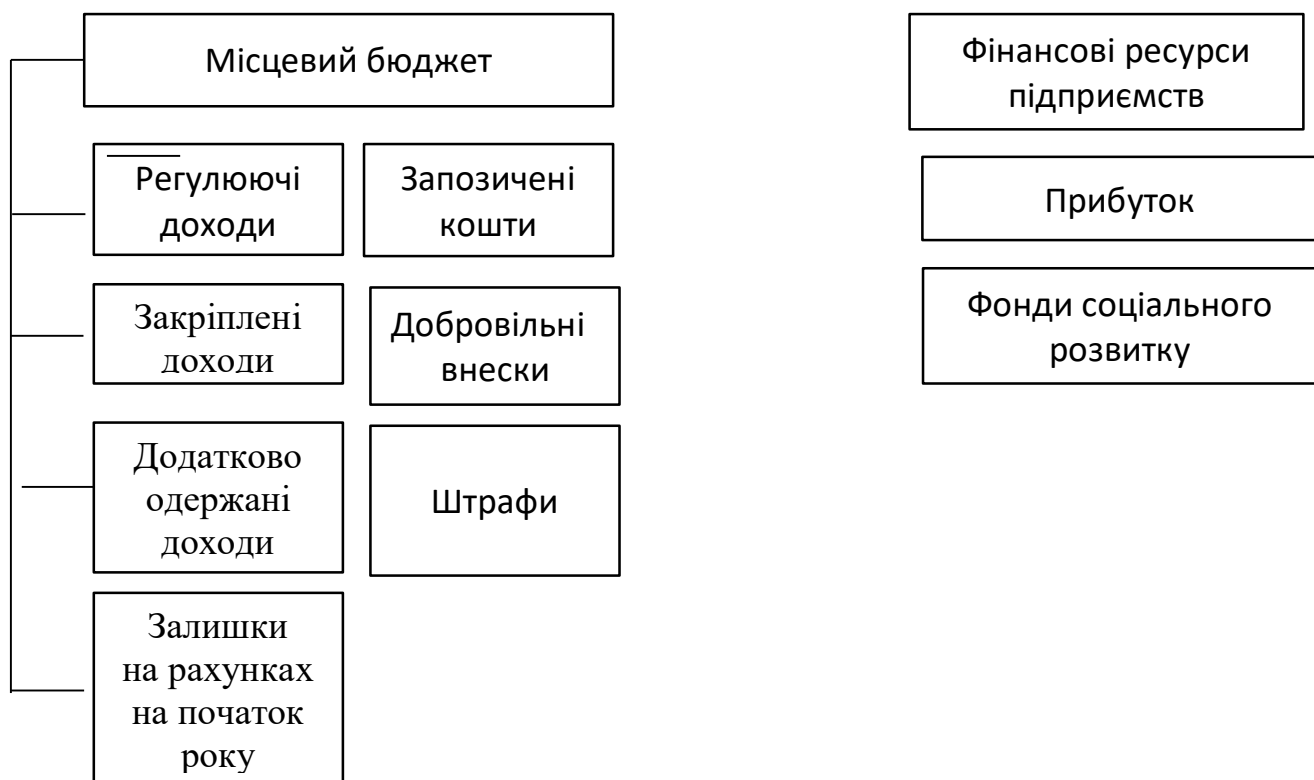
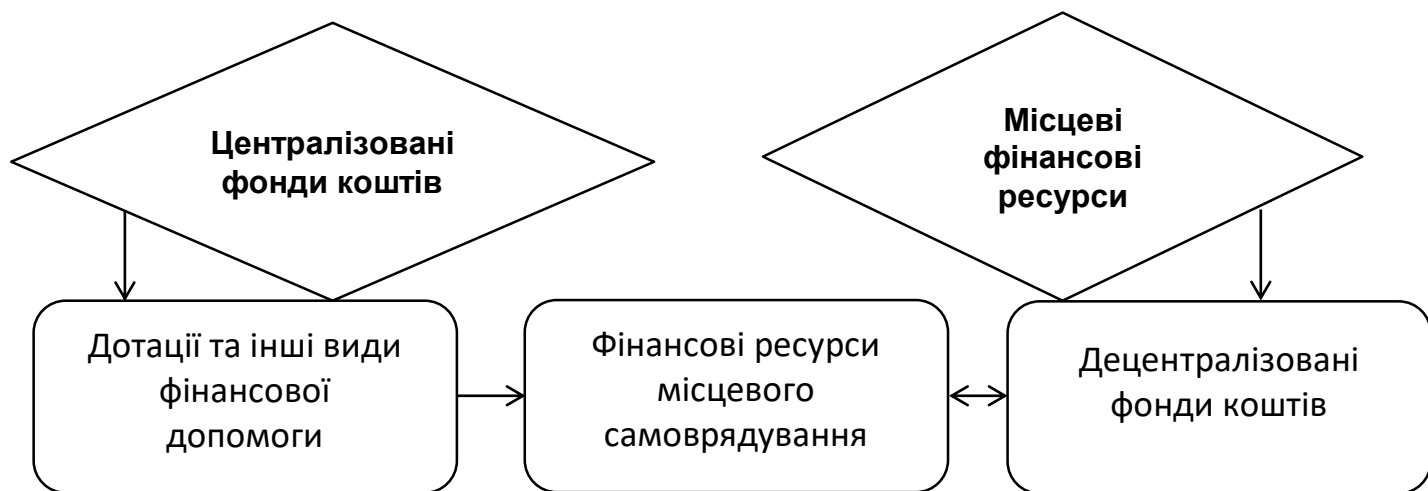
Необхідно пам'ятати, що **місцеві фінансові ресурси** — це сукупність фондів грошових засобів, які створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Головним напрямом використання місцевих фінансових ресурсів є фінансове забезпечення соціальної сфери та місцевого господарства.

До складу місцевих фінансових ресурсів входять:

- місцеві бюджети;
- фінансові ресурси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності.

Інакше кажучи, формування місцевих фінансових ресурсів відбувається з участю централізованих та децентралізованих фондів грошових засобів. У даному випадку до централізованих фондів належать місцеві бюджети, а до децентралізованих — фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності.

*Структурно-логічна схема  
фінансових ресурсів регіонів*



- ФУНКЦІЇ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**
1. Формування грошових фондів для забезпечення діяльності місцевих органів влади
  2. Розподіл і використання грошових коштів між галузями економіки

Які ж особливості формування доходів місцевих бюджетів? Відповідь на це запитання передбачає розмежування кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Згідно з чинним законодавством сфера діяльності та завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані повноваження.

Задля виконання власних завдань та функцій органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів.

Через місцеві бюджети до населення доводяться кінцеві результати виробництва, розподіляються суспільні фонди споживання між окремими верствами населення, фінансується розвиток галузей виробничої сфери передовсім комунального та житлового господарства.

### СТРУКТУРА МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

| Доходи   | Видатки  |
|--|--|
| <b>I. Власні доходи</b><br>1. Податки на власність<br>2. Платежі за використання природних ресурсів: у т. ч. земельний податок і орендна плата за землю<br>3. Податки, збори та мито у т. ч. місцеві податки та збори<br>4. Інші власні доходи | <b>I. Управління</b>   |
|  | <b>II. Соціально-культурні заходи</b><br>1. Освіта<br>2. Культура і мистецтво<br>3. Охорона здоров'я<br>4. Соціальний захист<br>5. Засоби масової інформації   |
| <b>II. Регульовані доходи</b><br>1. Податок на прибуток підприємств комунальної власності<br>2. Податок з доходів фізичних осіб<br>3. Акцизи   | <b>III. Фінансова підтримка галузей народного господарства</b><br>1. Промисловість, будівництво<br>2. Сільське та рибне господарство<br>3. Транспорт, дорожнє господарство<br>4. Житлово-комунальне господарство |
|  | <b>IV. Правоохоронна діяльність</b>  |
| <b>III. Трансферти з бюджетів інших рівнів</b>   | <b>V. Інше</b>   |

З'ясувавши сутність та склад місцевих фінансових ресурсів, ми можемо перейти до питання формування доходів місцевих бюджетів.

Як **економічна категорія** доходи місцевих бюджетів відображають відносини щодо формування та використання фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій місцевих органів влади.

Розгляд цього питання потребує поглибленого вивчення специфіки акумулювання коштів до дохідної частини місцевих бюджетів. Це, своєю чергою, передбачає вивчення головних джерел надходжень та методики їх справляння.

**Основними способами мобілізації грошових коштів до дохідної частини місцевих бюджетів є:**

- пряме вилучення доходів з комунальних підприємств;
- отримання доходів від комунального майна та власних послуг;
- перерозподіл доходів юридичних та фізичних осіб за допомогою податків;
- залучення муніципальних позик.

Місцеві податки і збори нині становлять незначну питому вагу в дохідній частині бюджетів місцевих рад — близько 3 %, що не дає підстав стверджувати про серйозну солідну основу поповнення місцевих бюджетів. Насамперед це пов'язано з обмеженим переліком місцевих податків та зборів, які не в змозі охопити потенційні джерела надходжень до бюджетів, а також врахувати місцеву специфіку та історично сформовані традиції.

Місцеві бюджети є особливою формою розподільчих відносин, що пов'язана з виокремленням частини вартості суспільного продукту у фондах грошових коштів місцевих органів влади і її використання в основному на задоволення різнобічних соціально-культурних та комунально-побутових потреб членів суспільства, тобто певною мірою на розширене відтворення.

Місцеві бюджети передбачені для перерозподілу вартості між територіями, галузями народного господарства, секторами економіки і сферами суспільної діяльності. При цьому пропорції і форми бюджетного розподілу визначаються потребами суспільного виробництва і завданнями, що стоять перед суспільством на кожному історичному етапі розвитку.

Отже, **місцеві бюджети** – це сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових коштів місцевих органів влади у процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства.

За своїм складом, **місцеві бюджети** – це цільові фонди грошових коштів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності з коштами муніципальних підприємств, позабюджетних валютних фондів, іншими грошовими доходами і накопиченнями являють собою фінансові ресурси місцевого самоврядування.

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

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

Доходи місцевих бюджетів формуються з різних джерел, причому порядок їхнього формування залежно від джерела регулюється різними законодавчими актами, але суть формування цих різних джерел одна – податкові чи неподаткові надходження від підприємств усіх форм власності та від населення, які об'єднуються у фінансові ресурси і зосереджуються в місцевому бюджеті.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є податки. Проблема формування дохідної бази місцевих бюджетів в останні роки перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та фінансових органів.

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

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

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

- економічні,
- соціальні;
- політичні.

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

внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцненням законодавчої, виконавчої і судової влади.

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

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

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

### Елементи місцевих бюджетів

- ✓ загальний і спеціальний фонди;
- ✓ доходи бюджетів, які складаються з певних розділів (груп);
- ✓ власні, закріплені та регульовані доходи;
- ✓ поточний бюджет і бюджет розвитку;
- ✓ доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- ✓ доходи загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Розглянемо ці складові місцевих бюджетів більш детально.

**I. Загальний фонд бюджету включає:**

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

- 2) усі видатки бюджету за рахунок загальних надходжень бюджету;
- 3) різницю між доходами і видатками загального фонду бюджету.

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

*Спеціальний фонд бюджету включає:*

- 1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;
- 2) гранти, одержані розпорядиками бюджетних коштів на конкретну мету;
- 3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

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

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

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

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

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

податкові надходження

неподаткові надходження

доходи від операцій з капіталом

трансферти

цільові фонди

фінансування за активними операціями



## Податкові надходження

### *1. Податки на доходи, податки на прибуток:*

- податок з доходів фізичних осіб;
- податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності.

### *2. Податки на власність:*

- податок на транспортні засоби.

### *3. Збори за спеціальне використання природних ресурсів:*

- плата за користування надрами;
- збір за спеціальне використання води;
- збір за спеціальне використання лісових ресурсів.

### *4. Інші податки:*

- місцеві податки і збори;
- податки, не віднесені до інших категорій;
- фіксований сільськогосподарський податок;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва

## Неподаткові надходження

### *1. Доходи від власності та підприємницької діяльності:*

- частина прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету;
- надходження від грошово-речових лотерей;
- надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів;
- дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- адміністративні штрафи та інші санкції;
- інші надходження.

### *2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу:*

- плата за утримання дітей у школах-інтернатах;
- плата за утримання вихованців шкіл та професійнотехнічних училищ соціальної реабілітації;
- плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що перебуває у комунальній власності;
- державне мито;
- плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення.

### *3. Інші неподаткові надходження:*

- надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності;
- доходи від операцій з кредитування та надання гарантій, у тому числі відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів;
- інші надходження.

### *4. Власні надходження бюджетних установ:*

- плата за послуги, що надаються бюджетними установами;
- інші джерела власних надходжень бюджетних установ

### Доходи від операцій з капіталом

#### *1. Надходження від продажу основного капіталу:*

- надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави, та скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі;
- надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності.

#### *2. Надходження від продажу землі і нематеріальних активів*

### Трансферти

**1. Субсидії** (грошова цільова допомога, що надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним особам, місцевим державним органам).

**2. Субвенції** (певна грошова сума, яка виплачується з державного бюджету в якості допомоги місцевим бюджетам в реалізації необхідних цілей виключно в порядку, встановленому органом, що її виділяє. У разі розтрати отриманих грошей на інші цілі, одержувач буде змушений повернути їх у повному обсязі).

**3. Дотації** (доплата з державного бюджету задля збалансування бюджетів нижчих рівнів; різновид субсидії).

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



Рис. 4.1. Складові дохідної частини місцевих бюджетів

Головне завдання в цій сфері – зробити процес міжтериторіального фінансового вирівнювання відкритим, який піддається контролю, відмовитись від практики встановлення нормативів відрахувань від регульованих доходів у нижчестоящі бюджети на основі суб'єктивних домовленостей між заінтересованими сторонами.

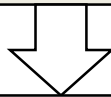
Отже, можна вже назвати позитивне у проведенні міжбюджетної реформи застосування формулярного підходу при визначенні розміру надання трансфертів бюджетам місцевого самоврядування. Іншими словами, області було усунуто від звичного розподілу бюджетних потоків «вручну», згідно з власними уподобаннями.

З ухваленням *Бюджетного кодексу* становище кардинально змінилося. Власні доходи місцевих бюджетів не беруться до розрахунку трансфертів, а також відрахувань від загальнодержавних податків.

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

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

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



- місцеві податки і збори, платежі, що їх устанавлюють місцеві органи влади;
- доходи комунальних підприємств;
- доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін.

Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні є вкрай незначною, і, таким чином, принцип самостійності цих бюджетів залишається поки що декларованим.

***Закріплені доходи*** – це доходи, які закріплюють за певним бюджетом.

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

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

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

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

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

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

*V. Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, групують у два блоки:*

- 1) доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- 2) доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

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

У *Бюджетному кодексі України* закріплено вичерпний перелік тих доходів, які спрямовуються на фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і тому враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Делегованими, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнаються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням

районних, обласних рад. Наприклад, у статті 32 вказаного закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено:

### Делеговані повноваження

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

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

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

2) *збори* (50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, що зараховується до міських бюджетів міста Києва; 50% збору за спеціальне водокористування (крім збору за спеціальне водокористування місцевого значення), що зараховується до міського бюджету міста Києва користувачами води за місцем її забору; 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, що зараховується до міського бюджету міста Києва;

плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міського бюджету міста Києва; плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців), що зараховується до міського бюджету міста

Києва; реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад);

3) *ліцензійні збори* (плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що їх видають виконавчі органи відповідних місцевих рад; плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міського бюджету міста Києва ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міста Києва; плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міського бюджету міста Києва ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міста Києва; плата за ліцензії на право експорту, імпорту й оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до міського бюджету міста Києва ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міста Києва; плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховується до міського бюджету міста Києва ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міста Києва; плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами, що зараховується до міського бюджету міста Києва ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міста Києва;

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

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

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

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



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

Відповідно до частини 1 статті 69 Бюджетного кодексу України, до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховують:

1) податки (фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; податок на промисел; місцеві податки, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки; фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування);

2) збори (місцеві збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, крім плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів – автозаправними станціями, заправними пунктами; плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення);

3) обов'язкові платежі мішаного характеру – плата за землю (земельний податок / орендна плата), що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

4) штрафи і санкції (штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів);

5) інші безповоротні надходження (частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

плата за розміщення тимчасововільних коштів місцевих бюджетів, крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право;

надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, крім концесійних платежів щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;

кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі.

У частині 2 цієї ж статті наводиться *перелік надходжень, що спрямовуються до доходів спеціального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них, зокрема, належать:*

- 1) податки;
- 2) збори;
- 3) штрафи і санкції;
- 4) повернення кредитів [повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам; повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними];
- 5) власні надходження і внески (власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та місцевих фондів охорони на вколишнього природного середовища; надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами);

б) інші безповоротні надходження [концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);  
відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл].

До надходжень **спеціального фонду місцевих бюджетів** належать:

1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів (визначені в частині першій статті 71 цього Кодексу);

2) збір за першу реєстрацію транспортного засобу, що зараховується у розмірі: 30% – до обласних бюджетів та 70% – до бюджетів міст – обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст; 50% – до обласних бюджетів та 50% – до міських, селищних і сільських бюджетів у разі реєстрації транспортних засобів на відповідній території; 60% – до бюджету міста Києва і 40% – до обласного бюджету Київської області у разі реєстрації транспортних засобів у місті Києві;

2.1 субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

3) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах;

4) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100% – до бюджетів міста Києва, 25% – до обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст обласного значення, 15% – до районних бюджетів, 60% – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;

5) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);

б) 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів, бюджету міста Києва – 70 відсотків;

7) відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл;

8) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

9) 35% екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів, включаючи вже накопичені, та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк), у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 25%, обласних бюджетів – 10%, бюджету міста Києва – 35 відсотків;

10) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

11) надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами;

11.1) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

11.2) інші субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

12) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

13) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

14) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Щодо справляння місцевих податків і зборів то з 1 січня 2015 року до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

Відповідно до п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України сільські, селищні та міські ради у межах повноважень та з урахуванням граничних розмірів ставок установлюють своїми рішеннями місцеві податки і збори, які є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Оскільки плату за землю віднесено до місцевих податків і зборів, то місцеві ради на виконання вимог чинного законодавства повинні ухвалити рішення про встановлення податку на майно в частині плати за землю і, зокрема, визначити ставки земельного податку та перелік пільг зі сплати податку. Загальні засади встановлення податків і зборів визначено статтею 7 Податкового кодексу України.

Відповідно до п.п. 12.3.4 п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України рішення про встановлення місцевих податків та зборів і, зокрема, плати за землю офіційно оприлюднюється до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів.

До 25 грудня року, що передує звітному, органи місцевого саморядування повинні подати рішення щодо ставок земельного податку та наданих пільг зі сплати земельного податку до органів контролю (п. 284.1 статті 284 Податкового кодексу України).

Водночас з 2015 року Держземагентством України для проведення індексації нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарських угідь визначено коефіцієнт 1,249. Оскільки для визначення розміру плати за землю використовується нормативна грошова оцінка земельних ділянок, землекористувачам (землевласникам) необхідно звернутися до територіальних органів Держзем агентства України за місцем знаходження земельних ділянок і отримати інформацію про нормативну грошову оцінку таких земельних ділянок.

Крім того, для окремих категорій земельних землекористувачів нормами Податкового кодексу України визначено умови, за яких вони можуть бути платниками плати за землю.

Зокрема, при переході права власності на будівлі (та ін.) земельний податок за земельні ділянки, на яких розташовані такі будівлі, сплачується на загальних підставах з дати державної реєстрації права власності на земельну ділянку (до 1 січня 2015 року – з дати реєстрації права власності на нерухоме майно).

Платникам, які перебували на спрощеній системі оподаткування до 2015 року і мають бажання і підстави застосовувати її надалі, не потрібно подавати заяву до органів ДФС щодо зміни груп – зміна здійснюватиметься в автоматичному режимі.

У зв'язку зі скасуванням збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності підлягають поверненню за місцем придбання торгівлі патенти.

Умови повернення помилково та/або надмірно сплачених грошових зобов'язань визначені статтею 43 Податкового кодексу України. Зокрема, обов'язковою умовою для повернення сум грошового зобов'язання є подання платником податків заяви про таке повернення протягом 1 095 днів від дня виникнення помилково та/або надмірно сплаченої суми.

Слід звернути увагу, що відповідно до п.п. 12.3.7 п. 12.3 статті 12 Податкового кодексу України місцевим радам не дозволяється встановлювати пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

Обов'язковими для встановлення на окремій території є єдиний податок (для СПД – фізичних осіб) та податок на майно в частині транспортного податку і сплати за землю.

Питання щодо встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору місцеві ради вирішують самостійно в межах своїх повноважень.

У той же час рішення про встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору, прийняті органами місцевого самоврядування є чинними і перегляду не потребують.

Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється.

#### **СТРУКТУРА ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ БЮДЖЕТУ М. ЗАПОРІЖЖЯ ЗА 2021 РІК**

1. Податок на доходи фізичних осіб – 4337 млн грн (63%)
2. Єдиний податок – 1006 млн грн (14,5%)
3. Плата за землю – 971 млн грн (14%)
4. Акцизний податок – 372 млн грн (5,4%)
5. Податок на прибуток – 30 млн грн (0,4%)
6. плата за надання адміністративних послуг – 31 млн грн (0,4%)
7. Інші – 167 млн грн (2,4%)

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що як окрема категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону. Отже, місцеве самоврядування, як і держава, є інструментом, який надає суспільні послуги, і для надання таких послуг їм необхідна стабільна та фінансово сильна дохідна база. Діяльність місцевих органів влади у сфері надання суспільних послуг за рахунок саме дохідної частини їхніх бюджетів є однією з форм регулювання економічного і соціального розвитку країни.

#### **4.2. Основні напрямки зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів**

Основою фінансової бази органів місцевого самоврядування, тобто підґрунтям їхньої фінансової незалежності, є доходи місцевих бюджетів. Враховуючи те, що частка власних доходів у місцевих бюджетах України незначна, на сучасному етапі розвитку нашої держави особливого значення набувають проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, реформування місцевого оподаткування, проведення ефективного фінансового вирівнювання.

Шляхи виконання цих завдань є такими:

- активізація взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими та фінансовими органами щодо розширення бази оподаткування, чіткої координації їхніх дій;
- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів, у тому числі посилення фіскального значення місцевих податків і зборів;
- легалізація заробітної плати як об'єкта оподаткування податком з доходів фізичних осіб;
- збільшення надходжень ресурсних платежів до місцевих бюджетів, посилення контрольної роботи за їхнім стягненням;
- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, суб'єкти якого є основними платниками податків до місцевих бюджетів;
- збільшення надходжень від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- реформування житлово-комунального господарства, ліквідації дотаційності житлово-комунальних підприємств;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів; → пошук альтернативних джерел власних доходів;
- активне використання місцевих позик як доходного джерела місцевих бюджетів;

→ посилення зацікавленості у додатковому одержанні доходів – для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;

→ забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів;

→ ефективний контроль з боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) понад 96 % належить податковим надходженням. Податок з доходів фізичних осіб все ще зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів традиційно є плата за землю.



### 4.3. Нові підходи у плануванні доходів місцевих бюджетів

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

Для прогнозування доходів необхідно:

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

Виділяють такі фактори впливу на доходи:

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

Важливе питання бюджетних прогнозів – визначення методів їхньої розробки.

Виділяють чотири методи прогнозування доходів.

## МЕТОДИ ПРОГНОЗУВАННЯ ДОХОДІВ

### **Метод експертних оцінок**

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

### **Метод прямого рахунку**

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

### **Метод екстраполяції**

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

### **Економетричне прогнозування**

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

#### 4.4. Програмно-цільовий метод планування бюджету

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає вдосконалення практики бюджетного планування через застосування сучасних методик та прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Одним з таких підходів, що дають змогу спрямувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку, є програмно-цільовий метод складання бюджету і, зокрема, визначення обсягу його видаткової частини.

В умовах відсутності реальних перспектив істотного збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до місцевих бюджетів особливо актуальною є проблема ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Вирішити її можна за рахунок упровадження програмно-цільового методу, який базується не на врахуванні наявної мережі та штатів установ, які фінансуються з бюджету, а на результатах виконання програм, які покликані задовольняти потреби громадян.

**Основною метою запровадження програмно-цільового методу** у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання. Програмно-цільовий метод планування видатків місцевих бюджетів полягає не лише в аналізі можливостей бюджету (наявних ресурсів), але й у розробці найбільш ефективного їхнього використання з отриманням конкретних результатів.

Тому важливою складовою частиною бюджетної програми є опис запланованих очікуваних результатів на наступний рік.

Розробка результативних показників дає змогу:

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

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

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

Запровадження програмно-цільового методу спрямоване на:

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

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

## ЕТАПИ ПРОЦЕСУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПЛАНУВАННЯ

| Етапи                     | Зміст   |
|---------------------------|---|
| 1. Стратегічне планування | <ul style="list-style-type: none"><li>- визначення довго- та середньострокових цілей;</li><li>- відбір першочергових програм на підставі фінансових можливостей;</li><li>- ухвалення програмних документів органів влади</li></ul>  |
| 2. Формування програм     | <ul style="list-style-type: none"><li>- розробка, аналіз і відбір програм, визначених у програмних документах;</li><li>- розробка розпорядниками бюджетних коштів коротко- і середньострокових програм і завдань, які вони повинні реалізувати.</li></ul>   |
| 3. Складання бюджету      | <ul style="list-style-type: none"><li>- визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм;</li><li>- оцінювання очікуваних результатів;</li><li>- моніторинг ресурсної бази, її вартісне оцінювання;</li><li>- подання бюджетних запитів для включення програми до бюджету;</li><li>- визначення обсягів видатків на відповідну бюджетну програму, на підставі з результатів діяльності, оцінювання планів та визначеного Мінфіном граничного обсягу видатків головного розпорядника бюджетних коштів.</li></ul> |

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

## **Складові елементи бюджетних програм:**

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

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

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

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

**Результативні показники бюджетних програм групують за такими ознаками:**

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

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

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

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

Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів дає змогу провести якісний і кількісний аналіз програм з огляду на ефективне фінансування заходів щодо їхньої реалізації. Паспорт бюджетної програми – це документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму. Він визначає суму коштів, затверджену в державному бюджеті для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми. На основі цього паспорта здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, проводять аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми формують на підставі бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету, та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період. Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою.

Паспорти бюджетних програм затверджують спільним наказом Мінфіну та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін із дня набуття чинності законом про державний бюджет.

#### **4.5 Суть та історичні аспекти формування цільових фондів**

Одним з інститутів у системі місцевих фінансів є різноманітні цільові фонди грошових ресурсів, можливість формування яких передбачена ст. 68 Закону України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*. Створення і функціонування таких фондів здійснює на основі законодавства, що затверджують представницькі органи влади. Цільові фонди, як правило, акумулюють на окремих рахунках і використовують за цільовим призначенням для фінансування конкретних програм чи заходів.

Це пояснюють тим, що в законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990–1993 рр.), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте у наступні роки, починаючи з 1995 р., відбувалося поступове згортання сфери їхнього функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів.

Сьогодні, згідно з Бюджетним кодексом України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами недопустимо. Витрачають кошти цільових фондів на розсуд відповідної місцевої ради, при цьому вони перебувають на спеціальних рахунках, які відкриваються в установах банків і вилученню не підлягають.

Під час формування цільових фондів кожна рада має затвердити:

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

Нині ради можуть створювати в межах законодавства України цільові фонди для вирішення бюджетних соціальних і економічних проблем. Акумуляція коштів у цільових фондах не тільки дозволяє розширити права органів самоврядування усіх рівнів, але й забезпечує можливості соціально-економічного розвитку регіону. Так, Кабінет Міністрів України рекомендує під час формування цільових фондів залучати кошти, що використовуються на соціальний розвиток підприємств і організацій будь-якої форми власності пропорційно до чисельності робітників і службовців, що постійно проживають у містах і селищах, де розташовані ці підприємства.

На місцевому рівні створюють також відділення загальнодержавних цільових фондів. Так, з 1998 р. до місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення навколишнього середовища.

Це екологічний податок, який справляють за:

- 1) викиди в атмосферу повітря забруднювальних речовин стаціонарними або пересувними джерелами забруднення;
- 2) скиди забруднювальних речовин у водні об'єкти;
- 3) розміщення відходів. Суму збору розподіляють таким чином: 20 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі сільських, селищних, міських бюджетів; 50 % – до місцевих фондів охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі обласних бюджетів; 30 % – до Державного фонду охорони навколишнього середовища, що утворюють у складі Державного бюджету України.



Крім фонду охорони природного середовища, створюють ще такі цільові фонди місцевого значення: *фонд приватизації, фонд фінансування дорожніх робіт.*

*Фонд приватизації:* а) джерела формування – надходження коштів від приватизованого комунального майна; добровільні внески і пожертвування; б) напрями використання: відшкодування витрат на приватизацію; фінансування технічного переозброєння приватизованих підприємств; розвиток підприємництва і створення нових робочих місць; погашення комунальних позик;

*Фонд фінансування дорожніх робіт:* а) основне джерело – податок із власників транспортних засобів, плата за торгові патенти; б) напрями використання: будівництво, реконструкція, ремонт і утримання доріг. Протягом останніх років лише 1,5 % доходів місцевих бюджетів України формують за рахунок відрахувань до цільових фондів.

Законодавством України передбачена можливість місцевих органів влади формувати резервні фонди для здійснення непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру. Кошти резервних фондів можуть передавати на договірних умовах для фінансування або фінансового балансу бюджету нижчого рівня шляхом субвенції чи дотації. Спочатку рівня резервних фондів не встановлювали, його визначали місцеві ради. З 1995 р., згідно із законодавством, розмір резервного фонду не може перевищувати 1 % видатків відповідного бюджету.

Верховна Рада своїм рішенням передбачила у державному бюджеті резервування 1 % засобів від усіх витрат держбюджету на черговий бюджетний рік. Порядок використання коштів із резервного фонду Державного бюджету України визначає Кабінет Міністрів України. Рішення про необхідність створення резервного фонду приймає відповідна рада. Органи виконавчої влади щомісяця звітують перед відповідною радою про використання коштів резервного фонду бюджету. Кошти таких фондів використовують за рішенням відповідної ради.

Основними напрямками використання резервних фондів є: ліквідація наслідків стихійних лих, ліквідація наслідків аварій і епідемій, ліквідація наслідків терористичних дій, диверсій, інші непередбачені заходи. До інших непередбачених заходів не можуть бути віднесені такі напрями використання коштів: обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

капітальний ремонт, реконструкція; надання гуманітарної чи матеріальної допомоги; придбання житла.

Звернення про виділення коштів з резервного фонду місцевого бюджету підприємства, установи, організації подають до місцевої державної адміністрації.

У зверненні має бути вказано:

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

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

У багатьох зарубіжних країнах створюють позабюджетні фінансові фонди. Вони, як правило, мають цільовий характер і створюють їх для вирішення конкретних економічних і соціальних проблем.

Зарубіжний досвід у створенні місцевих цільових фондів. Комуни у Франції можуть створювати гарантійні фонди при кредитних установах, які надають гарантії з кредитів новоствореним підприємствам.

Комуна укладає з кредитною установою угоду, в якій визначають:

- 1) мету створення гарантійного фонду;
- 2) суму коштів і умови функціонування гарантійного фонду.

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

В окремих країнах для фінансування інвестицій створюють муніципальні амортизаційні фонди. Такі фонди формують за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств, вони є формою концентрації фінансових ресурсів для оновлення обладнання у муніципальному секторі економіки. Право на створення цільових позабюджетних фондів мають органи місцевого самоврядування у Росії. Законодавство Польщі забороняє Гмінам створювати цільові фонди, проте на рівні 102 воєводств тут функціонують позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища.