

ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

ФІНАНСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Навчально-методичний посібник для практичних занять та
самостійного вивчення дисципліни

Запоріжжя
2024

ЗМІСТ

Тема 1. Сутність, складові та засади організації місцевих фінансів.....	3
Тема 2. Фінансова політика у сфері місцевих фінансів.....	21
Тема 3. Місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевих органів влади.....	40
Тема 4. Формування дохідної частини місцевих бюджетів.....	56
Тема 5. Система видатків місцевих бюджетів.....	83
Тема 6. Фінансове вирівнювання та бюджетне регулювання.....	105
Тема 7. Бюджетний процес на місцевому рівні.....	127
Тема 8. Організація фінансової діяльності підприємств міського господарства.....	153
Тема 9. Фінанси підприємств комунального господарства.....	182
Тема 10. Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу.....	211
Тема 11. Управління місцевими фінансами в Україні.....	241
Тема 12. Світовий досвід організації місцевих фінансів.....	270

ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

План

- 1.1. Сутність, функції та особливості організації місцевих фінансів
- 1.2. Система місцевих фінансів та характеристика її складових
- 1.3. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів
- 1.4. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах

1.1. Методичні вказівки до вивчення теми

1.1. Сутність, функції та особливості організації місцевих фінансів

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.

Вивчаючи дану тему необхідно з'ясувати сутність і характерні особливості місцевих фінансів:

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.

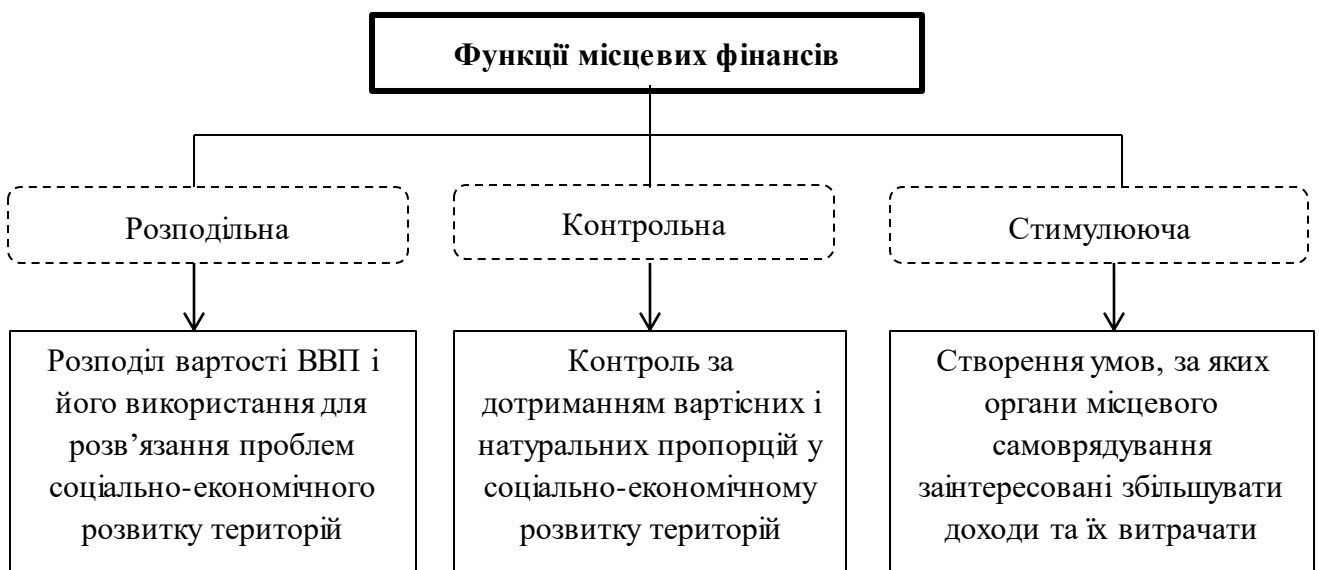
3. Суб'єктами фінансових відносин є місцеві органи влади, управління та суб'єкти господарювання, які в концентрованому вигляді відображають не тільки фінансові потреби кожної конкретної адміністративно-територіальної одиниці, а й держави. При цьому прагнення значної частини суб'єктів розподілу в найбільшій 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.

При розгляді даного питання слід звернути увагу на те, що 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.



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.

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 заінтересовані у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження. Реальним втіленням 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.

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.

Важливо засвоїти, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено забезпечення державної фінансової підтримки несамодостатніх 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.

1.2. 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.*).

Необхідно звернути увагу на те, що 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.

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

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.

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.

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск *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.

Основа 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.

1.3. 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.

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 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).

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.

У щорічних *Законах України про Державний бюджет України* , як правило, проводиться конкретизація механізму реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України.

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.

1.4. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах

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.

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 розширення 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.

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.

1.2. Термінологічний словник

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

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

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

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

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

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

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

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

Місцеві податки і збори – податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їхніх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

До місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Коли вчення про місцеві фінанси виокремилось у самостійну галузь знань:

- а) наприкінці XVIII ст.;
- б) у другій половині XIX ст.;
- в) у першій половині XX ст.;
- г) на початку XIX ст.

2. Що є синонімом поняття «місцеві фінанси»:

- а) фінанси місцевих органів влади;
- б) муніципальні фінанси;
- в) фінанси територіальної громади;
- г) усі відповіді правильні.

3. Необхідною умовою існування місцевих фінансів є:

- а) функціонування інституту місцевого самоврядування;
- б) виникнення державних фінансів;
- в) прийняття Конституції;
- г) усі відповіді правильні.

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

а) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;

б) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;

в) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери;

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

5. Зміст контрольної функції місцевих фінансів такий:

а) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-

територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери;

б) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;

в) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;

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

6. У чому знаходить свій прояв стимулююча функція місцевих фінансів:

а) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо заінтересованими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження;

б) вирішення одного з найважливіших завдань формування ефективної територіальної структури фінансового господарства – забезпечення економічного зростання регіонів;

в) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;

г) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій як у розвитку регіону в цілому, так і окремих його адміністративно-територіальних одиниць, підприємств сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери.

7. У чому полягає сутність принципу бюджетної еквівалентності:

а) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;

б) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;

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

г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

8. Що необхідно розуміти під принципом національної солідарності:

а) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування;

б) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;

в) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;

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

9. Чим характеризується зміст принципу субсидійності:

а) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;

б) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;

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

г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

10. Що лежить в основі принципу фінансової децентралізації:

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

б) фінансові ресурси на локальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ і послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень;

в) держава має вирівнювати фінансові можливості депресивних регіонів;

г) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральних органів державного управління органам місцевого самоврядування.

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

а) Закон України «Про місцеві фінанси України»;

б) Закон України «Про державні та місцеві фінанси України»;

в) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

г) усі відповіді правильні.

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

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

13. Яким законодавчим актом уперше було визначено, що органи місцевого самоврядування можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах:

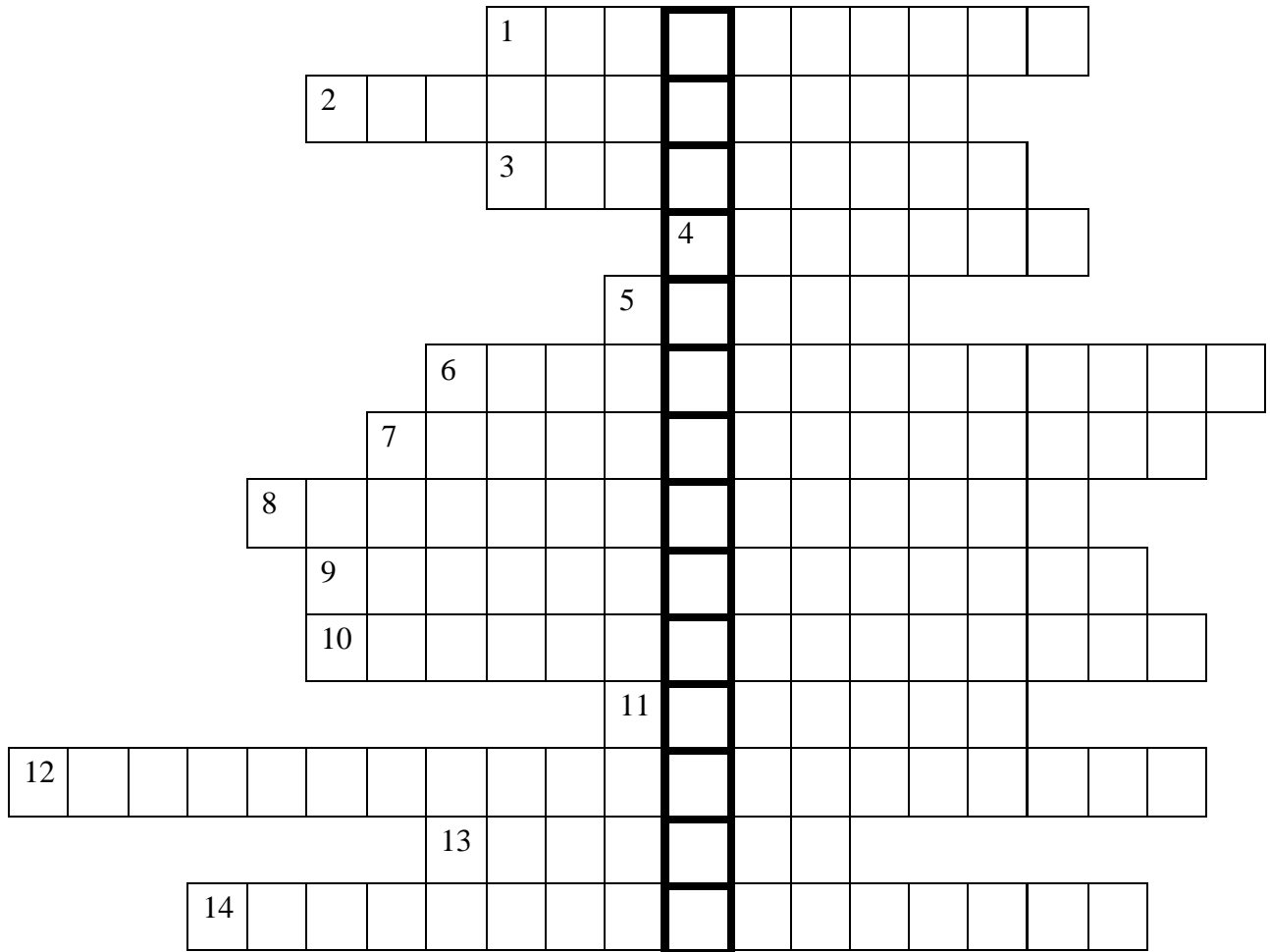
- а) Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»;
- б) Закон України «Про цінні папери і фондову біржу»;
- в) Закон України «Про бюджетну систему України»;
- г) Бюджетний кодекс України.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

1. Функція місцевих фінансів.
2. Функція місцевих фінансів.
3. Принцип місцевих фінансів.
4. **Фонди, які формуються у складі спеціального фонду відповідного місцевого бюджету, мають визначені законодавством дохідні джерела і напрями використання.**
5. Об'єкт комунальної власності.
6. Самоврядування — надане законом право місцевих органів самостійно вирішувати питання, що входять до їхньої компетенції; діяльність щодо реалізації цього права.
7. Принцип місцевих фінансів.
8. Система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.
9. Центральний інститут системи місцевих фінансів.
10. Один з базових нормативних актів, який регламентує функціонування місцевих фінансів.
11. Вид місцевих бюджетів.



12. Первинний суб'єкт місцевих фінансів.

13. . Вид місцевих бюджетів.

14. Один з базових нормативних актів, який регламентує функціонування місцевих фінансів.

Зашифроване слово означає систему економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

1.4. Питання для самоконтролю

1. Розкрийте характерні особливості фінансів місцевого самоврядування.

2. Охарактеризуйте функції фінансів місцевого самоврядування.

3. Поясніть принципи фінансів місцевого самоврядування.

4. Назвіть місцеві фінансові інститути, дайте їм характеристику.

5. Роль і призначення місцевих бюджетів.

6. Доходи місцевих бюджетів.

7. Охарактеризуйте нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів.

8. Роль місцевих фінансів у соціально-економічних процесах.

1.5. Література

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

2. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.

3. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.

4. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 462 с.

5. Фінанси територіальних громад : навч. посіб. / Сокровольська Н.Я., та ін. Чернівці : Рута, 2019. 200 с.

6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.

7. Фінанси : практикум / за ред. І. О. Школьник та ін. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. 218 с.

8. Шпак Н. О., Ярошевич Н. Б., Побурко О. Я. Фінанси, гроші та кредит : навч. посіб. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2018. 416 с.

ТЕМА 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

План

2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів

2.2. Економічні засади та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування

2.3. Реалізація фінансової політики у сфері місцевих фінансів України

2.1. Методичні вказівки до вивчення теми

2.1. Об'єкт, мета і напрями державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів

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

Мета фінансової політики



Головною метою державної фінансової політики має стати створення фінансових умов для соціально економічного розвитку суспільства, підвищення рівня і якості життя населення.

Відповідно *державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів* – це складова державної регіональної економічної політики.

**Мета державної
регіональної
політики**

- найповніше забезпечення використання регіонального ресурсного потенціалу через оптимальне поєднання інтересів держави і кожного регіону;
- забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення:
 - 1) територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
 - 2) інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
 - 3) максимально повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
 - 4) підвищення конкурентоспроможності регіонів

Важливо засвоїти, що згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика України визначається такими елементами:

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

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

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

4) цілі державної регіональної політики, якими є:

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

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

- територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
- інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
- повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їхніх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів;

5) об'єкт державної регіональної політики – це територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони, мікрорегіони;

6) завдання державної регіональної політики, до яких належать:

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- забезпечення комплексного економічного й соціального розвитку територіальних одиниць;
- створення умов для розвитку міжкомунального і міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Згідно з вимогами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» державна регіональна політика має ґрунтуватися на таких базових принципах:

- конституційності та законності – відповідності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюються на основі законів, та на їх виконання;
- єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності території України через збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів і підвищення їхньої конкурентоспроможності;
- децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів;
- деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня;
- субсидіарності – прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть

передаватися на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності й економії;

- партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між суб'єктами регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

- відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;

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

- сталого розвитку – розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб;

- історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів.

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

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

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

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

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів.

Важливо звернути увагу на те, що державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів – це система заходів, що їх здійснює центральна влада з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях.

Головним елементом системи заходів державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є систематичне надання центральною владою допомоги владним органам тих територій, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

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

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;

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

Слід зауважити, що основними напрямками реалізації ключових завдань державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів є такі.

1. Створення правової бази для реалізації цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. У законодавчому порядку слід встановити: обов'язком центральної влади є забезпечення єдиних стандартів якості життя на всій території країни.

2. Визначення – на основі об'єктивних критеріїв – переліку та класифікації регіонів і територій України. Вищими органами державної влади має бути встановлено перелік регіонів і територій, які потребують фінансової підтримки центральної влади.

3. Використання нагромадженого у багатьох країнах досвіду організаційних механізмів досягнення цілей державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів. Серед них: територіальне планування, програми соціально-економічного розвитку регіонів, створення міжнародних регіонів економічного співробітництва, надання територіям особливого економічного статусу (вільних, спеціальних, офшорних, торгових зон, зон прикордонного співробітництва та преференцій), технополісів і технопарків, організація між комунальних і міжрегіональних горизонтальних об'єднань та їхніх різноманітних асоціацій, підготовка кадрів для місцевої влади.

4. Запровадження і використання арсеналу фінансових інструментів досягнення цілей ДРФП. Це спеціальні бюджетні режими для місцевої влади, преференції, кредити, податкові пільги й повне звільнення від оподаткування підприємств, які сприяють розширенню зайнятості в депресивних регіонах, зменшення процентних ставок за позиками, зниження орендної плати за користування приміщеннями та земельними ділянками, надання земельних

ділянок під нове будівництво безкоштовно. Це також створення сприятливих умов для розвитку дрібного бізнесу.

У межах реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів значну увагу приділяється фінансовому вирівнюванню.

Важливо засвоїти, що необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена низкою об'єктивних причин.

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

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

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

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

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

2.2. Економічні засади та пріоритети фінансової політики органів місцевого самоврядування

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

Фінансова політика органів місцевого самоврядування – система принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому (регіональному) рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв’язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси.

Розкриваючи сутність даного питання, слід звернути увагу на елементи фінансової політики органів місцевого самоврядування:

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

Місцева фінансова політика має охоплювати:

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

Бюджетна політика – це система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери і необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актах, що визначають форму бюджетного устрою країни та її територій, регламентують бюджетних процес тощо.

Стратегічною метою бюджетної політики органів місцевого самоврядування є створення необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту,

спрямованого на економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення території.

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

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

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

Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування – це система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органами місцевого самоврядування.

Боргова політика органів місцевого самоврядування – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв’язання проблем територіальних громад.

2.3. Реалізація фінансової політики у сфері місцевих фінансів України

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

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

Необхідність переходу до значно ширшого застосування програмно-цільового методу при формуванні місцевих бюджетів сьогодні визначає один із головних напрямів підвищення ефективності реалізації фінансової політики.

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

По-перше, країни з ринковою економікою у процесі свого розвитку прийшли до необхідності збереження як непрямих заходів регулювання ринкових відносин (тарифні угоди, механізми регулювання і координації функціонування системи оподаткування в інтересах ринку тощо), так і заходів прямого державного управління окремими процесами і підприємствами.

В усіх розвинених країнах значну частину витрат бюджету розподіляється безпосередньо на виконання програм. В економіці України певний час було навпаки: основну частину бюджету отримували міністерства і відомства, а частина, що розподіляється на фінансування програм, була вкрай незначною.

Таким чином, як і при планово-директивній економіці, фінансові кошти спрямовуються українським структурам – міністерствам і відомствам, а не на конкретні заходи.

По-друге, заходи прямого державного впливу на процеси формування ринкової економіки і її реструктуризації мають бути дієвими, зрозумілими і чітко визначеними. Цього можна досягти, передусім, шляхом розроблення програм, що засновані на принципах і пріоритетах фінансової політики та спрямовані на стимулювання розвитку певних територій і країни загалом.

До числа найбільш відповідних для цілей програмного рішення проблемних питань можна віднести саме проблеми розвитку, реконструкції і переоснащення окремих сфер економіки відповідно до пріоритетів фінансової політики та державної політики регіонального розвитку, а також прискорення формування ринкової інфраструктури економіки (доріг, телекомунікацій, електронних систем взаєморозрахунків, систем податкового контролю тощо).

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

- 1) забезпечення прозорості бюджетного процесу на основі чіткого визначення мети і завдань, на досягнення яких виділяються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- 2) оцінка діяльності учасників бюджетного процесу відносно досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також з'ясування й усунення причин неефективного виконання бюджетних програм;
- 3) чітке розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- 4) посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за відповідність процесу реалізації бюджетних програм законодавству держави, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- 5) підвищення якості розробки фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування;
- 6) підвищення ефективності розподілу і використання фінансових ресурсів держави та окремих територій.

2.2. Термінологічний словник

Боргова політика органів місцевого самоврядування – сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад.

Бюджетна політика – система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери і необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Вертикальні фіскальні дисбаланси – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладено у процесі розподілу компетенцій між центральною і місцевою владою.

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

Державна фінансова політика – частина соціально-економічної політики держави із забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи країни.

Інвестиційна політика – комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення й активізацію інвестиційних процесів.

Інвестиційна політика органів місцевого самоврядування – система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органів місцевого самоврядування.

Інвестиційний клімат регіону – комплекс взаємопов'язаних показників, що включає багато компонентів, серед яких особливе місце займають інвестиційна активність регіону, динаміка життєвого рівня його населення, рівень розвитку ринкових відносин, фінансово-кредитна діяльність, криміногенна ситуація, стан довкілля тощо.

Митна політика – система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

Податкова політика – система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах.

Політика – сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети.

Програмно-цільовий метод – метод управління, що складається з управління коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень.

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

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

Фінансова політика органів місцевого самоврядування – система принципів та процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому чи регіональному рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси.

2.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій – це:

- а) правова політика;
- б) фінансова політика;
- в) фінансовий механізм;

г) соціально-економічна політика.

2. Бюджетна політика є елементом:

- а) податкової політики;
- б) митної політики;
- в) економічної політики;
- г) фінансової політики.

3. Система принципів і напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі – це:

- а) податкова політика;
- б) фіскальна політика;
- в) бюджетна політика;
- г) митна політика.

4. Сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети, – це:

- а) політика;
- б) тактика;
- в) стратегія;
- г) механізм.

5. На макроекономічному рівні мета фінансової політики у найбільш повному сенсі полягає в оптимальному розподілі і перерозподілі:

- а) чистого прибутку – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
- б) валового внутрішнього продукту – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
- в) доходів громадян – між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями;
- г) грошових коштів і фінансових ресурсів.

6. Система заходів, що їх здійснює центральна влада задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях, – це:

- а) система державного управління економікою;
- б) політика регіонального розвитку;
- в) державна регіональна політика;
- г) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів.

7. До об'єкта державної регіональної політики не належать:

- а) територія держави;
- б) визначені законодавством регіони держави;
- в) макрорегіони;
- г) органи місцевого самоврядування.

8. До принципів державної регіональної політики не належать:

- а) конституційність та законність;
- б) єдність;
- в) централізація;
- г) партнерство.

9. Мета державної політики у сфері місцевих фінансів – це:

- а) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу держави та суб'єктів господарювання;
- б) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території регіону;
- в) забезпечення використання ресурсного потенціалу кожної території регіону як відокремленої закритої системи;
- г) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу сукупності суб'єктів господарювання та сфер економічної діяльності.

10. Система принципів і процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому чи регіональному рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси, – це:

- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
- б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
- в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
- г) боргова політика органів місцевого самоврядування.

11. Система довгострокових цілей, основних напрямів і засобів для забезпечення інвестиційної діяльності в інтересах економічного і соціального розвитку території, одна з головних складових частин стратегії залучення інвестицій органів місцевого самоврядування – це:

- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
- б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
- в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
- г) боргова політика органів місцевого самоврядування.

12. Сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою розв'язання проблем територіальних громад – це:

- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
- б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
- в) інвестиційна політика органів місцевого самоврядування;
- г) боргова політика органів місцевого самоврядування.

13. Безпосередньо до завдань державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів не належать:

- а) зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- б) надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;

в) створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;

г) створення умов щодо своєчасного погашення державного боргу.

14. Процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів – це:

а) фінансове вирівнювання;

б) вертикальні фіскальні дисбаланси;

в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;

г) фінансова автономія.

15. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладено у процесі розподілу компетенцій між центральною і місцевою владою, – це:

а) фінансове вирівнювання;

б) вертикальні фіскальні дисбаланси;

в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;

г) фінансова автономія.

16. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня і обсягами завдань, які на них покладено і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня, – це:

а) фінансове вирівнювання;

б) вертикальні фіскальні дисбаланси;

в) горизонтальний фіскальний дисбаланс;

г) фінансова автономія.

17. До об'єктивних причин, що визначають необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання, не належать:

а) нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів і територій України;

б) значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги;

в) необхідність передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих її конституційним функціям;

г) нерівномірність розподілу податкового навантаження з акцизних податків, зокрема податку на додану вартість.

18. Система науково обґрунтованих і законодавчо визначених засад і заходів щодо вдосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери й необхідності забезпечення ефективного виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій, – це:

а) бюджетна політика;

- б) податкова політика;
- в) митна політика;
- г) інвестиційна політика.

19. Система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їхніх дій у різних умовах господарювання та економічних системах – це:

- а) бюджетна політика;
- б) податкова політика;
- в) митна політика;
- г) інвестиційна політика.

20. Комплекс правових, адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на розширення й активізацію інвестиційних процесів, – це:

- а) бюджетна політика;
- б) податкова політика;
- в) митна політика;
- г) інвестиційна політика.

21. На визначення пріоритетів бюджетної політики органів місцевого самоврядування прямо не впливають норми:

- а) Конституції України;
- б) Бюджетного кодексу України;
- в) Закону України «Про місцеве самоврядування»;
- г) Закону України «Про пенсійне забезпечення».

22. До основних забезпечувальних підсистем бюджетної політики органів місцевого самоврядування не належить:

- а) система моніторингу стану соціально-економічного розвитку територій і реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування;
- б) система бюджетної класифікації;
- в) сукупність індикаторів стану бюджетної сфери;
- г) система стратегічного планування соціально-економічного розвитку території.

23. Базовою функцією податків, що визначає пріоритети в реалізації державної фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є:

- а) відтворювальна;
- б) контрольсько-розподільча;
- в) балансувальна;
- г) податкова.

24. Основною функцією податків, що забезпечує умови ефективної реалізації принципів фінансової автономії органів місцевого самоврядування, є:

- а) фіскальна;
- б) відтворювальна;
- в) бюджетна;
- г) балансувальна.

25. Процеси формування бюджетних доходів за рахунок місцевих податків становлять сутність:

- а) податкової політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
- б) податкової політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі;
- в) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
- г) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі.

26. Система оподаткування, яка складається із системи податків, об'єкта і суб'єкта оподаткування, ставок оподаткування, механізму їх сплати та вилучення, строків сплати тощо, становить сутність:

- а) податкової політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
- б) податкової політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі;
- в) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у вузькому сенсі;
- г) бюджетної політики органів місцевого самоврядування у широкому сенсі.

27. До основних форм запозичень органів місцевого самоврядування не належать:

- а) випуск облігацій місцевої позики;
- б) угоди про отримання позик у фінансових установах;
- в) випуск місцевих акцій;
- г) угоди про отримання кредитних ліній у фінансових установах.

28. До переваг, що пов'язані з одержанням органами місцевого самоврядування кредитних рейтингів, не належить:

- а) створення позитивного «іміджу» органу місцевого самоврядування;
- б) збільшення витрат місцевого бюджету на підготовку та включення до рейтингу;
- в) створення умов щодо залучення іноземних інвестицій;
- г) виявлення головних ризиків неплатоспроможності органу місцевого самоврядування.

29. Провідним сучасним методом, що застосовується під час реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, зокрема при плануванні та фінансуванні бюджетних витрат, є:

- а) програмно-цільовий метод;
- б) балансовий метод;
- в) кореляційно-регресійний метод;
- г) метод фінансового аналізу.

30. Головним пріоритетом державної політики України у сфері місцевих фінансів на сучасному етапі розвитку є:

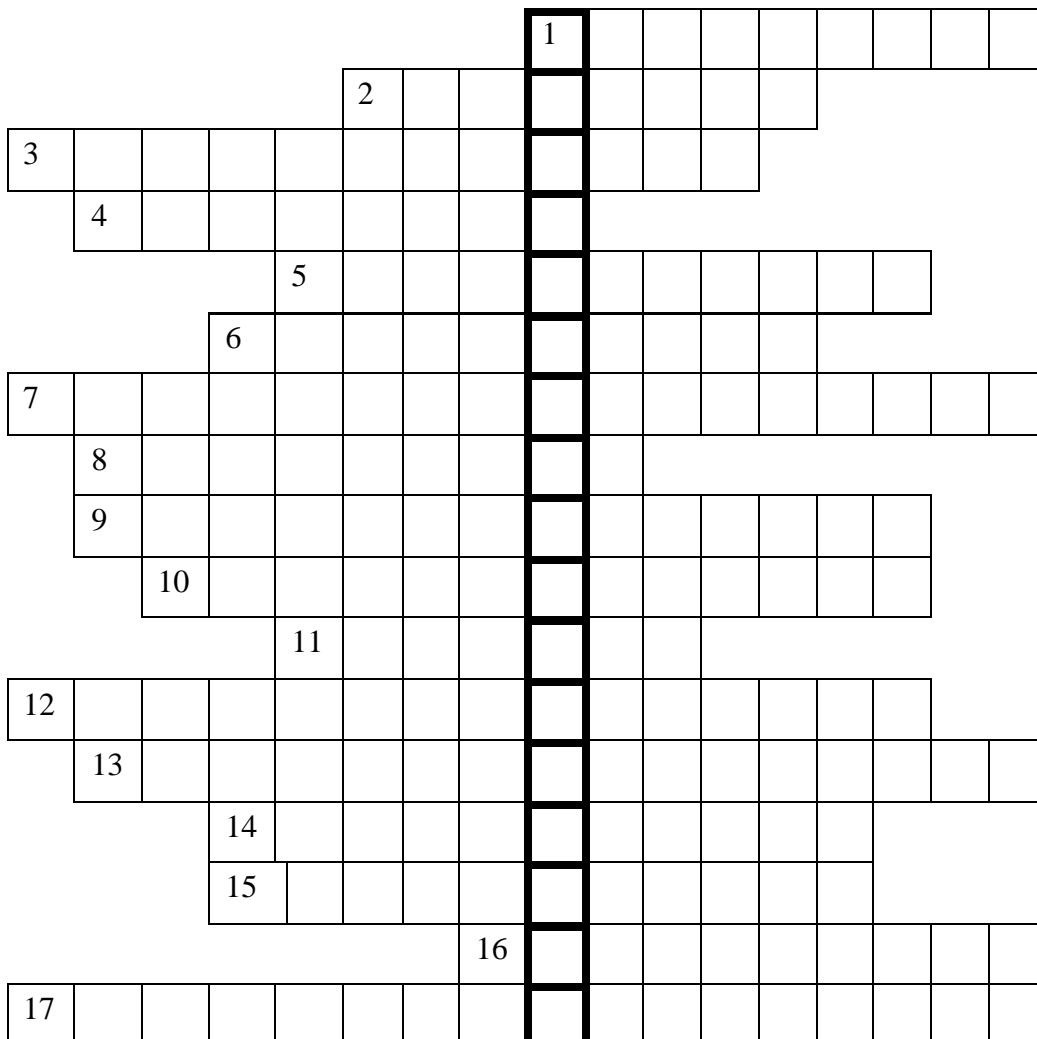
- а) централізація влади;
- б) зміна кількості адміністративно-територіальних одиниць;
- в) децентралізація влади;
- г) реформа податкової системи.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

- 1 Функція податків.
- 2 Сфера діяльності, пов'язана з відносинами між окремими групами осіб, у тому числі соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання влади для досягнення певної мети.
- 3 Базовий метод підготовки та прийняття управлінських рішень.
- 4 Складова фінансової політики.
- 5 Базовий принцип фінансової регіональної політики.



6 Базовий метод підготовки та прийняття управлінських рішень.

7 Метод управління, що складається з управління коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень.

8 Складова фінансової політики.

9 Базовий принцип фінансової регіональної політики.

10 Базовий метод підготовки та прийняття управлінських рішень.

11 Складова фінансової політики.

12 Базовий принцип фінансової регіональної політики.

13 Об'єкт регіональної державної політики.

14 Базовий метод підготовки та прийняття управлінських рішень.

15 Базовий принцип фінансової регіональної політики.

16 Комплекс важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону.

17 Базовий принцип фінансової регіональної політики.

Зашифроване слово означає сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій.

2.4. Питання для самоконтролю

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

2.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / [М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.

7. Фінанси : практикум / за ред. І. О. Школьник та ін. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. 218 с.

ТЕМА 3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

План

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

3.1. Методичні вказівки до вивчення теми

3.1. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави

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

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

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

Основні типи відносин:

- між місцевими бюджетами і господарюючими структурами, що функціонують на конкретній бюджетній території;
- між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації та витрачання коштів місцевих бюджетів;
- між місцевими бюджетами різних рівнів із перерозподілу фінансових ресурсів;

- між місцевими бюджетами і Державним бюджетом України

Визначальне місце в системі місцевих фінансів належить місцевому бюджету. З огляду на сучасні тенденції щодо децентралізації управління фінансовими ресурсами держави актуальності набуває повнота визначення ролі та значення місцевих бюджетів у структурі місцевих фінансів. Місцеві бюджети виступають не тільки основним фінансовим інститутом у фінансовій системі органів місцевого самоврядування, а й займають центральне місце в економічній системі кожної держави.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні, а саме:

- 1) формування грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- 2) розподіл і використання цих фондів між галузями національного господарства;
- 3) контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади

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

В умовах ринкових трансформацій місцеві фінанси і місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які недоцільно і неефективно задовольняти за рахунок державного бюджету. Місцеві бюджети перетворилися на основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади.

У зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

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

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним з основних джерел задоволення

життєвих потреб громадян. За рахунок їхніх коштів здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомоги і пільги ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім громадянам похилого віку, які потребують догляду, та ін.

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

Через місцеві бюджети реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, насамперед сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям; фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

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

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

3.2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхня структура

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

Надання населенню суспільних благ стає однією з функцій органів місцевого самоврядування в економіці вільної конкуренції, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Бюджет посідає провідне місце у фінансовій системі кожної держави незалежно від політичної системи, адміністративного і територіального устрою. На відміну від інших ланок фінансової системи, він охоплює все суспільство, усіх юридичних і фізичних осіб.

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

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

Місцеві бюджети – це фонди грошових коштів, призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на органи самоврядування.

За рахунок фондів грошових коштів місцевих бюджетів – складової бюджетної системи держави і фінансової бази діяльності органів самоврядування – забезпечується фінансування заходів економічного і соціального розвитку на відповідній території.

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

Згідно з прийнятим 2001 року Бюджетним кодексом України та закріпленими Конституцією України до місцевих бюджетів віднесено: обласні бюджети, бюджет міста Києва; районні бюджети; бюджети територіальних громад (бюджети міст, сільські, селищні та районів у містах).

Найбільш численна група – це сільські, селищні та міські бюджети.

Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до бюджетів іншого рівня.

Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом, гарантується власними та закріпленими за ними законом на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Важливо засвоїти, що втручання державних органів у процесі складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, економічним, ефективним

витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством.



Рис. Структура бюджету

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

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

Місцевий бюджет може складатися із *загального і спеціального фондів*.

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

Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей. Спеціальний фонд – це класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якою певні види доходів призначаються на фінансування деяких видів видатків.

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

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

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

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

3.3. Правові засади формування та виконання місцевих бюджетів

Під час вивчення даної теми необхідно усвідомити, що місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Підтримка фінансово слабших органів місцевого самоврядування забезпечується процедурами бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів. Місцевим органам влади можуть надаватися дотації «не для

фінансування конкретних проектів» і у спосіб, який не обмежуватиме їх свободу проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

Наступним фундаментальним актом, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси, стала **Конституція України** від 28 червня 1996 року, яка встановила, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

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

Закон застосовується при плануванні та виконанні місцевих бюджетів та відповідно до Конституції України визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

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

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

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

Кодексом визначено засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду

звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів; питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

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

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

- встановив прямі взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами;
- чітко розподілив дохідні бюджетні джерела між різними рівнями відрегульованих податків;
- чіткіше розмежував видатки між ланками бюджетної системи, що дозволило усунути виникнення так званих «непрофінансованих бюджетних мандатів» (наділення державою органів місцевого самоврядування певними зобов'язаннями без підкріплення їх фінансовими ресурсами);
- установив принципово новий механізм розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

3.2. Термінологічний словник

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

Зведений бюджет – сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань територіальної громади міста з повернення отриманих і не погашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Місцеві бюджети – обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (згідно з Бюджетним кодексом України).

Місцеві фінанси – система фінансових відносин із приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій.

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

3.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Опублікування проекту Закону України про Державний бюджет на поточний рік забезпечує:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) Міністерство економіки України;
- г) Президент України.

2. Розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів:

- а) Верховна Рада України;
- б) Президент України;
- в) Кабінет Міністрів України;

г) Міністерство фінансів України.

3. Порядок надання з обласного бюджету субвенцій, дотацій і субсидій розробляє:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Міністерство фінансів України;
- в) фінансове управління обласної державної адміністрації;
- г) районний фінансовий відділ.

4. Місцеві фінанси – це:

а) система економічних відносин, за допомогою яких формуються регіональні спеціальні фонди;

б) система економічних відносин, за допомогою яких формуються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів, що використовуються на економічний та соціальний розвиток територій;

- в) сукупність органів управління фінансами на рівні регіонів;
- г) усі відповіді правильні.

5. Касове виконання бюджету в Україні здійснює:

- а) Національний банк України;
- б) установи банківської системи;
- в) Державне казначейство України;
- г) фінансові управління обласної державної адміністрації.

6. Виконання місцевих бюджетів за видатками в Україні здійснюють:

- а) фінансові управління обласної державної адміністрації;
- б) районні фінансові відділи;
- в) органи Державного казначейства;
- г) немає правильної відповіді.

7. Видатки бюджету – це витрати, які:

- а) виникають за умов виконання державою своїх обов'язків;
- б) спрямовані на капітальні вкладення;
- в) передбачають поворотність і платність;
- г) усі відповіді правильні.

8. Поточні бюджетні видатки – це:

- а) фінансування інвестиційної діяльності;
- б) фінансування органів державної влади, бюджетних установ;
- в) фінансування інноваційної діяльності;
- г) немає правильної відповіді.

9. Функціональна класифікація означає склад видатків:

- а) за галузями економіки;
- б) розпорядниками коштів;
- в) завданнями, з виконанням яких пов'язані видатки;
- г) усі відповіді правильні.

10. Структуру бюджетної класифікації в Україні розробляє:

- а) Верховна Рада України;
- б) Кабінет Міністрів України;

- в) Міністерство фінансів України;
- г) Національний банк України.

11. Відповідно до економічної класифікації видатки бувають:

- а) внутрішні і зовнішні;
- б) поточні і капітальні;
- в) власні і позичкові;
- г) немає правильної відповіді.

12. Секвестр бюджету застосовується:

- а) для міжбюджетного регулювання;
- б) бюджетного контролю;
- в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
- г) немає правильної відповіді.

13. Економічна структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:

- а) до основних економічних характеристик операцій, під час проведення яких здійснюються видатки;
- б) головних розпорядників коштів;
- в) основних державних програм;
- г) немає правильної відповіді.

14. Захищені статті бюджету – це:

- а) статті видатків, що закріплені за певними доходами;
- б) статті видатків, що не підлягають скороченню внаслідок невиконання дохідної частини бюджету;
- в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
- г) усі відповіді правильні.

15. Сукупність усіх бюджетів, що формуються у країні, має назву:

- а) зведений бюджет;
- б) державний бюджет;
- в) місцевий бюджет;
- г) бюджетна система.

16. Сукупність показників бюджетів має назву:

- а) зведений бюджет;
- б) державний бюджет;
- в) місцевий бюджет;
- г) бюджетна система.

17. Видатки на ремонт, реконструкцію і утримання автомобільних доріг фінансуються:

- а) із загального фонду Державного бюджету;
- б) спеціального фонду Державного бюджету;
- в) загального фонду обласного бюджету;
- г) спеціального фонду обласного бюджету.

18. Пільги ветеранам війни і праці фінансуються:

- а) з Державного бюджету;

- б) місцевого бюджету;
- в) іншого фонду;
- г) правильної відповіді немає.

19. Бюджет держави є складовою ланкою:

- а) місцевих фінансів;
- б) державних фінансів;
- в) міжнародних фінансів;
- г) спеціалізованих позабюджетних фондів.

20. Мінімальні розміри місцевих бюджетів встановлюються на основі:

- а) рішення місцевих органів влади;
- б) нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця;
- в) Державного бюджету України;
- г) рішення Міністерства фінансів України.

21. Місцевий бюджет може складатися із таких фондів:

- а) загального;
- б) спеціального;
- в) фонду розвитку;
- г) загального і спеціального.

22. Місцевий бюджет поділяється на:

- а) поточний, перспективний;
- б) поточний, бюджет розвитку;
- в) плановий, фактичний;
- г) оперативний, поточний.

23. Головною складовою фінансів місцевих органів влади є:

- а) доходи;
- б) видатки;
- в) місцеві бюджети;
- г) доходи і видатки.

24. Останніми роками залежність місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру:

- а) посилюється;
- б) залишається без змін;
- в) послаблюється;
- г) в окремі роки або посилюється або послаблюється.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифрований термін, виділений жирними лініями.

За горизонталлю:

1. Учасники, що приймають рішення стосовно формування, розподілу і використання місцевих фінансів.

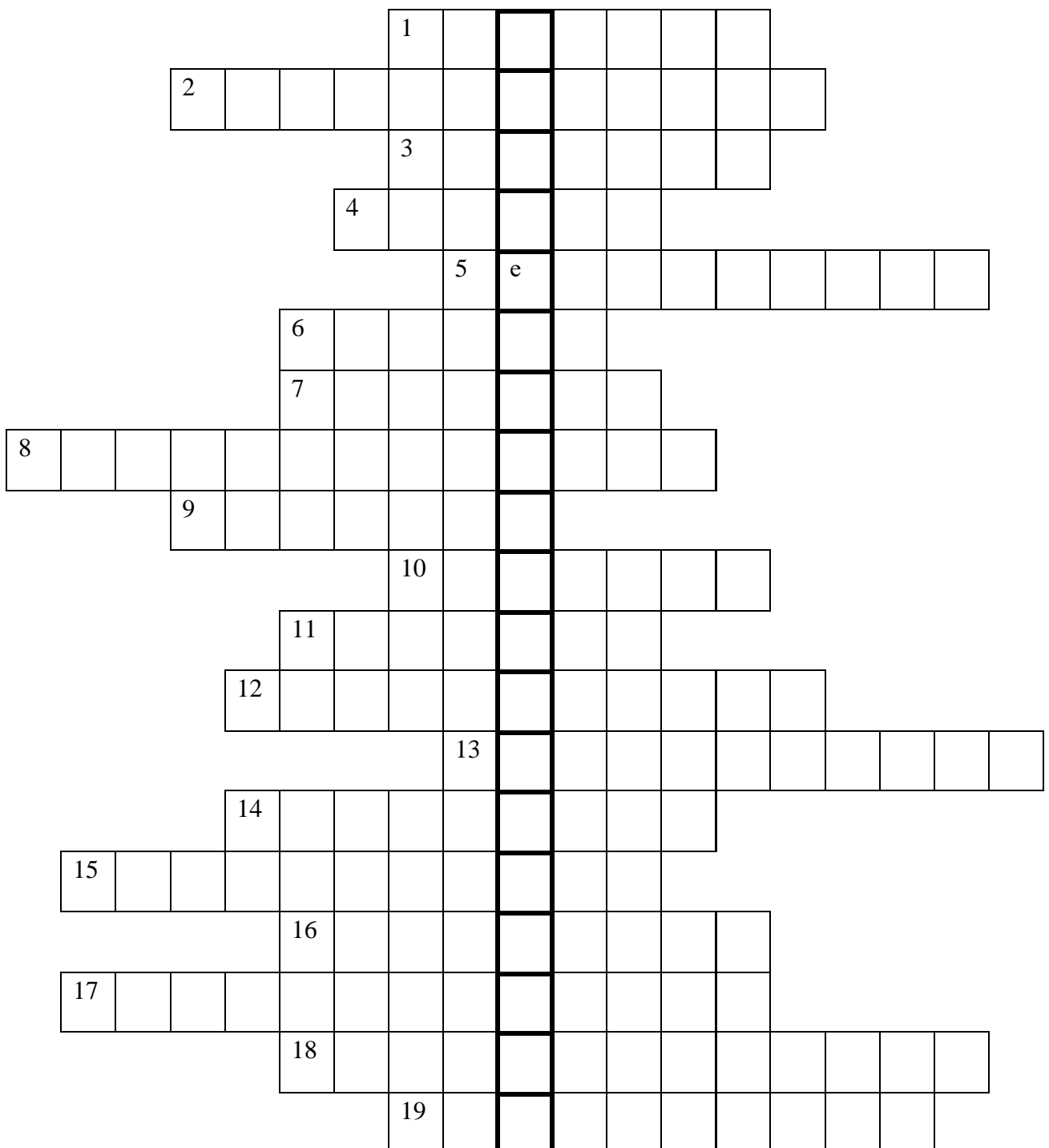
2. Приведення витрат бюджетів у відповідність до гарантованого державного мінімального рівня соціальних послуг на душу населення.

3. Кошти, які спрямовуються відповідними місцевими органами влади на фінансування заходів з метою забезпечення покладених на ці органи функцій.

4. Сукупність доходів і видатків бюджетів різних рівнів.

5. Повноваження органів місцевої влади, які визначає центральна влада.

6. Фінансові ресурси місцевих бюджетів у фондovій чи не фондovій формах.



7. Вид місцевих бюджетів.
 8. Видатки, які здійснюються для реалізації завдань у межах власної компетенції, а також добровільних обов'язків.
 9. Бюджет, який складається, затверджується і виконується органом міського самоврядування.
 10. Перевищення видатків бюджету над його доходами.
 11. Бюджети, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території.
 12. Функція місцевих фінансів.
 13. Вид бюджетного регулювання.
 14. Форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначає центральна влада.
 15. Форма доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетних територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.
 16. Фонд місцевого бюджету.
 17. Вид місцевого бюджету.
 18. Вид бюджетного регулювання.
 19. Платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги фізичним та юридичним особам.
- Зашифрований термін означає форму міжбюджетних взаємовідносин, які спрямовані на забезпечення витрачання завжди обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект за умови адекватних пропорцій розподілу зібраних податків.

3.4. Питання для самоконтролю

1. Назвіть соціально-економічні передумови виникнення та функціонування інституту місцевих бюджетів в Україні.
2. Місцеві бюджети як основна складова частина місцевих фінансів.
3. Охарактеризуйте види місцевих бюджетів України.
4. Проаналізуйте склад і структуру бюджетної системи України.
5. Розкрийте сутність і значення місцевих бюджетів як одного з головних інститутів економічного та соціального розвитку регіонів України.
6. Бюджет розвитку: джерела його формування і використання.
7. Розкрийте особливості програмно-цільового методу планування бюджету.
8. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.
9. Охарактеризуйте фінансову та матеріальну основу місцевого самоврядування.
10. Способи мобілізації коштів у місцеві бюджети.
11. Роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку територій.

3.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

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. Програмно-цільовий метод планування бюджету

4.1. Методичні вказівки до вивчення теми

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.

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

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

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.

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.

Важливо засвоїти, що 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 території. 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.

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 розпорядками 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 професійно-технічних 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).

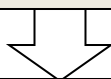
2. Субвенції (певна грошова сума, яка виплачується з державного бюджету в якості допомоги місцевим бюджетам в реалізації необхідних цілей виключно в порядку, встановленому органом, що її виділяє. У разі розтрати отриманих грошей на інші цілі, одержувач буде змушений повернути їх у повному обсязі).

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

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 установлюють місцеві органи влади;
- доходи комунальних підприємств;
- доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін.

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

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

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

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

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) (п. 2 ч. 1 статті 2 Бюджетного кодексу України). Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁷ бюджет місцевого самоврядування визначено як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

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

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

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

1) доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

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

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

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

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.

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;

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

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);

6) 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50%, обласних бюджетів, 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 самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

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

Щодо справляння місцевих податків і зборів 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 передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів.

До 25 грудня року, що передуює 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.

4.2. Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів

Необхідно звернути увагу на те, що 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 доходної 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. 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.

Вивчаючи дану тему необхідно з'ясувати сутність і призначення програмно-цільовий метод планування бюджету. 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.

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.

Етапи процесу програмно-цільового планування

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

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

Складові елементи бюджетних програм:

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

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

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

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

Результативні показники бюджетних програм групують за такими ознаками:

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

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

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

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

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

4.2. Термінологічний словник

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване групування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України і міжнародних стандартів.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету і витрати бюджету.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Єдиний казначейський рахунок – рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства перебувають на казначейському обслуговуванні.

Залишок бюджетних коштів – обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.

Кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення

бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу /пред'явлення цінних паперів.

Місцеві бюджети – 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.

Власні доходи – доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями.

Закріплені доходи – доходи, які закріплюють за певним бюджетом.

Регульовані доходи – доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи.

Поточний бюджет – бюджет, що використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

4.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Структура доходів бюджету України включає:

- а) податкові та неподаткові надходження;
- б) доходи від операцій з капіталом;
- в) офіційні трансферти і державні цільові фонди;
- г) усі відповіді правильні.

2. Залежно від повноти зарахування доходів у бюджети вони поділяються:

- а) на зовнішні і внутрішні;
- б) власні і позичкові;
- в) закріплені і регульовані;
- г) правильної відповіді немає.

3. Який бюджет має тільки закріплені доходи:

- а) державний;
- б) місцевий;
- в) регіональний;
- г) усі відповіді правильні.

4. Державні доходи формуються шляхом застосування:

- а) податків;
- б) відрахувань;
- в) трансфертів;
- г) правильної відповіді немає.

5. Головним матеріальним джерелом доходів бюджету є:

- а) валовий внутрішній продукт;
- б) доходи підприємств державної форми власності;
- в) доходи нерезидентів;

г) доходи державних страхових компаній.

6. Акумуляовані державою фінансові ресурси належать:

а) до децентралізованих;

б) централізованих;

в) місцевих;

г) республіканських.

7. За допомогою податків можна перерозподіляти:

а) резервні фонди;

б) валовий внутрішній продукт і національний дохід;

в) вартість основного капіталу;

г) вартість робочої сили.

8. Які нормативно-правовими документи регулюють доходи місцевих

бюджетів:

а) Конституція України;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Закони України «Про Державний бюджет України на поточний рік»;

г) усі відповіді правильні.

9. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок:

а) власних джерел і закріплених загальнодержавних податків;

б) власних джерел і закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

в) валового внутрішнього продукту і національного доходу;

г) правильної відповіді немає.

10. Закріплені доходи – це:

а) доходи, що цілком або частково у відсотках зараховуються до відповідних видів бюджетів безстроково або на довгостроковій основі і для їх включення не потрібні рішення органів вищої ради;

б) кошти, що безкоштовно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший;

в) доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи;

г) правильної відповіді немає.

11. До основних регульованих доходів належать:

а) податок на додану вартість; акцизний збір; податок на прибуток підприємств;

б) доходи комунальних підприємств;

в) податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; податок на промисел;

г) інші доходи.

12. Власні доходи – це:

а) доходи, які цілком або частково у відсотках зараховуються до відповідних видів бюджетів безстроково або на довгостроковій основі і для їх включення не потрібні рішення органів вищестоящої ради;

б) доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями;

в) доходи, які закріплюються за певним бюджетом та є основою самостійності місцевих бюджетів;

г) правильної відповіді немає.

13. До власних доходів належать:

а) доходи від майна, що належить місцевій владі;

б) доходи комунальних підприємств;

в) місцеві податки і збори, платежі, що їх устанавлюють місцеві органи влади;

г) усі відповіді правильні.

14. Власні доходи забезпечують:

а) досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного і місцевих бюджетів та пропорційності між ними;

б) розподіл коштів між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями;

в) принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і державний бюджет України;

г) правильної відповіді немає.

15. Доходи місцевих бюджетів поділяються:

а) на фіктивні;

б) доходи, які враховуються, і доходи, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;

в) передбачені;

г) правильної відповіді немає.

16. Цільовий міжбюджетний трансферт, призначений на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який її надав, – це:

а) дотація;

б) субсидія;

в) субвенція;

г) усі відповіді правильні.

17. Цільова грошова допомога, що надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним і фізичним особам, місцевим державним органам та іншим державам, – це:

а) дотація;

б) субсидія;

в) субвенція;

г) усі відповіді правильні.

18. Доходи, що мобілізуються на основі власних рішень і за рахунок джерел, самостійно визначених органами самоврядування, – це доходи:

а) власні;

б) передані;

в) закріплені;

г) регульовані.

19. Доходи, що передаються центральною владою органам місцевого самоврядування або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня, – це доходи:

- а) власні;
- б) передані;
- в) закріплені;
- г) регульовані.

20. Доходи, передані місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі, – це доходи:

- а) власні;
- б) передані;
- в) закріплені;
- г) регульовані.

21. Відповідно до Бюджетного кодексу України, загальний обсяг доходів місцевих бюджетів складається:

- а) з доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- б) власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- в) міжбюджетних трансфертів, що безповоротно передаються з одного бюджету до іншого;
- г) усі відповіді правильні.

22. Методами фінансування дефіциту бюджету є:

- а) податковий, позичковий, емісійний;
- б) внутрішні і зовнішні запозичення, емісія цінних паперів;
- в) емісія кредитних ресурсів, державний борг;
- г) емісійний, внутрішні і зовнішні запозичення.

23. Залежно від повноти зарахування доходи бюджету поділяються:

- а) на звичайні і надзвичайні;
- б) поточні й капітальні;
- в) закріплені і регульовані;
- г) податкові і неподаткові.

24. Надходження від державних послуг до бюджету класифікуються:

- а) на зовнішні і внутрішні;
- б) податкові і позичкові;
- в) адміністративні збори (державне мито, плата за реєстрацію тощо) і компенсаційні доходи;
- г) постійні і разові.

25. Надходження від реалізації майна і майнових прав держави поділяються:

- а) на разові і постійні;
- б) платежі за ресурси та концесії;

- в) внутрішні і зовнішні;
- г) податкові та емісійні.

26. Надходження від експлуатації державних угідь до бюджету класифікуються:

- а) на разові і постійні;
- б) платежі за ресурси та концесії;
- в) внутрішні і зовнішні;
- г) податкові та емісійні.

27. Бюджет держави є складовою ланкою:

- а) місцевих фінансів;
- б) державних фінансів;
- в) міжнародних фінансів;
- г) спеціалізованих позабюджетних фондів.

28. Фінансові ресурси – це:

- а) грошові фонди, які створюються у процесі розподілу, перерозподілу та використання ВВП за певний період;
- б) економічні відносини, що формуються під час створення та розподілу грошових доходів (накопичень) у держави та суб'єктів господарювання;
- в) сукупність централізованих і децентралізованих фондів цільового призначення;
- г) правильної відповіді немає.

29. Джерелом створення фінансових ресурсів держави є:

- а) валовий внутрішній продукт;
- б) податкові надходження від фізичних та юридичних осіб;
- в) податкові надходження від фізичних, юридичних осіб та зовнішні і внутрішні позики держави;
- г) правильної відповіді немає.

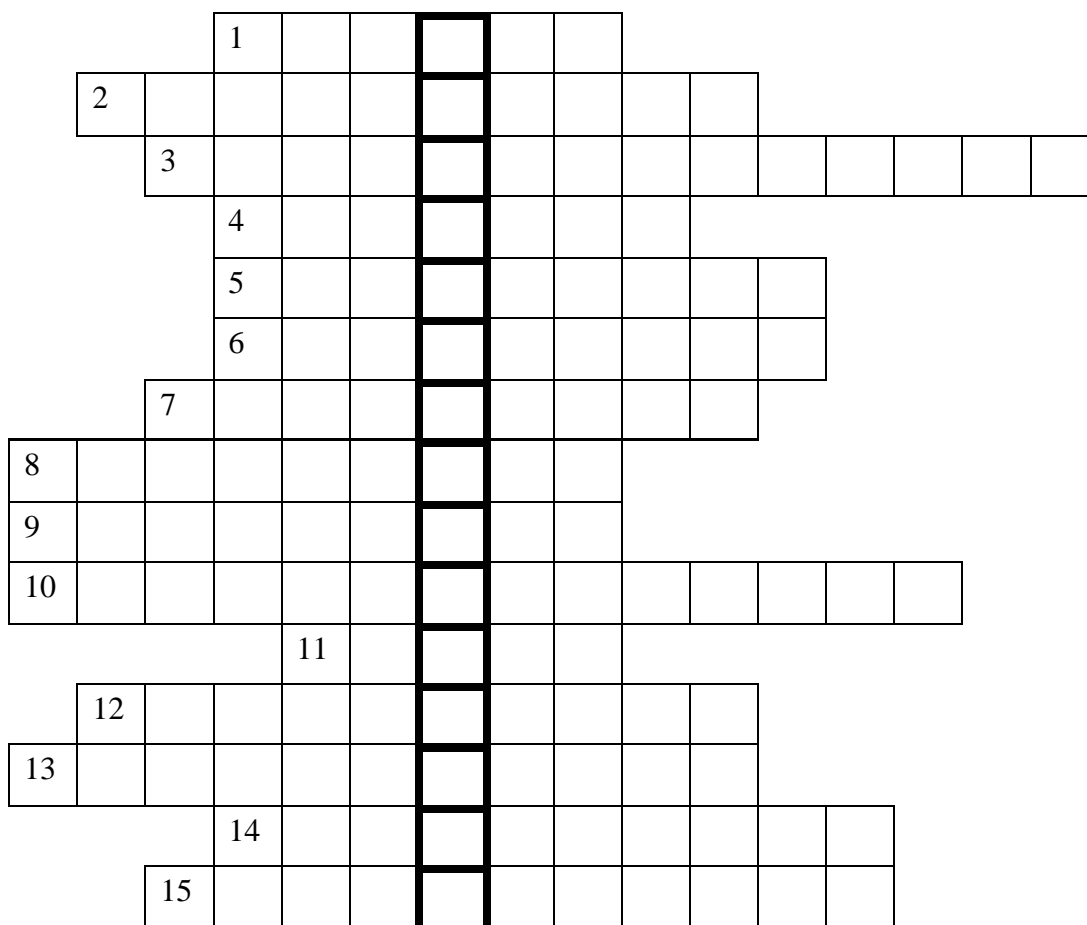
Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

1. Вид місцевих доходів.
2. Вид місцевих доходів.
3. Бюджет – вид елементу місцевих доходів.
4. Податки, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства, вони є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їх бюджетів.
5. Фактори, що впливають на формування дохідної бази місцевого бюджету.
6. Вид надходжень до місцевого бюджету.

7. Вид фонду, що включається до місцевого бюджету.
8. Фактори, що впливають на формування дохідної бази місцевого бюджету.
9. Кодекс, що у вирішальній мірі регулює бюджетний процес.
10. Бюджет – вид елементу місцевих бюджетів.
11. Синонім слова активи.



12. Кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

13. Вид місцевих доходів.

14. Фактори, що впливають на формування дохідної бази місцевого бюджету.

15. Вид надходжень до місцевого бюджету.

Зашифроване слово означає складову частину дохідної частини місцевих бюджетів.

4.4. Питання для самоконтролю

1. Проаналізуйте склад дохідної бази місцевих бюджетів.
2. Охарактеризуйте відмінність між власними та закріпленими доходами місцевих бюджетів.

3. Назвіть, яку роль відіграють податкові та неподаткові надходження у формуванні доходної бази місцевого самоврядування.
4. Назвіть ключові напрями реформування місцевого оподаткування в Україні.
6. Поясніть суть та особливості формування цільових фондів.
7. Вкажіть основні та додаткові джерела формування цільових фондів.
8. Назвіть основні напрямки витрачання коштів цільових фондів.
9. Назвіть основні напрямки використання коштів резервних фондів органів місцевого самоврядування.
10. Назвіть основні види цільових фондів зарубіжних країн.
11. Перерахуйте доходи місцевого самоврядування, що враховують пріоритетність визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

4.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 5. СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

План

- 5.1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів
- 5.2. Виконання місцевих бюджетів за видатками

5.1. Методичні вказівки до вивчення теми

5.1. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів

Сучасний етап фінансово-економічного поступу України потребує посилення ролі органів місцевого самоврядування в комплексному гармонійному розвитку територій. Це зумовлює необхідність пошуку органами місцевого самоврядування дієвих інструментів управління бюджетними коштами регіонів, удосконалення методів використання фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень, усебічного дослідження суті та структури видатків місцевих бюджетів.

Важливо засвоїти роль місцевих видатків у бюджетах:

- ❖ Видатки місцевих бюджетів відображають ступінь децентралізації влади, адже характеризують обсяги задоволення потреб населення певного адміністративно-територіального утворення, пріоритети його соціально-економічного розвитку.

- ❖ Місцеві видатки є інструментом досягнення справедливості в процесі надання певних благ з метою забезпечення граничного рівня добробуту кожного громадянина.

- ❖ Видатки місцевих бюджетів виступають важелем регулювання і стимулювання розвитку різноманітних сфер економіки регіону в територіально-галузевому аспекті та з позицій задоволення потреб різних соціальних груп населення.

- ❖ Видатки місцевих бюджетів яскраво віддзеркалюють значення місцевих бюджетів у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні довкілля.

- ❖ Видаткова частина місцевих бюджетів відображає розвиток адміністративно-територіальної одиниці та визначає напрями використання акумульованих у її бюджеті ресурсів.

Порядок видатків місцевих бюджетів

Згідно зі статтею 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

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

2. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

3. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджені відповідними радами.

4. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

5. Видатки місцевого бюджету здійснюються із загального і спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

6. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку.

7. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної зі здійсненням інвестиційної діяльності, на здійснення інших заходів, пов'язаних із розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Визначення ролі і значення видатків місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку суспільства зумовлює необхідність їх класифікації.

За її допомогою згруповані елементи можуть надати інформацію про рух бюджетних коштів, а також вплинути на хід соціальних та економічних процесів у суспільстві (*табл.*).

Класифікація видатків місцевих бюджетів

N з/п	Критерії	Характеристика
1	2	3
1	За розділами відповідно до бюджетної класифікації	Видатки за функціональною класифікацією
		Видатки за економічною класифікацією
		Видатки за відомчою класифікацією
		Видатки за програмно-цільовою класифікацією
2	За складовими	Видатки спеціального фонду, які фінансуються за рахунок цільових фондів, які виділені під конкретну мету
		Видатки загального фонду, що фінансуються за рахунок загального фонду місцевого бюджету і не мають конкретних (закріплених) цілей фінансування
3	За економічною характеристикою	Поточні – це видатки місцевого бюджету на фінансування підприємств, установ, організацій і органів, визначені на початок бюджетного року, а також на фінансування соціального захисту населення
		Капітальні – це видатки місцевого бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави, а саме: капітальні вкладення (включаючи субсидії приватному сектору і перекази за кордон на капіталовкладення та ін.)
4	За напрямками використання	Видатки на розвиток матеріального виробництва – фінансування виробничих галузей народного господарства
		Видатки на розвиток нематеріального виробництва – фінансування соціальної сфери
5	За суспільним призначенням	Видатки на економічний розвиток
		Видатки на соціально-культурні заходи
		Видатки на науку і освіту
		Видатки на обороноздатність країни
		Видатки на правоохоронну діяльність
		Видатки на управління
		Видатки на зовнішньоекономічну діяльність
Видатки на обслуговування державного боргу		
6	За цільовим призначенням	Видатки на оплату праці
		Видатки на нарахування на оплату праці
		Господарські витрати
		Видатки на поточний і капітальний ремонти
		Дотації тощо

1	2	3
7	За функціональними повноваженнями між окремими рівнями влади	Видатки на здійснення власних повноважень
		Видатки на здійснення делегованих повноважень
		Видатки на здійснення недеlegationаних повноважень
8	За повнотою надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача	Видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, та які розташовані найближче до споживачів
		Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України
		Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України
9	За механізмом організації міжбюджетних відносин	Враховуються при визначенні обсягу трансфертів
		Не враховуються при визначенні обсягу трансфертів

Відповідно до статті 72 Бюджетного кодексу України є такі особливості затвердження місцевого бюджету з *дефіцитом або профіцитом*.

1. Місцевий бюджет може затверджуватися з *дефіцитом* за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Місцевий бюджет може затверджуватися з *профіцитом* за загальним фондом у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, а також для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

2. Місцевий бюджет може затверджуватися з *дефіцитом* за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ (шляхом внесення змін до

рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Місцевий бюджет може затверджуватися з *профіцитом* за спеціальним фондом у разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів.

Держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у формі закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів;

друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;

третья група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст.

Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Видатки третьої групи здійснюються з обласних бюджетів.

1. До видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

1) на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;

2) на освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – I ступеня);

3) на сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки.

2. До видатків, що здійснюються з районних бюджетів і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

- 1) на державне управління:
 - а) органи місцевого самоврядування міст республіканського підпорядкування і обласного значення;
 - б) органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) на освіту:
 - а) дошкільну освіту (у містах обласного значення);
 - б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади;
 - в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
 - г) інші державні освітні програми;
 - г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);
 - д) позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми);
- 3) на охорону здоров'я:
 - а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу [лікарні широкого профілю, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги];
 - б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи із санітарної освіти);
- 4) на соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) державні програми соціального забезпечення;
 - б) державні програми соціального захисту;
 - в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
 - г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- 5) на державні культурно-освітні й театральні-видовищні програми [театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних, зоопарки загальнодержавного значення державної власності];
 - б) на державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

3. До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки:

- 1) на місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) на програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
 - г) центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
 - г) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - д) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
 - е) надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
- 4) на відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);
- 5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;
- 7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 10) транспорт, дорожнє господарство:
 - а) на регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;
 - б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
 - в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
- 11) на заходи з організації рятування на водах;
- 12) обслуговування місцевого боргу;
- 13) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 14) управління комунальним майном;

- 15) регулювання земельних відносин;
- 16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, установлених законом;
- 17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
- 18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та місцевих референдумів;
- 19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань;
- 20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;
- 21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

Згідно зі статтею 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки всіх бюджетів поділяються окремо на **поточні видатки і видатки розвитку**.

Поточні видатки – це витрати бюджету на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного періоду, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого само врядування, соціального обслуговування та інших заходів. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку.

До **видатків розвитку** належать витрати на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенції, кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку міста, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, інші видатки на розширене відтворення, а також на фінансування субвенцій та на сплату основної частини боргу органів місцевого самоврядування. При нестачі основних поточних доходів бюджет розвитку може балансуватися за рахунок установлення місцевою владою нових місцевих податків, випуску позик, отримання субсидій і субвенцій із державного бюджету.

Структура видатків місцевих бюджетів

Поточні:	Видатки розвитку:
<ul style="list-style-type: none"> ● соціальний захист та соціальне забезпечення ● соціально-культурна сфера ● охорона здоров'я ● фізична культура і спорт ● житло і господарство ● пасажирський транспорт ● утримання органів влади 	<ul style="list-style-type: none"> ● інвестиційна та інноваційна сфера ● субвенції ● капітальне будівництво ● придбання обладнання ● сплата основної частини боргу органів місцевого самоврядування

1 група

видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, що розташовані найближче до споживачів;

2 група

видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян

3 група

видатки на фінансування бюджетних установ, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування специфічних програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) освіти: дошкільну освіту; загальну середню освіту (школи, дитячі садки);
- 3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);
- 4) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки;
- 5) місцеву поліцію.

До видатків, які здійснюються з районних бюджетів і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) державне управління:
 - а) органи місцевого самоврядування міст республіканського і міст обласного значення;
 - б) органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) освіти:
 - а) дошкільну освіту (у містах республіканського та містах обласного значення);
 - б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи, дитячі садки (для міст республіканського та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

в) заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки тощо;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (вищі навчальні заклади I—IV рівнів акредитації, що перебувають у спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності).

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

1) місцеву пожежну охорону;

2) позашкільну освіту;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення:

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

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

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

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

5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

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

7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

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

9) транспорт, дорожнє господарство:

а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;

б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);

в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;

10) заходи з організації рятування на водах;

11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;

12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;

13) управління комунальним майном;

14) регулювання земельних відносин;

15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

5.2. Виконання місцевих бюджетів за видатками

Стадіями виконання місцевого бюджету за видатками є:

- 1) установлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт, послуг;
- 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
- 6) використання товарів, робіт, послуг для виконання заходів бюджетних програм;
- 7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів. Відповідно до затвердженого розпису місцевого бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ визначає Кабінет Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету. Розпорядники бюджетних коштів забезпечують управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур та вимог, установлених Бюджетним кодексом.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації – після їх погодження з генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджетними зобов'язаннями (крім витрат, що здійснюються відповідно до частини шостої цієї статті) і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Узяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства. Витрати бюджету на покриття таких зобов'язань не здійснюються.

Вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування збитків та/або шкоди за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються з осіб, винних у взятті таких зобов'язань, у судовому порядку.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі). Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань відбувається так. Розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання ухвалює рішення про їх оплату й дає доручення на здійснення платежу органів, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- 1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- 2) наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- 3) наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

Якщо фактичний обсяг власних надходжень за спеціальним фондом кошторису бюджетної установи менший від планових показників, урахованих у спеціальному фонді її кошторису, то розпорядник бюджетних коштів зобов'язаний до закінчення бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису щодо зменшення власних надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники бюджетних коштів упорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених змін до спеціального фонду кошторису.

Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних

зобов'язань. Якщо створити взаємопов'язану загальнодержавну систему моніторингу результативності бюджетних видатків на регіональному рівні, то оцінити загальну ситуацію з бюджетним плануванням у країні можливо завдяки об'єднанню даних моніторингу територіальних органів влади.

Під *моніторингом видатків місцевого бюджету* слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів запобігання їм із метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки й ухвалення управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону.

Методологічно сутністю моніторингу є процес збору звітної інформації та формування за запитами користувачів інформаційно-аналітичних звітів задля проведення порівняльного аналізу за певний період часу планових і фактичних показників доходів і видатків місцевих бюджетів з метою аналізу оцінки прийнятих рішень і результатів їх виконання, а також обґрунтування прогнозних рішень щодо доходів і видатків на наступний бюджетний період.

Таким чином, призначенням системи моніторингу доходів і видатків (СМДВ) місцевих бюджетів є забезпечення успішної реалізації фінансової політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи.

Напрями здійснення моніторингу виконання місцевого бюджету:

1. Уточнення базового плану видатків.
2. Формування звіту про фактичні видатки порівняно з квартальним планом.
3. Формування місячного бюджетного звіту.
4. Проведення аналізу відхилень
5. Здійснення управлінського обліку (облік витрат).
6. Розмежування витрат за видами.
7. Розрахунок відношення витрат і обсягів послуг.

1. Уточнення базового плану видатків. Одним із методів уникнення конфлікту і надання місцевим фінансовим управлінцям необхідної інформації є уточнений базовий план видатків. Цей план надає фіскальним менеджерам схеми попереднього використання бюджетних коштів в особливих умовах бюджету поточного року, які можуть скластися після затвердження бюджету і кошторису. За умови включення інформації про доходи він може також застосовуватися і для планування доходів.

2. Формування звіту про фактичні видатки порівняно з квартальним планом. Як елемент своєї аналітичної функції, бюджетне управління чи відділ на місцевому рівні здійснює моніторинг квартальних обсягів видатків порівняно з річним планом, щоб передбачити проблеми майбутніх кварталів.

3. *Формування місячного бюджетного звіту.* Учасники бюджетного процесу та аналізу бюджетних потоків на місцевому рівні розглядають метод бюджетної звітності, який включає нездійснені видатки та заборгованість. Це важливо, оскільки при цьому фіксуються і стають відомими неоплачені замовлення та угоди, які вимагатимуть платежів. Ця заборгованість виникає протягом усього року, вона не запланована на початку і може призвести або до боргу, або до дефіциту. Система обліку не фіксує цієї заборгованості – дебет вноситься лише тоді, коли змінюється власник грошей. Мішані системи нарахувань, зобов'язань або заборгованості, навпаки, включають заборгованість для кращого управління бюджетом. Тому важливо формувати щомісячні бюджетні звіти.

4. *Проведення аналізу відхилень.* Протягом відповідного бюджетного року бюджетне управління чи відділ на місцевому рівні здійснює моніторинг відхилень фактичних видатків від запланованих у місцевому бюджеті. Різниця може бути спричинена поєднанням:

- а) секвестрування;
- б) трансфертів між статтями і програмами;
- в) недостатністю надходжень, збільшенням видатків, які часто призводять до заборгованості.

Для повної картини таке управління (відділ) також здійснює моніторинг відхилень за попередній рік (рік до року) і квартальних відхилень.

5. *Здійснення управлінського обліку (облік витрат).* Системи обліку витрат перетворюють видатки на платежі:

- 1) для встановлення точних сум платежів за платні послуги;
- 2) оцінки рішень щодо укладення угод на надання конкретних послуг;
- 3) обґрунтування бюджетів з погляду вартості за одиницю при оцінці наданих послуг (запити на основі результатів діяльності);
- 4) визначення графіка роботи.

Системи обліку витрат поділяють організації на пункти витрат і пункти відповідальності з метою розподілення витрат і фіксування управлінської відповідальності за результати. Наприклад, оскільки пункти витрат, як правило, дають управлінцю вимірювані результати, то всі види діяльності із забезпечення підходять для обліку витрат. Пункти витрат можуть мати форму спеціальних фондів, як-от кошти внутрішніх послуг (наприклад, для забезпечення обробки даних), для яких обчислюються доходи і видатки.

6. *Розмежування витрат за видами.* У світовій практиці існує два види витрат у плані виконання відповідного місцевого бюджету: прямі і непрямі. Прямі витрати включають роботу, матеріали та обладнання, які змінюються залежно від виду роботи. Непрямі, або накладні, витрати, як-от офісна підтримка, телефонний зв'язок, відрядження, час керівника управління та додаткові виплати, не змінюються прямо, залежно від роботи. Ці витрати накопичуються і розподіляються пропорційно на рівні управління.

7. *Розрахунок відношення витрат і обсягів послуг.* У світовій практиці виділяють чотири основні відношення, які утворюються між рівнем витрат і обсягом послуг: постійні, напівпостійні, змінні та напівзмінні. Постійні витрати не змінюються залежно від роботи, що виконується, як наприклад, оренда, комунальні послуги, борги та послуги за контрактом. Напівпостійні, або перехідні, витрати зростають у певних інтервалах, скажімо, заробітна плата управлінцям до прийняття на роботу нового керівника. Змінні витрати залежать від змін обсягів роботи, як-от постачання, робоча сила та обладнання. Напівзмінні витрати включають як постійні, так і змінні витрати, як, наприклад, обслуговування. Витрати на комунальні послуги також є напівзмінними, оскільки місто часто сплачує місячні платежі за послуги плюс приріст за використання.

5.2. Термінологічний словник

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюджетні асигнування – форма фінансового забезпечення за рахунок централізованого фонду грошових коштів держави.

Бюджетні зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетні призначення – повноваження, яке надано головному розпорядникові коштів бюджету Законом України про Державний бюджет, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження, яке дозволяє Мінфіну, Державному казначейству або місцевому фінансовому органу надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету.

Видатки бюджетів – економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, і децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.

Видатки місцевих бюджетів – економічні відносини, які виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади.

Видатки розвитку – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Делеговані державні повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Категорії видатків – державні платежі, які не підлягають поверненню. Вони бувають відплатними, тобто здійсненими в обмін на товар чи послугу, або невідплатними (односторонніми).

Кошторисне фінансування – функціонування бюджетних установ на підставі кошторису. Кошторис є основним фінансовим документом бюджетної установи, який на бюджетний період установлює повноваження на отримання надходжень і розподіляє бюджетні асигнування для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення певних результатів.

Обов'язкові видатки – видатки, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладаються на всі органи місцевої влади з метою забезпечення певних стандартів послуг у масштабах всієї країни.

Повноваження місцевого самоврядування – визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Поточні видатки – витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, визначені на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів із соціального захисту населення, та інші видатки, що не належать до видатків розвитку.

Розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

5.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Індекс відносної податкоспроможності – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності:

а) адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні в розрахунку на одного мешканця;

б) адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником в Україні в розрахунку середньої чисельності мешканців;

в) окремих підприємств, що розташовані в цьому регіоні;

г) немає правильної відповіді.

2. Розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються:

а) окремо для кожної галузі (управління, освіта, охорона здоров'я тощо) та з урахуванням кількості мешканців і кількості споживачів соціальних послуг;

б) для всіх галузей регіону (управління, освіта, охорона здоров'я тощо);

в) для всіх установ регіону різних галузей (управління, освіта, охорона здоров'я тощо);

г) для всіх галузей регіону (управління, освіта, охорона здоров'я тощо).

3. Видатки бюджету – це витрати:

а) що виникають за умов виконання державою своїх обов'язків;

б) які спрямовані на капітальні вкладення;

в) які передбачають поворотність і платність;

г) усі відповіді правильні.

4. Видатки бюджету класифікують за такими ознаками:

а) за функціями і економічною характеристикою операцій;

б) головним розпорядником бюджетних коштів;

в) бюджетними програмами;

г) усі відповіді правильні.

5. Функціональна класифікація означає склад видатків:

а) за галузями економіки;

б) розпорядниками коштів;

в) завданнями, з виконанням яких пов'язані видатки;

г) правильної відповіді немає.

6. Відповідно до економічної класифікації видатки є:

а) внутрішні і зовнішні;

б) поточні і капітальні;

в) усі відповіді правильні;

г) правильної відповіді немає.

7. Поточні бюджетні видатки – це:

а) фінансування інвестиційної діяльності;

б) фінансування органів державної влади, бюджетних установ;

в) фінансування інноваційної діяльності;

г) усі відповіді правильні.

8. Структуру бюджетної класифікації в Україні розробляє:

а) Верховна Рада;

б) Кабінет Міністрів;

в) Міністерство фінансів;

г) Національний банк.

9. Відомча структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:

а) до основних економічних ознак;

б) головних розпорядників коштів;

в) основних функцій держави;

г) правильної відповіді немає.

10. Економічна структура видатків бюджетної класифікації будується відповідно:

а) до основних економічних характеристик операцій, при проведенні яких здійснюються видатки;

б) головних розпорядників коштів;

в) основних державних програм;

г) усі відповіді правильні.

11. Захищені статті бюджету – це:

а) статті видатків, що закріплені за певними доходами;

б) статті видатків, що не підлягають скороченню через невиконання дохідної частини бюджету;

в) правильної відповіді немає;

г) усі відповіді правильні.

12. Секвестр бюджету застосовується для:

а) міжбюджетного регулювання;

б) бюджетного контролю;

в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;

г) усі відповіді правильні.

13. Бюджетна класифікація – це групування за однорідними ознаками:

а) доходів бюджету;

б) видатків бюджету;

в) доходів, видатків, фінансування бюджету, боргу;

г) усі відповіді правильні.

14. Тільки закріплені доходи має:

а) державний бюджет;

б) місцевий бюджет;

в) спеціальний бюджет;

г) усі відповіді правильні.

15. Бюджет має такі складові:

а) загальний фонд;

б) спеціальний фонд;

в) резервний фонд;

г) усі відповіді правильні.

16. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це:

а) гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу доходів;

б) гарантований органами самоврядування в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

в) середній по Україні середньодушовий кошик доходів на кошик доходів місцевого самоврядування;

г) правильної відповіді немає.

17. Чинники, які враховуються при розрахунках видатків на охорону здоров'я:

а) чисельність працівників органів управління залежно від чисельності населення області (міста);

б) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;

в) коригувальні коефіцієнти до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів, вікову структуру населення, надання послуг відомчими закладами охорони здоров'я;

г) правильні відповіді б) і в).

18. До етапу програмно-цільового планування належить:

а) розроблення, аналіз і вибір програм, визначених у програмних документах;

б) визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм;

в) визначення довго- і короткострокових цілей;

г) аналіз виконання попередніх проектів.

19. Основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів:

а) поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;

б) процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території;

в) регіоналізація економічних та соціальних процесів;

г) усі відповіді правильні.

20. Принцип відповідності формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає:

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

б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;

в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;

г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

21. Принцип раціональності формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає:

а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;

б) необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів;

в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;

г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

22. Принцип ефективного використання коштів передбачає:

а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;

б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;

в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;

г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

23. Принцип оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів передбачає:

а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;

б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;

в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;

г) принцип, за яким обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

24. Принцип постійного контролю передбачає:

а) бюджетні призначення головним розпорядником коштів, що визначаються рішенням про місцевий бюджет;

б) принцип, за яким кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи;

в) результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів;

г) принцип, за яким виявляються недоліки та помилки, своєчасне їх усунення, а також оцінка правильності визначення обсягів.

25. Помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі на бюджетний період, – це:

а) план асигнувань;

б) бюджетний розпис;

в) зобов'язання бюджетної установи;

г) бюджетний запит.

26. Розпорядники бюджетних коштів – це:

а) бюджетні установи, що мають права на одержання бюджетних коштів та здійснення видатків з бюджету;

б) державний бюджет;

в) місцевий бюджет;

г) органи місцевого самоврядування.

27. Поточні видатки – це:

а) пов'язані з утриманням бюджетних установ, що діють на початок бюджетного року, фінансування заходів соціального захисту населення та інших поточних заходів;

б) пов'язані з інвестуванням коштів бюджету в основні фонди і нематеріальні активи зі створенням державних запасів і резервів;

в) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

г) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

28. Капітальні видатки – це:

а) пов'язані з утриманням бюджетних установ, що діють на початок бюджетного року, фінансування заходів соціального захисту населення та інших поточних заходів;

б) пов'язані з інвестуванням коштів бюджету в основні фонди і нематеріальні активи зі створенням державних запасів і резервів;

в) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

г) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

29. Програмно-цільовий метод планування бюджетних показників передбачає:

а) розроблення головної мети розпорядників коштів, цілей і завдань бюджетних програм та напрямів діяльності, показників витрат і результатів тощо;

б) розрахунок бюджетних показників у розрізі окремих статей доходів і видатків за кожною установою, виходячи з установлених цілей;

в) планування бюджету як сукупності бюджетних програм;

г) обчислення цільових показників шляхом визначення впливу на них різних факторів та математичного моделювання.

30. Нормативний метод планування бюджетних показників базується:

а) на узагальнених (наприклад щодо кількості населення) або деталізованих нормативах (наприклад, посадові оклади або пільги окремим категоріям згідно із законодавством);

б) розрахунку бюджетних показників у розрізі окремих статей доходів і видатків за кожною установою, виходячи з установлених цілей;

в) плануванні бюджету як сукупності бюджетних програм;

г) обчисленні цільових показників шляхом визначення впливу на них різних факторів та математичного моделювання.

5.4. Питання для самоконтролю

1. Розкрийте залежність видатків місцевих бюджетів від рівня бюджетної системи.

2. Проаналізуйте склад і структуру видаткової частини місцевих бюджетів України.
3. Охарактеризуйте роль видатків місцевих бюджетів у фінансуванні заходів соціального спрямування.
4. Назвіть особливості планування окремих видатків місцевих бюджетів.
5. Дайте характеристику принципів кошторисного фінансування.
6. Вкажіть структуру видатків місцевих бюджетів.
7. Назвіть критерії розмежування видатків між бюджетами.
8. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
9. Назвіть видатки місцевих бюджетів, що не враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
10. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.

5.6. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 6. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

План

- 6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення
- 6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання
- 6.3. Необхідні умови підвищення результативності фінансового вирівнювання

6.1. Методичні вказівки до вивчення теми

6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення

Вивчаючи дану тему необхідно з'ясувати сутність і призначення фінансового вирівнювання.

Адміністративно-територіальні одиниці кожної країни характеризуються різним рівнем та певними особливостями соціально-економічного розвитку, що спричинено багатьма чинниками – історичними, географічними, природно-кліматичними тощо. В Україні розбіжності у темпах розвитку територій протягом 1990-х років на тлі кризових явищ призвели до суттєвих диспропорцій, до диференціації регіонів за їхніми конкурентними перевагами та різними умовами для проживання громадян унаслідок відмінностей у переліку та якості суспільних послуг, які їм надають органи державної та місцевої влади.

Поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівнях істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їхню ефективність. Тому основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

Зазначена мета державної регіональної політики реалізується за допомогою фінансового вирівнювання, яке здійснюється зокрема через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

Загальноекономічні причини регіональних відмінностей у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів і видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- брак заінтересованості органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

У зв'язку з цим як доходи, так і видатки місцевих бюджетів окремих регіонів України мають істотні відмінності. І тому виникає потреба фінансового вирівнювання, яке б нівелювало (у певних межах) такі відхилення, які створюють неоднакові умови для надання державними органами економічних, соціальних, адміністративних та інших послуг.

Важливо засвоїти, що фінансове вирівнювання спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню. В межах фінансового вирівнювання здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між «бідними» і «багатими» у фінансовому сенсі територіями – по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання полягає в перерозподілі фінансових ресурсів на користь тих територій, котрі мають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси, які таким чином потрібно усунути.

Під **фінансовим вирівнюванням** слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій. Але оскільки на теперішній час у нас не розроблені і законодавчо не визначені державні соціальні гарантії, то метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків, який склався у країні.

Принципи фінансового вирівнювання

- урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які по потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів із метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами України.

Фінансове вирівнювання проводиться багатопланово, з використанням різноманітних інструментів. Одним із напрямів фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів як основного джерела фінансування потреб територіальних громад для забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій. У бюджетній системі рух ресурсів може здійснюватись як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й управління і органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що потрібно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином, основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян усієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш забезпечених громад мова може бути про забезпечення надання на

однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією суспільних послуг.

Таким чином, об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірністю соціально-економічного розвитку територій країни, внаслідок чого спостерігаються досить значні відмінності у переліку та якості суспільних послуг, які надаються населенню. Фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо. Фінансове вирівнювання здійснюється, зокрема, через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання

Збалансування місцевих бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи. Такий перерозподіл проводиться між центральним бюджетом і місцевими бюджетами, а також через механізми вилучення бюджетних ресурсів із місцевих бюджетів територій з відносно високим рівнем дохідного потенціалу і спрямування бюджетних ресурсів до місцевих бюджетів менш забезпечених у фінансовому сенсі адміністративно-територіальних формувань. Іншими словами, бюджетне регулювання можна визначити як діяльність щодо збалансування бюджетів усіх рівнів та видів.

Бюджетне регулювання – це складна і відповідальна діяльність у складі бюджетної системи, йому належить особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

Важливо звернути увагу на завдання бюджетного регулювання:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоям у фінансуванні видатків;
- створення заінтересованості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому аспекті територіями;

- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Таким чином, бюджетне регулювання – це збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (*табл.*).

Таблиця

Мета бюджетного регулювання та шлях її досягнення

Бюджетне регулювання		
Мета	вертикальне	горизонтальне
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
Шлях досягнення	Розподіл видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів.

Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з поділом повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування.

Способи розмежування бюджетних доходів у світовій практиці

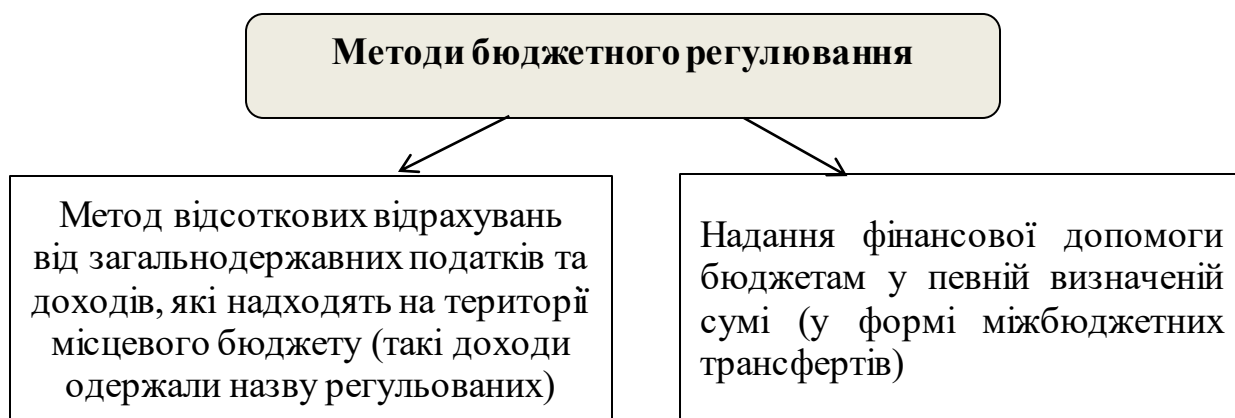
- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- установа територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовують другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування одержують власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їхній території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до загальнодержавних податків (у межах, визначених центральним урядом).

В Україні, з її перехідною економікою, бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишньої командно-адміністративної економіки, зокрема їй була притаманна практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в нашій країні до недавнього часу являло собою поєднання першого і другого з відзначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, виключно до державного бюджету надходять податок на додану вартість, мито, кошти від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів – місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, доходи від реалізації чи оренди комунального майна), а крім цього, в окремі роки проводилося розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 року переважно використовувався метод розщеплення податків між державним бюджетом і місцевими бюджетами; у 1997–1998 роках намітилася тенденція до розподілу податків: до державного бюджету були передані непрямі податки, у місцеві бюджети – прямі податки; у 1999 році знову повернулись до системи розщеплень податкових надходжень. Починаючи з 2000 року діє як вихідна система розподілу податкових надходжень, крім того, застосовується розщеплення окремих видів доходів між бюджетами різних рівнів.

Отже, у вітчизняній бюджетній практиці використовуються такі два методи бюджетного регулювання:



Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований ще у 1930-х роках разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, притаманної командно-адміністративній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку про його переваги, серед яких відзначали такі:

- збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснювати його досить ефективно;

- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену їх частину до місцевих бюджетів можна одержати лише за умови надходження усіх запланованих сум;

- місцеві фінансові органи відповідають за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється, зокрема, й тим, що як регульовані у нас традиційно використовують такі доходи, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; досить великими розмірами надходжень; рівномірністю надходження на території країни; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах доходів.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб. Перелік регульованих податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, став досить обмежений (для місцевих бюджетів – це податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання природних ресурсів, державне мито), проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Не слід забувати, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою, і навіть не від обсягів коштів, а від гнучкості механізму перерозподілу.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовувалися різні види нормативів відсоткових відрахувань від регульованих податків:

- *єдині* нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць;

- *єдині в межах певних груп* місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи;

- *індивідуальні* нормативи для кожного місцевого бюджету.

В економічній літературі досить поширеним є погляд на індивідуальні нормативи в бюджетному регулюванні як на атрибут адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Дійсно, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці командно-адміністративної економіки використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до доходів місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох учених і практиків, перевагу слід віддавати єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, у процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, призведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

Так, у 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регульовальними податками. У 1998 році була спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплено непрямі податки, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 році повернулися до застосування групових нормативів відрахувань. Починаючи з 2000-го перевагу віддано єдиним нормативам, що більшою мірою відповідає ринковим засадам господарювання.

Найбільш значна диференціація індивідуальних нормативів відрахувань мала місце щодо податку на додану вартість, якому в першій половині 1990-х років відводилося головну роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Таким чином, застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць

Перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

6.3. Необхідні умови підвищення результативності фінансового вирівнювання

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Такий висновок зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. В Концепції акцентовано, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Тому як першочергову визначено необхідність розв'язання проблеми погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Важливо засвоїти, що публічні послуги мають надаватися відповідно до встановлених державних стандартів з урахуванням необхідності дотримання таких засад:

- територіальної доступності, що передбачає надання визначеного переліку послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг, за якої органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру;
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, що є важливою умовою забезпечення ефективного механізму надання публічних послуг;
- професійності надання публічних послуг як гарантії їхньої належної якості.

Однією з необхідних умов забезпечення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, а також підвищення ефективності фінансового вирівнювання в Україні є проведення *бюджетної децентралізації*, адже кінцевою метою її є поліпшення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади. За своїм змістом бюджетна децентралізація становить передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

Проведення бюджетної децентралізації неможливе без створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Тому Концепцією передбачено застосування певних підходів,

які в кінцевому підсумку впливатимуть на проведення фінансового вирівнювання:

- наділення органів місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для здійснення визначених законом повноважень;
- розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя тощо.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, одним із

першочергових завдань також визначено проведення децентралізації. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, при цьому під субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості і ефективності їх розподілу і витрачання.

Прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, участь у ньому широких верств населення стає в сучасних умовах важливою і неодмінною умовою проведення бюджетної децентралізації в Україні.

Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:

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

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

Вихідні засади бюджетної прозорості визначені низкою міжнародних документів, зокрема такими: Лімська декларація керівних принципів контролю (1977), Кодекс кращої практики щодо прозорості в податково-бюджетній сфері, розроблений Міжнародним валютним фондом (1998), Декларація про прозорість, підзвітність і громадську участь у бюджетному процесі (Танзанія, 2011), Глобальна ініціатива щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері (2012).

В Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України, Бюджетному кодексі України (2010), законах України «Про інформацію» (1992), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про доступ до публічної інформації»

(2011), Указі Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» (2011) та інших нормативних актах.

Протягом останніх років у низці концептуальних урядових документів щодо модернізації державних фінансів, місцевого самоврядування, а також у довгострокових стратегіях розвитку країни ставилися завдання із забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному і місцевому рівнях, а також максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвиткові форм прямого народовладдя. Вирішення зазначених питань передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007), Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (2013), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014), «Стратегією реформ – 2020» (2014).

Проте аналіз чинної бюджетної практики дає можливість зробити висновок, що реальної прозорості бюджетного процесу в нас поки що не досягнуто. За оцінками Міжнародного бюджетного партнерства, протягом останніх років відбулося зменшення індексу відкритості бюджету в Україні з 62 балів до 54 балів (за 100-бальною шкалою), головним чином унаслідок:

- низької якості доступних для громадськості бюджетних документів;
- неоприлюднення піврічного звіту виконання бюджету, на основі якого приймаються рішення щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику;

- відсутності «бюджету для громадян», тобто представлення бюджету в доступній для широких верств населення формі, що необхідно для розуміння урядових планів відносно збільшення державних доходів та напрямів витрачання суспільних ресурсів задля досягнення цілей бюджетної політики;

- низького рівня участі громадськості в бюджетному процесі.

Суттєве поліпшення стану бюджетної прозорості є однією з основних складових фінансового вирівнювання, зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства в Україні.

Важливо засвоїти, що для забезпечення бюджетної прозорості необхідно:

- сформувати нормативно-правову базу і законодавчо закріпити вимоги щодо оприлюднення бюджетної інформації в обсягах та порядку згідно з міжнародними стандартами бюджетної прозорості;

- запровадити обов'язкове оприлюднення піврічного звіту про виконання бюджету у форматі, який дає можливість проаналізувати ухвалені рішення органами центральної та місцевої влади щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику держави і органів місцевого самоврядування;

- запровадити обов'язкове оприлюднення проектів рішень про місцеві бюджети, місячних та піврічних звітів про їх виконання, аудиторського висновку про виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів;
- розробити стандартний формат доступного до розуміння громадськістю «бюджету для громадян» окремо щодо державного і місцевих бюджетів, законодавчо визначити обов'язковість та порядок його розроблення й оприлюднення;
- розробити комплекс заходів, спрямованих на збільшення можливостей та форм активного залучення громадськості до всіх стадій бюджетного процесу щодо державного бюджету і місцевих бюджетів.

Таким чином, важливою умовою підвищення результативності фінансового вирівнювання є децентралізація управління, і в тому числі бюджетна децентралізація. Для успішного їх здійснення необхідно: провести подальше системне зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування; сформувавши ефективний механізм стимулювання податкових зусиль територіальних громад; установити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів; утілювати в бюджетну практику принципи публічності та прозорості.

Бюджетна децентралізація і прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях сприятимуть поліпшенню якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

6.2. Термінологічний словник

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

Бюджетне регулювання – збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Вертикальне бюджетне вирівнювання – вирівнювання доходів і видатків бюджетів різних рівнів, яке проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади і управління та органами місцевого самоврядування.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання – вирівнювання видатків місцевих бюджетів одного рівня (обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті.

Дотації додаткові – вид міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання пільг, установлених державою.

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Коефіцієнт вирівнювання – показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування.

Кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів – доходи загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам.

Кошик доходів місцевих бюджетів – доходи загального фонду, закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів – міжбюджетний трансферт, який встановлюється для тих місцевих бюджетів, у яких розрахунковий обсяг доходів перевищує розрахунковий обсяг видатків, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Регульовані доходи – загальнодержавні податки і збори, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів; надаються у визначеній частині від загальної суми надходжень на території місцевого самоврядування.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

6.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Яке з перелічених визначень розкриває зміст міжбюджетних відносин:

а) сукупність трансфертів, що надаються місцевим бюджетам протягом року;

б) відносини між державою і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів необхідними фінансовими ресурсами;

в) відносини між органами місцевого самоврядування, метою яких є збалансування місцевих бюджетів;

г) відносини між державою і місцевими органами влади щодо формування доходів відповідних бюджетів.

2. Які органи є суб'єктами міжбюджетних відносин:

а) органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входять повно важення щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;

б) органи державної влади й управління, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;

в) розпорядники бюджетних коштів другого і третього ступенів, а також одержувачі бюджетних коштів;

г) громадські організації та політичні партії.

3. Під бюджетним регулюванням слід розуміти надання коштів:

а) з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету;

б) з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі субсидій;

в) з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;

г) з державного бюджету виключно бюджетам місцевого самоврядування з метою збалансування доходів і видатків вказаних бюджетів.

4. Які є методи бюджетного регулювання:

а) балансовий;

б) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів;

в) встановлення надбавок до загальнодержавних податків;

г) надання фінансової допомоги бюджетам у формі позик.

5. Фінансове вирівнювання – це:

а) приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення;

б) перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;

в) ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій;

г) спрямування коштів із «багатших» регіонів у «бідніші» з метою збалансування дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів.

6. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами враховує:

- а) показники затрат;
- б) загальний обсяг ресурсів бюджету;
- в) розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів;
- г) індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

7. Чинний порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із Державного бюджету України спрямований:

- а) на зміцнення самостійності місцевих бюджетів і посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази;
- б) послаблення самостійності місцевих бюджетів;
- в) заінтересованості фінансових органів у недовиконанні надходжень;
- г) підтримку малого та середнього бізнесу.

8. Під індексом відносної платоспроможності слід розуміти відношення:

- а) обсягу надходжень до місцевого бюджету до чисельності населення в адміністративній одиниці;
- б) обсягу надходжень у місцевий бюджет до середнього обсягу надходжень у місцеві бюджети в Україні;
- в) середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування до середнього в Україні обсягу середньодушового кошика доходів;
- г) середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування до чисельності населення в адміністративній одиниці.

9. Під час розрахунку видатків на культуру і мистецтво враховуються:

- а) кількість закладів культури і мистецтва в адміністративно-територіальній одиниці;
- б) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- в) обсяг меценатської допомоги закладам культури і мистецтва;
- г) питома вага видатків на культуру та мистецтво в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів.

10. Система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади – це:

- а) фінансове вирівнювання;
- б) бюджетне фінансування;
- в) фіскальне адміністрування;
- г) банківське кредитування.

11. Принцип ефективності фінансового вирівнювання територій означає таке:

а) при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх розмір, потрібно враховувати тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади;

б) методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів слід застосовувати без істотних змін протягом тривалого періоду часу;

в) розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів;

г) фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність місцевої влади і спонукати її до підвищення ефективності надання суспільних благ та послуг.

12. Передумовами розвитку міжбюджетних відносин в Україні є:

а) історичні;

б) суспільно-правові;

в) економічні;

г) усі відповіді правильні.

13. Економічні передумови розвитку міжбюджетних відносин в Україні – це:

а) необхідність проведення всебічного зміцнення дохідної бази та розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів;

б) потреба у проведенні обґрунтування доцільності використання бюджетних та податкових преференцій;

в) можливість використання досвіду міжбюджетних відносин у період економічних реформ;

г) наявність центральних органів виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування.

14. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом і бюджетами районів у місті здійснюється у порядку, затвердженому:

а) Верховною Радою України;

б) обласною радою;

в) міською радою;

г) немає правильної відповіді.

15. Міжбюджетні трансферти відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на такі види:

а) базова дотація;

б) субвенції;

в) реверсна дотація;

г) усі відповіді правильні.

16. Базова дотація – це:

а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території;

б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;

г) немає правильної відповіді.

17. Яке визначення субвенції є правильним:

а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;

г) немає правильної відповіді.

18. Бюджетний кодекс України визначає поняття «реверсна дотація» як:

а) трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

б) кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

в) трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання;

г) немає правильної відповіді.

19. Трансферт, який надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, – це:

а) базова дотація;

б) субвенція;

в) реверсна дотація;

г) немає правильної відповіді.

20. Трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання, – це:

а) базова дотація;

б) субвенція;

в) реверсна дотація;

г) немає правильної відповіді.

21. Які трансферти місцевим бюджетам можуть передбачатись у державному бюджеті:

а) базова дотація;

б) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;

в) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою;

г) усі відповіді правильні.

22. Які субвенції місцевим бюджетам можуть передбачатись у державному бюджеті:

а) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);

б) освітня субвенція;

в) субвенція на підготовку робітничих кадрів;

г) усі відповіді правильні.

23. Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:

а) точніше визначати потреби громадян;

б) впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості;

в) підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів органами влади;

г) усі відповіді правильні.

24. З урахуванням яких параметрів здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад:

а) чисельність населення;

б) надходження податку на додану вартість;

в) обсяг валового внутрішнього продукту;

г) усі відповіді правильні.

25. Крім яких випадків, індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік:

а) виділення нових або зміни статусу наявних адміністративно-територіальних одиниць;

б) зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;

в) зміни податкового законодавства;

г) усі відповіді правильні.

26. Які види міжбюджетних трансфертів можуть передбачати місцеві ради у відповідних бюджетах:

а) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

б) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

в) дотації та інші субвенції;

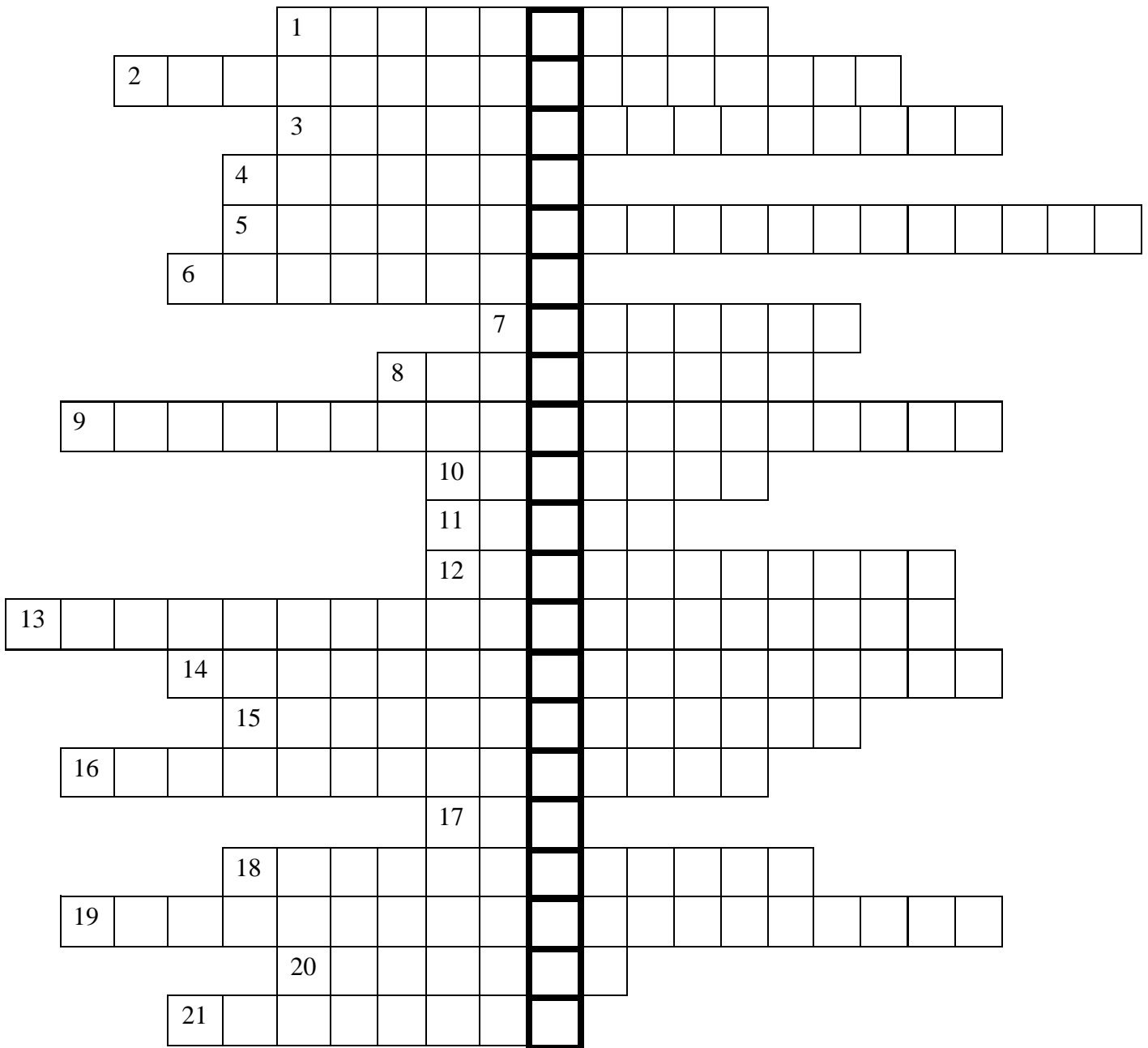
г) усі відповіді правильні.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

- 1 Інструмент бюджетного регулювання
- 2 Інструмент бюджетного регулювання
- 3 Загальнодержавний податок
- 4 Вид субвенції
- 5 Механізм збалансування місцевих бюджетів
- 6 Головний плановий документ бюджетної установи
- 7 Вид видатків бюджету
- 8 Вид міжбюджетних трансфертів
- 9 Процес збалансування місцевих бюджетів
- 10 Вид субвенції.



- 11 Види нормативів відрахувань від регульованих доходів
 - 12 Вид бюджетного регулювання
 - 13 Інструмент бюджетного регулювання
 - 14 Загальнодержавні податки і збори, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів
 - 15 Вид бюджетного регулювання
 - 16 Фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються і витрачаються на відповідній території
 - 17 Загальнодержавний податок
 - 18 Загальнодержавний податок
 - 19 Метод розмежування доходів між ланками бюджетної системи
 - 20 Вид видатків бюджету
 - 21 Різновид субвенцій
- Зашифрований термін означає приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій.

6.4. Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте сутність міжбюджетних відносин. Розкрийте їхню роль і значення у функціонуванні бюджетної системи України.
2. Поясніть сутність поняття фінансового вирівнювання. Охарактеризуйте особливості його реалізації в Україні.
3. З'ясуйте сутність бюджетного регулювання. Його завдання.
4. Проаналізуйте відміни вертикального і горизонтального бюджетного регулювання.
5. Поясніть сутність поняття "міжбюджетні трансферти". Назвіть їхні види, що застосовують в Україні та за кордоном.

6.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.

7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

План

- 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні
- 7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження
- 7.3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів
- 7.4. Бюджетний розпис. Внесення змін до бюджетних призначень.

7.1. Методичні вказівки до вивчення теми

7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

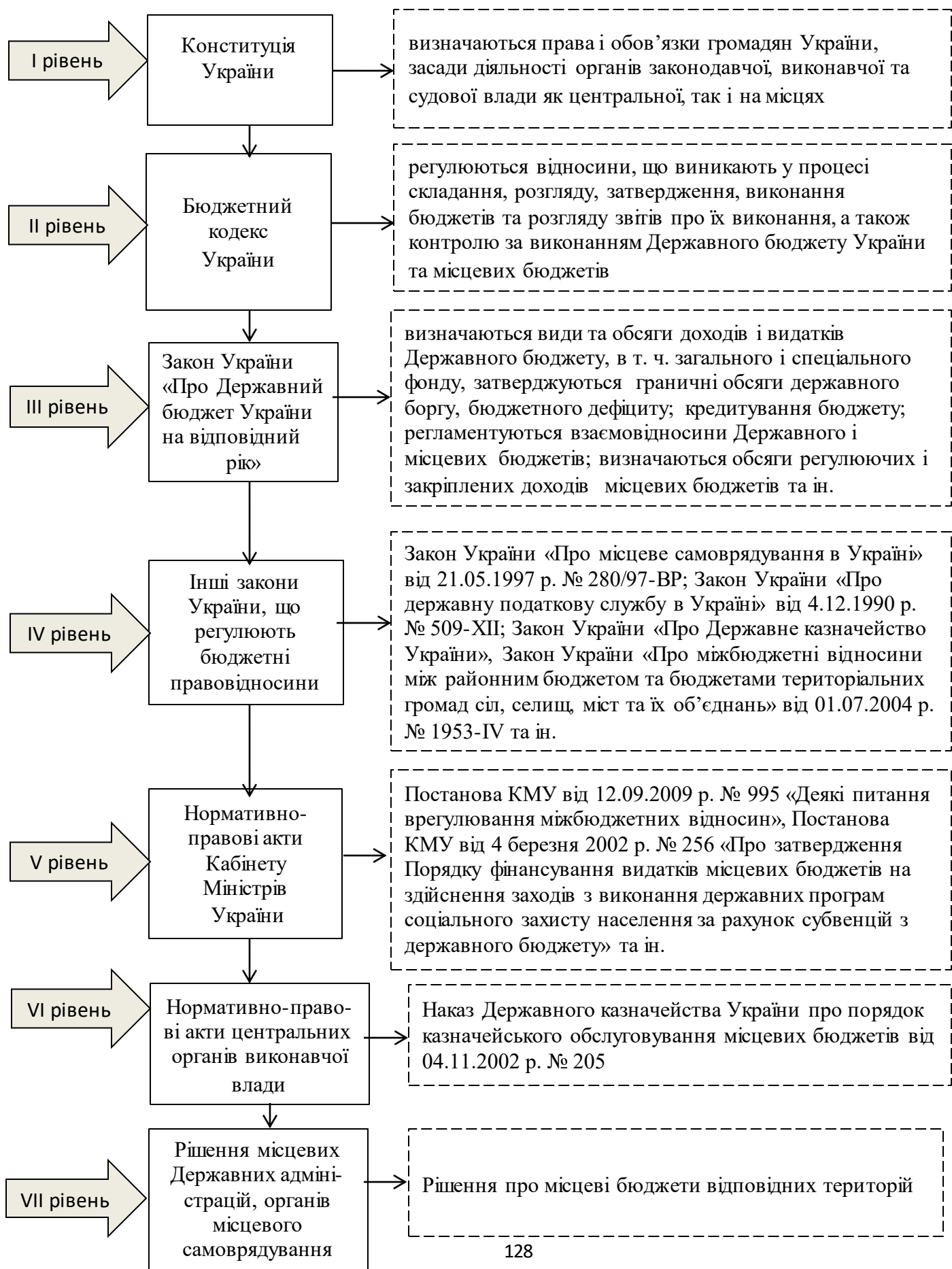
Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи, то *бюджетний процес на місцевому рівні* – це бюджетні правовідносини з приводу формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій і повноважень відповідно органів державної влади, органів влади, органів місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетна система ґрунтується на десяти принципах, які визначають основні, вихідні положення, правила діяльності учасників бюджетних відносин. Усі принципи взаємозалежні, регулюють бюджетні правовідносини і діяльність учасників бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівнях. Саме дотримання цих принципів визначає ефективність бюджетного процесу на усіх рівнях.

Важливо засвоїти, що бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

- єдності;
- збалансованості;
- самостійності;
- повноти;
- обґрунтованості;
- ефективності та результативності;
- субсидіарності;
- цільового використання бюджетних коштів;
- справедливості і неупередженості;
- публічності та прозорості.

Нормативно-правові акти, що регламентують здійснення бюджетного процесу в Україні



Необхідно підкреслити, що Бюджетним кодексом України регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Відповідно до принципу самостійності, бюджетний процес, який здійснюється на місцевому рівні, є окремою, порівняно самостійною складовою національного бюджетного процесу, що здійснюється з урахуванням пріоритетів відповідної територіальної громади. Бюджетний процес є складовою бюджетної політики органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні тісно пов'язаний з бюджетним процесом держави, то ступінь взаємозалежності визначає ступінь фінансової децентралізації відповідних територій. Відповідно до юридичних норм, в Україні створені умови для самостійного та незалежного бюджетного процесу на місцевому рівні.

Бюджетний процес – це тривалий у часі процес, який охоплює термін понад два роки і не збігається з бюджетним періодом. Бюджетний процес – це процедура загальнонаціонального змісту і має політичний, управлінський, плановий, комунікаційний і фінансовий виміри.

Стадії бюджетного процесу:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд проекту й ухвалення закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й ухвалення рішення щодо нього.

В науковій літературі визначають поняття бюджетного циклу. Бюджетний цикл охоплює в часовому просторі час бюджетного процесу, який триває понад два роки і забезпечує виконання усіх чотирьох стадій бюджетного процесу.

Кожну стадію бюджетного процесу поділяють на кілька етапів.

1. Стадія складання проектів бюджетів.
2. Стадія розгляду і прийняття рішення про місцевий бюджет.
3. Основні процедури на стадії виконання бюджету.
4. Формування звітів про виконання місцевих бюджетів.

7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження



Права і обов'язки органів місцевого самоврядування щодо формування та використання бюджету

Органи місцевого самоврядування	Права і обов'язки
Права	
Місцеві органи	<ul style="list-style-type: none"> • приймати власний бюджет • формування дохідної частини бюджету • проведення видаткової політики • на резервний фонд та оборотну касову готівку
Обласні та районні органи місцевої влади	складання зведених бюджетів
Сільські, селищні та міські ради	введення місцевих податків і зборів затверджувати нормативи відрахувань до бюджетів
Обов'язки	
Місцеві органи	<ul style="list-style-type: none"> • складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; • щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; • підготовка й подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних та обласних бюджетів; • забезпечення надходження загальнодержавних податків і зборів та мають право частину з цих надходжень залишати у своїх бюджетах у межах, встановлених вищим органом влади відповідним рішенням про бюджет на поточний бюджетний період; • передача з місцевого до Державного бюджету частини надлишку доходів над видатками у випадках, коли доходи від закріплених за місцевим бюджетом загальнодержавних податків і зборів перевищують його мінімальний розмір

Бюджетним кодексом передбачено наділення певними повноваженнями органам різних рівнів (територіальний орган Міністерства фінансів України, територіальні управління Державної казначейської служби України, територіальні органи Державної фіскальної служби, територіальні управління Державної фінансової інспекції), які є учасниками бюджетного процесу.

При розгляді даного питання слід звернути увагу на те, що до пріоритетних напрямів діяльності структурних підрозділів з питань фінансів обласних, Київської міської ради, районних державних адміністрацій на місцевому рівні належать:

1) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) здійснення заходів із підвищення ефективності управління місцевими фінансами;

3) проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану відповідної території, перспектив її подальшого розвитку;

4) розроблення разом з іншими місцевими органами виконавчої влади проекту «Основних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на наступний бюджетний період»;

5) розроблення в установленому порядку проекту рішення про відповідний місцевий бюджет;

6) організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання відповідного місцевого бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;

7) розроблення в установленому порядку прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

8) забезпечення виконання удосконалення міжбюджетних відносин;

9) забезпечення управління місцевим боргом;

10) удосконалення методів фінансового і бюджетного планування на місцевому рівні;

11) забезпечення здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності, дотримання стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми власності та підпорядкування;

12) забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління територіальних органів Міністерства фінансів України; тощо.

Закон передбачає, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради серед інших вирішуються питання щодо бюджетного процесу на місцевому рівні, як-от:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

- установа мiсцевих податкiв i зборiв вiдповiдно до Податкового кодексу України;
- ухвалення рiшень щодо здiйснення мiсцевих запозичень;
- ухвалення рiшень щодо передачі коштів iз вiдповiдного мiсцевого бюджету;
- ухвалення рiшень щодо надання вiдповiдно до чинного законодавства пiльг на мiсцевi податки i збори, а також земельний податок;
- установа для пiдприємств, установ та органiзацiй, що належать до комунальної власності вiдповiдних територiальних громад, розмiру частки прибутку, яка пiдлягає зарахуванню до мiсцевого бюджету;
- вирiшення вiдповiдно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсiв мiсцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- ухвалення рiшень iз питань адмiнiстративно-територiального устрою в межах i порядку, визначених законами України; • iншi повноваження в межах їхньої компетенцiї.

До вiдання виконавчих органiв сiльських, селищних, мiських рад належать:

- пiдготовка програм соцiально-економiчного та соцiального розвитку вiдповiдної адмiнiстративно-територiальної одиниці, цiльових програм з iнших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, органiзація їх виконання; подання радi звiтiв про хiд i результати виконання цих програм;
- забезпечення складання балансiв фiнансових, трудових ресурсiв, грошових доходiв i видаткiв, необхідних для управлiння соцiально-економiчним i культурним розвитком вiдповiдної територiї;
- складання проекту мiсцевого бюджету, подання його на затвердження вiдповiдної ради, забезпечення виконання бюджету; шоквартальне подання радi письмових звiтiв про хiд i результати виконання бюджету; пiдготовка i подання вiдповiдно до районних, обласних рад необхідних фiнансових показникiв i пропозицiй щодо складання проектiв районних i обласних бюджетiв;
- здiйснення в установленому порядку фiнансування видаткiв iз мiсцевого бюджету;
- сприяння здiйсненню iнвестицiйної дiяльності на вiдповiднiй територiї;
- управлiння в межах, визначених радою, майном, що належать до комунальної власності вiдповiдних територiальних громад;
- управлiння об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту i зв'язку, що перебувають у комунальнiй формi власності вiдповiдних територiальних громад;
- сприяння розширенню житлового будiвництва;
- тощо.

Закон визначає певні повноваження у галузі будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Зокрема, до відання органів місцевого самоврядування відносять управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, організацію їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. До повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища серед інших відносять: підготовку і внесення на розгляд відповідної ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розміри плати за користування природними ресурсами, встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів, підготовку і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля, координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів.

Ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні особливо залежить від координації учасників бюджетного процесу. Кожний учасник зобов'язаний чинити в межах компетенції та згідно з положеннями чинного законодавства. За недотримання норм відповідних нормативно-правових актів настає відповідальність осіб, які наділені бюджетними повноваженнями.

7.3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників Комітету Верховної Ради України з питань бюджету – для розгляду цих розрахунків.

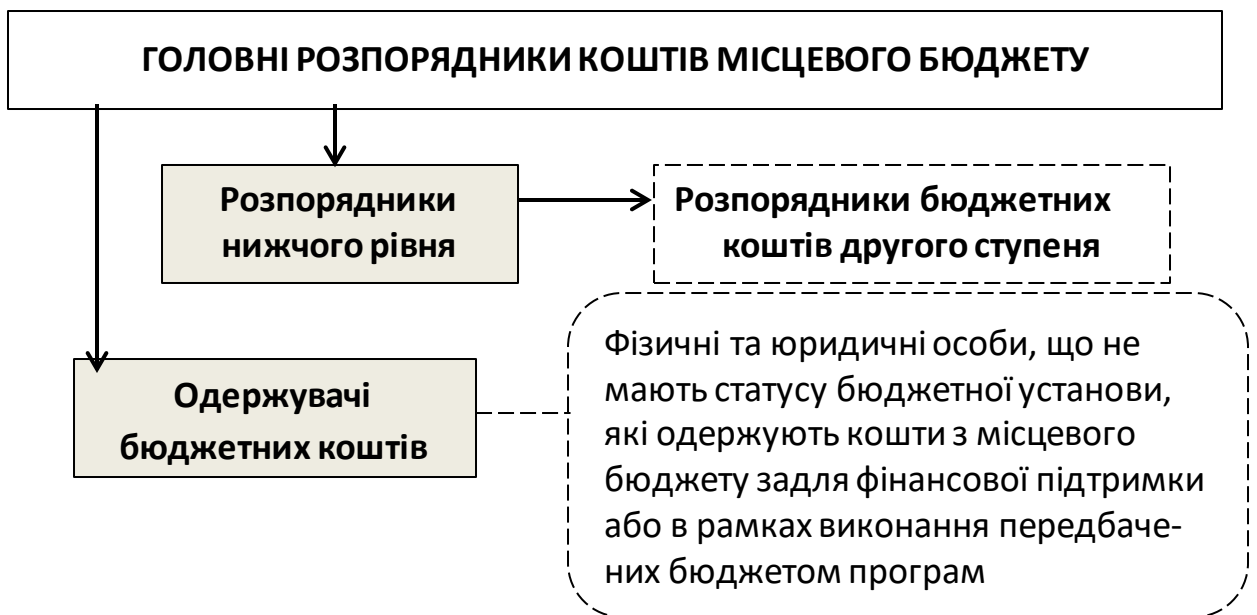
Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, відповідно до Бюджетного кодексу та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Важливо засвоїти, що **розпорядники бюджетних коштів** – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, отримання бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Головні розпорядники коштів місцевого бюджету

Керівники обласних, районних, міських держадміністрацій та їх структурних підрозділів, голови сільських та селищних рад, та ін.

бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження через встановлення їм бюджетних призначень безпосередньо рішенням про місцевий бюджет



Функції головного розпорядника бюджетних коштів:

- 1) розробляє план своєї діяльності, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;
- 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;
- 3) отримує бюджетні призначення через їх затвердження у законі про Державний бюджет України чи рішеннях про місцевий бюджет, доводить встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;
- 4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;
- 5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

б) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів

Бюджетний кодекс регламентує, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органіврад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в місті Києві подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет.

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Надана інформація є підставою для складання місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради аналізується місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради.

Бюджетний кодекс зазначає, що рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- 1) загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець

наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;

3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

Перелік захищених видатків місцевого бюджету визначається на підставі Бюджетного кодексу. Захищеними видатками бюджету визнаються - видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватись при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Відповідно до Кодексу повідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при ухваленні проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передує плановому.

У разі неприйняття закону про Державний бюджет України відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у Законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ і послуги зв'язку, які споживають бюджетні установи. Ліміти споживання енергоносіїв

у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

Бюджетний кодекс України передбачає, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів .

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, які контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

За рішенням відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору.

Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору, а також особливості ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган за участі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства.

Відповідно до затвердженого розпису місцевого бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ устанавлює Кабінет Міністрів України

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань попередніх років, узятих на облік територіальними управліннями Державної казначейської служби.

Органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів зведеного бюджету України).

До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

У разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет при формуванні надходжень та здійсненні витрат місцевого бюджету:

- діють норми рішення про місцевий бюджет на попередній бюджетний період;
- соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна оплата праці, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;
- перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про Державний бюджет на попередній бюджетний період.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, – Міністерством фінансів України.

7.4. Бюджетний розпис. Внесення змін до бюджетних призначень

Важливо засвоїти, що Бюджетний кодекс України визначає порядок формування розпису місцевого бюджету. Розпис місцевого бюджету на відповідний рік має бути збалансованим та включати:

- розпис доходів місцевого бюджету, що поділяється на річний розпис доходів загального і спеціального фондів місцевого бюджету та помісячний розпис доходів загального фонду місцевого бюджету;
- розпис фінансування місцевого бюджету, що поділяється на річний розпис фінансування загального і спеціального фондів місцевого бюджету за типом боргового зобов'язання та помісячний розпис фінансування загального фонду місцевого бюджету за типом боргового зобов'язання;
- розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету), що поділяється на річний розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) та помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету);
- розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету (далі – розпис кредитування), що поділяється на річний розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету, помісячний розпис повернення кредитів до загального фонду місцевого бюджету та надання кредитів із загального фонду місцевого бюджету;
- річний розпис витрат спеціального фонду місцевого бюджету з розподілом за видами надходжень; помісячний розпис спеціального фонду місцевого бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

Річний розпис асигнувань місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) – це розпис асигнувань загального і спеціального фондів місцевого бюджету на рік у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету й повною економічною класифікацією видатків бюджету без розподілу за періодами року.

Помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету (за винятком надання кредитів з місцевого бюджету) – це розпис асигнувань загального фонду місцевого бюджету на рік за місяцями в розрізі головних розпорядників за програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету й скороченою економічною класифікацією видатків бюджету.

Бюджетний кодекс України визначає, що помісячний розпис спеціального фонду місцевого бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) – це помісячний розпис витрат спеціального фонду в розрізі доходів, фінансування, повернення кредитів до спеціального фонду.

Розпис складається відповідно до бюджетних призначень, установлених у рішенні про місцевий бюджет, та затверджується керівником фінансового органу в місячний термін з дня прийняття цього рішення.

До затвердження розпису затверджується *тимчасовий розпис* на відповідний період. Тимчасовий розпис на відповідний період складається з обмеженнями, встановленими Бюджетним кодексом України.

Розпорядники бюджетних коштів повинні затвердити у кошторисах обсяг коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами, у повному обсязі в розрахунку на рік з урахуванням коштів загального і спеціального фондів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, рішення про місцевий бюджет.

Складання розпису починається зі складання розпису доходів, розпису фінансування та розпису повернення кредитів до місцевого бюджету.

Розпис доходів складає структурний підрозділ відповідної місцевої ради – управління (департамент) фінансів, який відповідно до закріплених функцій і процедур забезпечує реалізацію бюджетної політики в частині планування дохідної частини бюджету, за участі інших структурних підрозділів відповідної ради та головних розпорядників.

Розпис фінансування складають структурні підрозділи відповідної ради, які відповідно до закріплених функцій і процедур забезпечують реалізацію бюджетної політики в частині надходжень і витрат бюджету.

Керуючись відповідними роз'ясненнями, місцеві фінансові органи визначають головним розпорядникам помісячні обсяги асигнувань загального фонду в розрізі бюджетних програм або в цілому головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які належать до компетенції відповідного структурного підрозділу.

Головні розпорядники за участі розпорядників нижчого рівня згідно з отриманими лімітними довідками уточнюють проекти кошторисів, складають проекти планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету, установ охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, а також закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу – планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів та подають відповідним фінансовим органам зведені проекти цих документів для перевірки їх відповідності показникам лімітних довідок.

Місцеві фінансові органи відстежують підготовку головними розпорядниками матеріалів до розпису, забезпечують своєчасне подання головними розпорядниками цих матеріалів, аналізують зазначені матеріали, вносять за необхідності до них корективи і подають керівникові фінансового органу свої пропозиції щодо включення їх до розпису.

Фінансове управління зводить отримані матеріали, вносить за необхідності корективи і подає розпис на затвердження керівникові

відповідного фінансового органу. Оригінал затвердженого розпису передається на паперових та електронних носіях територіальному управлінню Державної казначейської служби України.

Фінансовий орган надає територіальному управлінню Державної казначейської служби України на паперових та електронних носіях помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів, які надаються з місцевого бюджету вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня, за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами згідно із затвердженим розписом, крім міжбюджетних трансфертів, розподіл яких здійснюється відповідно до окремого рішення відповідного органу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України територіальні управління Державної казначейської служби України протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводять головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), а також закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу.

Бюджетний кодекс регламентує, що внесення змін до розпису за загальним і спеціальним фондами місцевого бюджету передбачає затвердження довідок про внесення змін до кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету та планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків).

У винятковому випадку за обґрунтованим поданням головного розпорядника перерозподіл видатків за бюджетними програмами в межах загального обсягу його бюджетних призначень, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради. У разі виникнення такої необхідності головний розпорядник подає до відповідного фінансового органу лист з обґрунтованими пропозиціями щодо внесення змін до розпису.

Відповідно до Бюджетного кодексу України витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право проводити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Протягом бюджетного періоду розпорядники бюджетних коштів вносять зміни до спеціального фонду кошторису за власними надходженнями на підставі довідки про підтвердження надходжень до спеціального фонду місцевого бюджету).

Розпорядники нижчого рівня протягом року подають розпорядникам вищого рівня завірені відповідним органом Державної казначейської служби України копії довідок про підтвердження надходжень на спеціальні реєстраційні рахунки установи, що відкриті у відповідному органі Державної казначейської служби України за власними надходженнями.

Виконання розпису здійснюється наростаючим підсумком з початку року.

Зведення, складання та надання звітності про виконання місцевого бюджету здійснюють територіальні управління Державної казначейської служби України:

- щодо доходів – урахувуючи розпис доходів наростаючим підсумком з початку року;
- щодо фінансування – урахувуючи розпис фінансування наростаючим підсумком з початку року;
- щодо видатків – урахувуючи розпис асигнувань наростаючим підсумком з початку року;
- щодо розпису повернення кредитів і надання кредитів – урахувуючи розпис повернення кредитів до місцевого бюджету та надання кредитів наростаючим підсумком з початку року.

Бюджетний кодекс України передбачає, що звіт про виконання розпису за спеціальним фондом місцевого бюджету складається за бюджетними програмами головних розпорядників у розрізі джерел надходжень, урахувуючи розпис витрат спеціального фонду місцевого бюджету з розподілом за видами надходжень (підгрупами власних надходжень бюджетних установ та надходжень спеціального фонду).

Для забезпечення належного рівня функціонування місцевих бюджетів неодмінною умовою є дотримання усіх вимог до формування документів, які визначають бюджетні асигнування для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Підготовка розпису місцевого бюджету територіальним фінансовим органом дає можливість визначити величину фінансових ня власних і делегованих повноважень.

7.2. Термінологічний словник

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Боргове зобов'язання – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) (Закон України «Про місцеве самоврядування») – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні кошти – належні відповідно до законодавства надходження бюджету і витрати бюджету.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та відповідних законів створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їхніх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу отримують повноваження шляхом установлення бюджетних призначень.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподілу бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

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

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

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

Розпис бюджету – документ, у якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

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

7.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. До основних повноважень органів місцевого самоврядування, пов'язаних із матеріальною та фінансовою основою їх функціонування, не належать:

- а) затвердження місцевих бюджетів;
- б) контроль за виконанням місцевих бюджетів;
- в) мобілізація доходів місцевих бюджетів;
- г) адміністрування місцевих податків і зборів.

2. Організація бюджетного процесу в Україні не регламентується:

- а) Конституцією України;
- б) Регламентом Верховної Ради;
- в) Бюджетним кодексом;
- г) регламентом місцевої ради відповідного рівня.

3. Який із факторів не впливає на бюджетний процес:

- а) професійний рівень учасників бюджетного процесу;
- б) наявність ефективного бюджетного контролю;
- в) кількість працездатного населення на відповідній території;
- г) наявність необхідних нормативно-правових актів.

4. Проект рішення про місцевий бюджет не включає:

- а) загальної суми доходів і видатків (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;
- б) переліку інвестиційних програм на наступні три роки;
- в) обґрунтування тарифів на житлово-комунальні послуги;
- г) прогнозних розрахунків соціально-економічного розвитку території на наступні три роки.

5. До повноважень органів місцевого самоврядування належать:

- а) доведення до головних розпорядників бюджетних коштів Інструкції з підготовки бюджетних запитів;
- б) складання розпису місцевого бюджету за загальним і спеціальним фондами;
- в) розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- г) визначення джерел доходів і напрямів видатків місцевого бюджету.

6. Організація бюджетного процесу в Україні не регламентується:

- а) Бюджетним кодексом України;
- б) Регламентом Верховної Ради;
- в) Конституцією України;
- г) немає правильної відповіді.

7. Учасниками бюджетного процесу не визнаються:

- а) органи, та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями;
- б) суб'єкти підприємницької діяльності;

- в) установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями;
- г) немає правильної відповіді.

8. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні здійснюється:

- а) на всіх стадіях бюджетного процесу;
- б) на стадії виконання бюджету за доходами;
- в) на стадії виконання бюджету за видатками;
- г) на стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету.

9. До органів оперативного управління бюджетним процесом на місцевому рівні належать:

- а) територіальні управління Державної казначейської служби;
- б) фінансово-кредитні установи, розміщені на відповідній території;
- в) Президент України;
- г) Національний банк України.

10. Прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету здійснюють:

- а) територіальні управління Державної казначейської служби;
- б) територіальні органи Міністерства фінансів;
- в) територіальні громади сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- г) територіальні управління Національного банку України.

11. Пропозицій щодо показників проектів місцевих бюджетів територіальним фінансовим органам не подають:

- а) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;
- б) районні державні адміністрації;
- в) обласні державні адміністрації;
- г) немає правильної відповіді.

12. Типову форму бюджетних запитів визначає:

- а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;
- б) орган місцевого самоврядування;
- в) головний розпорядник бюджетних коштів;
- г) усі відповіді правильні.

13. Аналіз бюджетного запиту здійснює:

- а) розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня;
- б) територіальне управління Державної казначейської служби;
- в) територіальне управління Державної фіскальної служби;
- г) територіальні управління Міністерства фінансів України.

14. До повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування не належать:

- а) повноваження на здійснення видатків із місцевих бюджетів;
- б) забезпечення видатків оборони на відповідній території;
- в) здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів;

г) статистичний облік громадян, які постійно проживають на відповідній території.

15. До повноважень органів місцевого самоврядування належать:

а) власні (самоврядні) повноваження;

б) делеговані повноваження;

в) регульовані повноваження;

г) правильні відповіді а), б).

16. Які заходи не застосовуються до розпорядників бюджетних коштів:

а) зупинення операцій із бюджетними коштами;

б) зменшення асигнувань на суму нецільового використання;

в) правильні відповіді а), б);

г) немає правильної відповіді.

17. Державна казначейська служба здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів у разі:

а) наявності в розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань та коштів на рахунках;

б) виставлених розпорядникові бюджетних коштів рахунків та актів виконаних робіт;

в) правильні відповіді а) і б);

г) немає правильної відповіді.

18. Перевиконання дохідної частини місцевих бюджетів визнається на підставі офіційних висновків:

а) аудиторської компанії;

б) територіальних фіскальних органів;

в) місцевих фінансових органів;

г) усі відповіді правильні.

19. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною:

а) спеціального фонду бюджету;

б) загального фонду бюджету;

в) усі відповіді правильні;

г) немає правильної відповіді.

20. Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування не є:

а) рухоме і нерухоме майно, яке належить територіальній громаді;

б) доходи місцевих бюджетів;

в) позабюджетні фонди грошових ресурсів;

г) усі відповіді правильні.

21. Дефіцит міських бюджетів може бути покритий за рахунок:

а) позичок з іншого бюджету;

б) запозичень у фінансово-кредитних установ;

в) перевиконання дохідної частини бюджету;

г) усі відповіді правильні.

22. Джерелом покриття дефіциту місцевого бюджету є:

- а) позички з іншого бюджету;
- б) запозичення фінансово-кредитних установ;
- в) усі відповіді правильні;
- г) немає правильної відповіді.

23. Порядок використання коштів резервного фонду місцевого бюджету затверджується:

- а) відповідною місцевою радою;
- б) керівником фінансового управління;
- в) сільським, селищним чи міським головою;
- г) взагалі не затверджується.

24. До бюджетів місцевого самоврядування не відносять бюджетів:

- а) територіальних громад селищ, міст;
- б) районів, областей;
- в) об'єднаних територіальних громад сіл;
- г) міст обласного значення.

25. Яких із перелічених документів не включають до проекту рішення про місцевий бюджет:

- а) пояснювальна записка до проекту рішення;
- б) прогноз місцевого бюджету на наступні за плановими два бюджетні періоди;
- в) перелік інвестиційних програм (проектів) на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- г) кошториси розпорядників бюджетних коштів.

26. Перевірку річного звіту про виконання місцевого бюджету здійснює:

- а) комісія з питань бюджету відповідної ради;
- б) керівник територіального фінансового управління;
- в) керівник територіального управління Державної казначейської служби;
- г) керівник територіального управління Державної фінансової інспекції.

27. Бюджетні запити для аналізу проекту місцевого бюджету подають:

- а) головні розпорядники бюджетних коштів;
- б) розпорядники коштів нижчого рівня;
- в) керівники комунальних підприємств;
- г) немає правильної відповіді.

28. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалює:

- а) відповідна місцева рада на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу;
- б) голова сільської, селищної чи міської ради;
- в) голова районної чи обласної адміністрації;
- г) усі відповіді правильні.

29. Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на стадії:

- а) виконання місцевого бюджету;
- б) складання проекту місцевого бюджету;
- в) підготовки звіту про виконання місцевого бюджету;
- г) на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

30. Контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет здійснюють:

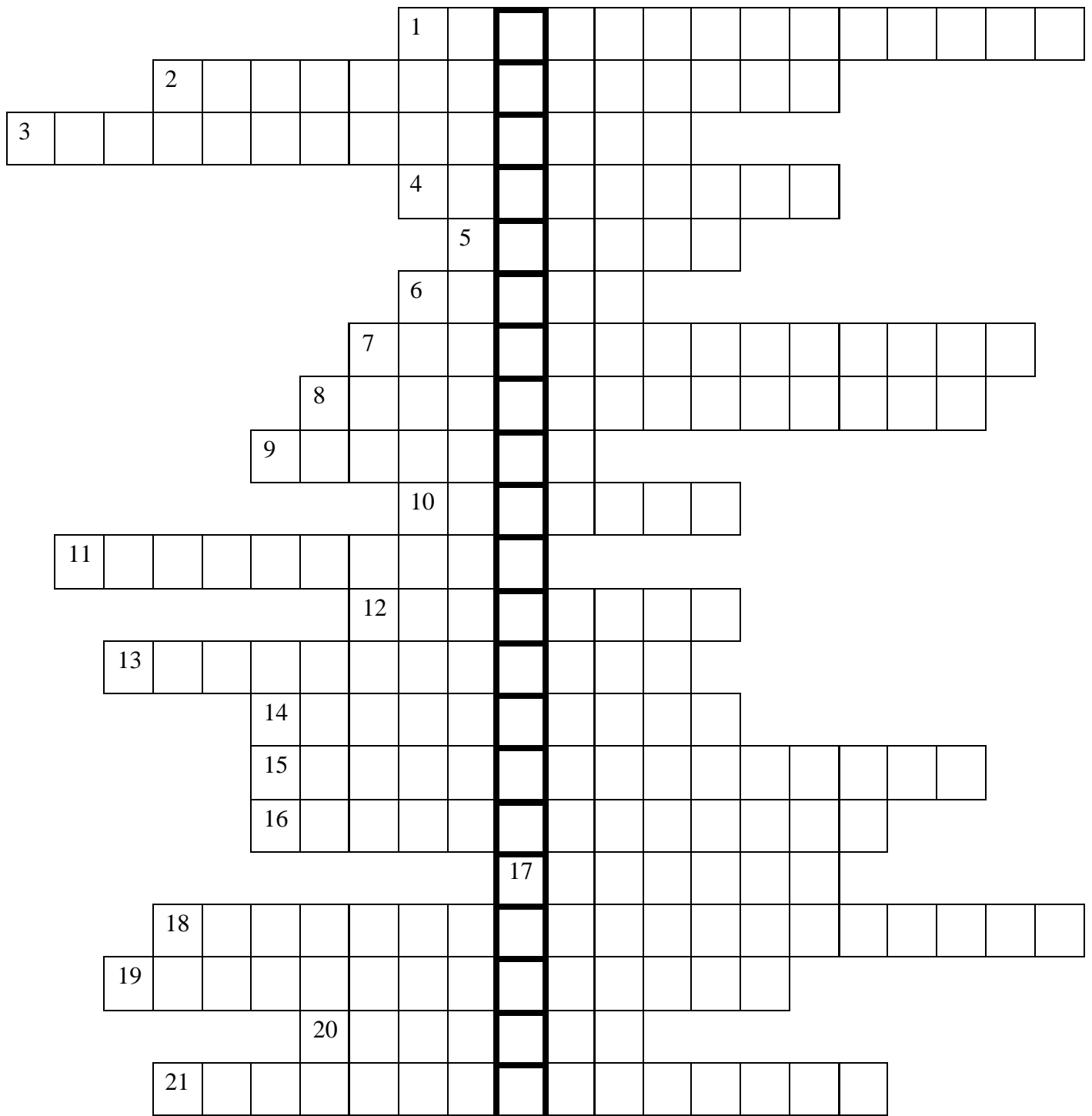
- а) відповідні місцеві ради;
- б) головні розпорядники бюджетних коштів;
- в) законодавчо визначені аудиторські компанії;
- г) усі відповіді правильні.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворда полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

- 1 Надане законом право місцевим органам самостійно вирішувати питання, що входять до їхньої компетенції.
- 2 Принцип функціонування бюджетної системи.
- 3 Перевищення видатків бюджету у порівнянні з надходженнями.
- 4 Міжбюджетний трансферт.
- 5 Головний фінансовий план органів місцевого самоврядування.
- 6 Засіб формування об'єктивної інформації про місцевий бюджет та перевірки достовірності фінансової звітності.
- 7 Документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів.
- 8 Асигнування на інноваційну і інвестиційну діяльність місцевої громади.
- 9 Принцип функціонування бюджетної системи
- 10 Принцип функціонування бюджетної системи
- 11 Повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом.
- 12 Основний плановий фінансовий документ бюджетної установи.
- 13 Складова системи місцевого самоврядування.
- 14 Складова системи місцевого самоврядування.
- 15 Принцип функціонування бюджетної системи
- 16 Порядок формування і використання бюджету, визначений Бюджетним кодексом.
- 17 Форма фінансових ресурсів.



18 Повноваження головного розпорядника бюджетних коштів.

19 Принцип функціонування бюджетної системи

20 Основа формування місцевих бюджетів.

21 Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Зашифроване слово означає кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

7.4. Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність бюджетного процесу на місцевому рівні.
2. Назвіть стадії бюджетного процесу.
3. Поясніть відмінність між бюджетним циклом і бюджетним періодом.
2. Назвіть принципи, яких необхідно дотримуватися для успішного прийняття і виконання місцевих бюджетів.
3. Охарактеризуйте проблеми, які найчастіше виникають під час складання проекту, прийняття й виконання рішення про місцевий бюджет.
4. Схематично зобразьте процес розгляду й ухвалення рішень про місцеві бюджети.
5. Охарактеризуйте ключові принципи ефективного виконання місцевих бюджетів.
6. Опишіть порядок підготовки і розгляду звітів про виконання місцевих бюджетів. Порівняйте спільні та відмінні ознаки з практикою на загальнодержавному рівні.

7.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 8. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

План

- 8.1. Місцеве господарство та еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси»
- 8.2. Формування фінансових ресурсів підприємств місцевого господарства

8.1. Методичні вказівки до вивчення теми

8.1. Місцеве господарство та еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси»

Місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування.

Місцеве господарство складається з підприємств (об'єднань), організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці

До складу місцевого господарства можна включати за згодою власника підприємства (об'єднання), організації та установи, які не перебувають у комунальній власності і діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення.

За згодою населення і органів місцевого самоврядування до складу місцевого господарства може бути також включено об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески.

Функціонування та життєздатність місцевого господарства неможливі без місцевих фінансів. На перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна натрапити у працях класиків економічної науки.

У цих працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямом досліджень цих і багатьох інших учених XVIII–XIX століть було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідностям ефективного оподаткування.

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

З моменту виділення науки про місцеві фінанси в окрему галузь фінансової науки і до сьогодні погляди на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи побудови пройшли кілька етапів і розвивались від уявлення про них як про фінансове господарство територіальних одиниць, тобто господарства місцевих спілок, сукупність умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальні засоби органів місцевого самоврядування, доходи і видатки місцевого господарства і, нарешті, до системи економічних відносин. На процес еволюції трактування місцевих фінансів значний вплив мали історичні, економічні, соціальні, політичні фактори.

Першим періодом, який можна виділити в розвитку науки про місцеві фінанси, є період з кінця ХІХ століття до середини 1930-х років. У той період починають формуватись теоретичні положення щодо визначення місцевих фінансів. У межах того часу виникає кілька наукових шкіл. Першою школою цього періоду можна вважати школу земського самоврядування та міського управління.

Цією школою було визначено три типи організації місцевих фінансів:

- 1) *англійський* склався історично і цікавий цільовим обкладанням;
- 2) *французький*, побудований штучно, характеризується зв'язком місцевих спілок зі сферою фінансового господарства;
- 3) *пруський*, який характеризує останні на той час досягнення в галузі комунального обкладання.

Наступною є школа періоду непу, в межах якої багато вчених досліджували теоретичні засади і практику організації місцевих фінансів. Представники цієї школи розглядали сутність місцевих фінансів уже з позиції їхніх функцій.

Так, у період з кінця 30-х до 50-х років ХХ століття виникає й інтенсивно розвивається *соціалістична наукова школа*. Передумовою виникнення цієї школи було прийняття у вересні 1930 року постанови ВЦВК і РНК СРСР, відповідно до якої встановлювалася сувора система контролю з боку держави за доходами місцевих бюджетів, вводилось пряме вилучення доходів місцевих бюджетів. У той період категорія «місцеві фінанси» втрачає свою актуальність, оскільки в країні перестає існувати місцеве самоврядування. Представники соціалістичної школи ототожнювали місцеві фінанси з місцевими бюджетами, які були частиною державного бюджету і цілковито залежали від нього.

У період із середини 50-х років ХХ століття до 1990 року в радянській фінансовій науці утверджується думка, що місцеві фінанси – це явище, яке притаманне капіталістичним країнам. У результаті цього виникає наукова школа, яка науково досліджує процеси розвитку та функціонування місцевих фінансів у капіталістичних країнах. Щодо сутності трактування поняття «місцеві фінанси» представники цієї школи дійшли висновку, що місцеві фінанси являють собою систему певних відносин, за яких формуються фінансові ресурси, необхідні для виконання функцій, покладених на місцеві

органи влади. Однак у поглядах представників соціалістичної школи були розбіжності щодо сутності системи, якою виступають місцеві фінанси. Проте слід відмітити, що наукові розробки представників соціалістичної школи і сьогодні не втратили актуальності і були покладені в основу сучасних досліджень, пов'язаних із місцевими фінансами. Ця наукова школа інтенсивно функціонувала до початку 1990-х.

Наступний період, а саме з початку 1990 року і до сьогодні, характеризується новим етапом розвитку науки про місцеві фінанси в Україні. Для цього періоду характерним є відродження й інтенсивний розвиток інституту місцевого самоврядування, а відповідно і зростання уваги науковців до місцевих фінансів.

У той період виникає кілька наукових шкіл, які досліджують проблеми місцевих фінансів. Першою виникає так звана школа Науково-дослідного фінансового інституту, засновником якої є професор В. І. Кравченко. Поняття місцевих фінансів, їхню сутність представники цієї школи розглядають із позиції *виробничо-розподільчої концепції*.

Наступною науковою школою, яка функціонує в той період, є так звана Тернопільська наукова школа, яку заснувала професор О. П. Кириленко.

Сутність місцевих фінансів ця школа розглядає також через призму *виробничо-розподільчої концепції*, хоча цю концепцію вони трактують дещо інакше, ніж представники школи Науково-дослідного фінансового інституту.

Можна виділити ще одну наукову школу, представниками якої є О. Д. Василик, В. М. Опарін та ін. Ця школа трактує сутність поняття місцевих фінансів відповідно до положень *виробничої концепції*.

Підсумовуючи викладений стислий огляд еволюції поглядів на трактування місцевих фінансів в Україні, слід зазначити, що на сьогодні сутність місцевих фінансів усе ще залишається недостатньо дослідженою. Хоча фундамент реальних перетворень уже закладено.

Тим часом, сутність місцевих фінансів недоцільно характеризувати тільки розподільчими або тільки виробничими відносинами, тому позиція авторів, які характеризують фінанси місцевого самоврядування не лише як розподільчі відносини, а й економічні, є більш наближеною до сутності місцевих фінансів. Адже, якщо існування місцевих фінансів зумовлено наявністю інституту місцевого самоврядування, то, використовуючи процес виробництва, а в цьому разі процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, відбувається забезпечення місцевих органів влади необхідними фінансовими ресурсами.

Однак при формуванні місцевих фінансових ресурсів безпосередньо відбувається процес розподілу і перерозподілу. Тому трактувати сутність місцевих фінансів необхідно з огляду на те, що вони виступають системою економічних відносин. Однак при цьому слід зазначити, що метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади. Таким чином, сутність місцевих фінансів доцільно трактувати з огляду на їхнє соціальне призначення.

Фінанси підприємств місцевого господарства – це система фінансових відносин, яка виникає в процесі розподілу вартості валового внутрішнього продукту, що здійснюється на місцевому рівні підприємствами різних форм власності, котрі надають послуги населенню та юридичним особам, через формування та використання фондів грошових коштів, які забезпечують їх функціонування та подальший розвиток

8.2. Формування фінансових ресурсів підприємств міського господарства

Міське господарство є складовою частиною народного господарства країни. Воно покликане виконувати важливу роль у забезпеченні потреб суспільства.

Міське господарство являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій та установ, що обслуговують матеріально-побутові і культурні потреби населення, яке мешкає в ньому.

Воно включає до свого складу житлово-комунальне господарство міста і підприємства побутового обслуговування населення, будівельну промисловість і підприємства з виробництва місцевих будівельних матеріалів, систему установ та підприємств міської торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, освіти та ін.

Підприємства та організації, що входять до складу міського господарства, виконуючи загальне завдання – обслуговування потреб населення того міста, на території якого вони розташовані, розрізняються за ознаками організації виробничої діяльності, тобто за галузевими ознаками. Міське господарство, крім галузевої, має також соціальну (за формами власності) і відомчу (за ознаками підпорядкування) структуру.

Виробнича діяльність підприємств міського господарства має низку галузевих особливостей, що знаходять відображення у плануванні цього господарства, в організації управління та фінансів. В організації фінансів підприємства (господарства) знаходять відображення також форма власності на засоби виробництва та його відомча належність.

Необхідно засвоїти особливості організації виробничої діяльності та фінансів окремих галузей міського господарства.

Житлово-комунальне господарство є найбільшою частиною міського господарства. Воно включає до свого складу житловий фонд, комунальні підприємства та споруди зовнішнього міського благоустрою.

Загальне керівництво житлово-комунальним господарством міста, не залежно від того, в чиему розпорядженні перебувають житловий фонд, комунальні підприємства і споруди благоустрою, виконують виконками міських рад народних депутатів. Вони видають постанови, що визначають порядок роботи та умови санітарного і технічного утримання комунальних підприємств, споруд благоустрою та житлових будинків, розробляють

проекти планування та забудови міст, умови користування міськими землями.

Більшість комунальних підприємств та житлових організацій міст і селищ України підпорядковано місцевим радам народних депутатів. Податки з доходів комунальних підприємств зараховуються до місцевого бюджету.

В той же час з останнього здійснюються асигнування на покриття збитків підприємств житлово-комунального господарства і фінансується будівництво нових об'єктів.

Житловий фонд України – одна із складових національного багатства країни. Його соціальна структура, тобто співвідношення за формами власності: державний (комунальний), відомчий, приватний – не є постійною. На сьогодні переважну частину (понад 3/4) становить державний житловий фонд. При цьому спостерігається тенденція зростання частки приватного житлового фонду як наслідок приватизації населенням житлового фонду місцевих рад і відомств.

Експлуатацію житлового фонду здійснюють організації (будинкоуправління, жеки, житлові об'єднання, управління тощо), які підпорядковані міським радам народних депутатів або підприємствам, організаціям та відомствам, а також приватні фірми.

Завданням житлових організацій є поліпшення експлуатації та забезпечення надійного збереження житлового фонду. Вирішення цього завдання можливе за умови реформування відносин у житловій сфері; реорганізації та роздержавлення житлово-експлуатаційних організацій; створення ринку послуг.

Будівництво нового житлового фонду, а також об'єктів культурно-побутового та комунального господарства в містах проводиться підрядним способом. Функції замовника в основному покладено на виконкоми міських рад, хоча в останній час такі об'єкти будуються силами й коштами організацій різних форм власності.

Для обслуговування житлових будівель і нежитлових приміщень до складу житлового господарства включено госпрозрахункові ремонтні й будівельні організації, транспортні й постачальницькі контори, промислові підприємства. Управління житловим фондом ведеться на засадах господарського розрахунку, який має особливості, зумовлені характером діяльності, рівнем дохідної бази житлового господарства.

Слід зрозуміти, що специфіка діяльності житлового господарства виявляється в характері експлуатації будинків, в орендних відносинах зі споживачами його послуг.

В умовах товарно-грошових відносин надання працюючим у користування державного житлового фонду опосередковується квартирною платою, а здача нежитлових приміщень організаціям та установам – орендною платою. Ці платежі головним чином і визначають дохідну базу житлового господарства.

Переважну більшість основних засобів житлових організацій являють собою не засоби виробництва, а об'єкти споживання, що поряд із відсутністю готової продукції зумовлює специфіку їх амортизації та відтворення.

Норми амортизаційних відрахувань на відтворення призначені тільки для ви явлення зносу житлових будівель.

У складі оборотних коштів значне місце посідають розрахункові статті, що зумовлено характером відносин житлових організацій з квартиронаймачами.

Житлово-експлуатаційні організації здійснюють свою діяльність згідно із господарсько-фінансовим планом, головним розділом якого є кошторис доходів і видатків на експлуатацію житлового фонду.

Вивчення економіки комунальних підприємств передбачає знання специфічних особливостей комунального господарства як такого, техніко-еко-енічних особливостей комунальних споруд та особливостей їх виробничих процесів.

Важливо засвоїти, що за призначенням та функціями комунальні підприємства поділяють на такі групи:

- санітарно-технічні (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарної очистки);
- транспортні (трамваї, тролейбуси, автобуси, метрополітен та ін.);
- комунальної енергетики (електричні, газові, теплові мережі та ін.);
- комунального обслуговування (готелі та ін.);
- підприємства та організації зовнішнього міського (селищного) благоустрою (підприємства шляхового господарства, озеленення, вуличного освітлення та ін.).

Комунальні підприємства, що надають послуги і реалізують продукцію за плату, працюють за схемою самофінансування. Підприємства, що надають безоплатні послуги (міських шляхів, озеленення, вуличного освітлення тощо), фінансуються з бюджету за фактично виконані роботи.

Специфічною особливістю комунального господарства є те, що більшість комунальних підприємств не створюють матеріальної продукції, а надають послуги. Але це не може бути підставою для того, щоб комунальне господарство класифікувати як невиробничу сферу, оскільки послуги надаються переважно підприємствам виробничої сфери. Спожиті цими підприємствами послуги збільшують вартість створеної на них продукції, оскільки сам процес надання послуг створює вартість.

Зарахування комунальних підприємств до невиробничої сфери позбавляє можливості правильно визначити обсяг суспільного продукту і національного доходу, їх розподіл, пере розпо діл та використання, встановлювати правильні народногоспо дарські пропорції і визначати економічну ефективність суспільного виробництва.

Правильно було б діяльність житлово-комунального господарства поділяти на діяльність, яку слід відносити до сфери матеріального виробництва, і діяльність, яку треба зараховувати до невиробничої сфери.

До першої групи варто включати галузі комунального господарства, в яких праця є продуктивною незалежно від форми її втілення (в матеріальній продукції або в послугах) і результатом якої є заново створена вартість (водо-, електро-, теплозабезпечення, розсадники зеленого господарства тощо),

до другої групи – галузі комунального господарства, що надають послуги безпосередньо населенню. Вони не є ланкою єдиного спільного процесу виробництва і споживаються населенням в момент їх надання (послуги перукарень, готелів, пляжів, парків та ін.).

У більшості комунальних підприємств процес виробництва збігається з процесом реалізації продукції або послуг. Інакше кажучи, продукція комунальних підприємств переважно не може накопичуватися на складі і надається безпосередньо споживачам. Це зумовлює характерні особливості в організації, структурі та використанні оборотних засобів.

Необхідність доставки продукції безпосередньо споживачам підвищує значення господарства мереж в основних засобах комунальних підприємств, потребує значних капітальних вкладень, а також великих витрат на утримання та капітальний ремонт мереж, споруд, трубопроводів.

Розвиток і благоустрій кожного міста чи села здійснюється з урахуванням чисельності населення, його побутових потреб, санітарних та інших вимог. Чим більший населений пункт, чим щільніше його заселення, тим складніші завдання водозабезпечення, очистки, організації внутрішнього міського сполучення, санітарної охорони повітря, води, землі на його території, тим більше потрібно обладнання для його благоустрою, створення нормальних умов для життя населення і роботи підприємств, установ та організацій.

Комунальним обладнанням міста є водопроводи, каналізація, мережі теплофікації, електропостачання, газопостачання, трамваї, тролейбуси та інші засоби міського транспорту, лазні, пральні, готелі, а також споруди з благоустрою міської території – вуличні замощення, тротуари, мости, набережні, іригаційні споруди, зливові каналізація, вуличне освітлення, зелені насадження вулиць, парки, сади, сквери, квітники, газони, огорожі, архітектурні споруди, пам'ятники.

Розмір та умови експлуатації обладнання міста залежать від розмірів і типу населеного пункту. Так, мережі електропостачання, газові, теплофікаційні, водопроводу та каналізації, траси міського транспорту, як правило, відображають схему розміщення проїздів міста.

Розвиток, утримання та експлуатацію перелічених видів обладнання міста здійснюють організації міського комунального господарства виконкомів місцевих рад народних депутатів.

Специфіка виробництва в комунальному господарстві зумовлює високу фондомісткість цієї галузі. Із загальної вартості основних та оборотних засобів частка перших становить майже 98 відсотків.

Структура основних засобів не однакова в різних галузях комунального господарства. При незначній питомій вазі машин та обладнання у більшості

галузей комунального господарства у складі основних засобів значне місце посідають: у водопровідно-каналізаційному, газовому господарствах, на підприємствах електро- і теплопостачання – передавальні пристрої (від 50 до 70%); у трамвайно-тролейбусних господарствах – транспортні засоби (майже 40%); у готелях – будівлі (понад 90%) та ін.

Основні засоби в комунальному господарстві, крім виробничих, включають фонди зовнішнього благоустрою (тротуари, мости, набережні тощо).

Для основних виробничих засобів амортизація нараховується за затвердженими нормами згідно з чинним Положенням; для основних засобів зовнішнього благоустрою амортизація не нараховується.

Відтворення основних засобів у комунальному господарстві здійснюється шляхом державних капітальних вкладень. Характерно, що основним джерелом фінансування капітальних вкладень є кошти бюджетів. За рахунок бюджетних асигнувань ведеться нове будівництво споруд зовнішнього благоустрою міст і селищ, розсадників тощо, а також їх капітальний ремонт.

Для забезпечення безперервного процесу виробництва, реалізації продукції (послуг) комунальні підприємства наділяються оборотними коштами.

Їх склад та структура мають свою специфіку. У більшості комунальних підприємств відсутні такі елементи оборотних коштів, як сировина та основні матеріали, незавершене виробництво, готова продукція. У той же час завдяки чинній системі розрахунків за надані послуги, коли споживачам надаються пільгові строки оплати спожитої продукції (послуг) у комунальних підприємств (водопроводи, каналізація, тепло-, газо-, електропостачальні та інші), виникає необхідність мати значні оборотні кошти в розрахунках за надані послуги (продукцію), що відображаються за статтею «Абоненти».

З метою підвищення ефективності роботи підприємств житлово-комунального господарства необхідно особливу увагу приділяти пошуку та мобілізації резервів збільшення реалізації продукції та послуг споживачам за рахунок введення в дію нових і кращого використання діючих виробничих потужностей, економного та раціонального використання матеріалів, палива, пального, електроенергії, підвищення продуктивності праці.

Основні напрями вдосконалення господарського механізму в житлово-комунальному господарстві в період переходу до ринку такі ж, як і в інших галузях народного господарства, – розширення самостійності, самофінансування, посилення матеріальної заінтересованості підприємств у кінцевих результатах праці та ін.

Типи підприємств побутового обслуговування населення:

- виробничі об'єднання та спеціалізовані підприємства централізованого виробництва (фабрики індивідуального пошиття одягу, ремонту взуття, фабрики-пральні, заводи з ремонту побутової техніки та ін.);

- комбінати побутового обслуговування, що мають у своєму складі кілька цехів або майстерень, розміщених в одній будівлі, які спеціалізуються на наданні певних послуг (КПО);

- майстерні, ательє, цехи, ремонтно-будівельні контори, фотографія, пункти прокату, сільські будинки побуту та ін.

Соціальна структура підприємств побутового обслуговування населення у період переходу до ринку змінюється швидшими темпами, ніж соціальна структура житлово-комунального господарства. Тут має місце стабільна динаміка зростання питомої ваги приватних підприємств.

Підприємства побутового обслуговування населення надають послуги не тільки безпосередньо населенню, а й підприємствам та організаціям, що знаходить відображення в методах фінансового планування. На відміну від більшості промислових підприємств, діяльність яких протягом року має більш-менш ритмічний характер, робота підприємств побутового обслуговування населення зазнає сезонних коливань і залежить від попиту споживачів в окремі періоди не тільки року, а й протягом доби, тижня, місяця.

Щоб забезпечити потреби споживачів у періоди максимального попиту на послуги, підприємства повинні мати додаткові резервні потужності, встановлювати певний ритм роботи.

Підприємства побутового обслуговування населення не тільки виробляють продукцію чи надають послуги, а й безпосередньо реалізують їх населенню, тобто без допомоги торговельних, збутових або інших посередницьких організацій. Отже, в цих галузях тісно переплітаються елементи промислового виробництва і роздрібної торгівлі. При цьому оплата наданих послуг або збігається з процесом виробництва та реалізації, або має авансовий характер, а в певних випадках і передує процесу виробництва, що вносить свою специфіку в організацію оборотних коштів.

Доходи підприємств побутового обслуговування населення складаються з доходів від реалізації продукції та послуг населенню, організаціям та установам, від реалізації продукції масового виробництва, від реалізації тканин та інших основних матеріалів, що використовуються при виконанні замовлень населення і які оплачуються замовником понад встановлені ціни і тарифи, а також від реалізації напівфабрикатів, вузлів та деталей, що відпускаються всередині системи.

Основним джерелом доходів є грошові кошти, що їх одержало підприємство за реалізовані послуги та продукцію. Їх розмір визначається рівнем цін і тарифів, обсягом наданих послуг та виробленої продукції.

Обсяг реалізації продукції та послуг визначається виробничою програмою, що розробляється з урахуванням наявності та використання виробничих потужностей за кожною групою побутових послуг і окремими видами продукції, а також розвитку мережі майстерень, ательє, приймальних пунктів та інших підрозділів підприємства.

На підприємствах побутового обслуговування населення розрахунок виручки ведуть окремо від реалізації продукції та послуг для населення і від реалізації продукції, послуг, робіт, що не пов'язані з обслуговуванням населення. В обсяг реалізації побутових послуг населенню включають роботи, виконані підприємством і оплачені замовником, а з індивідуального пошиття одягу та взуття, в'язання та пошиття трикотажних виробів, виготовлення меблів за індивідуальними замовленнями, ремонту автотранспорту і квартир – вартість робіт, виконаних підприємством, оплачених замовником і зданих йому.

В обсяг реалізації робіт і послуг побутового обслуговування населення поряд із вартістю виконаних індивідуальних замовлень включається також вартість виконаних робіт і послуг на замовлення тих організацій та установ, які прирівняні до послуг населенню, а також вартість напівфабрикатів, вузлів та деталей, що поставляються у порядку кооперації іншим підприємствам служби побуту для виконання робіт із побутового обслуговування населення.

Планування обсягу виручки від реалізації продукції та послуг як населенню, так і організаціям та установам здійснюється за тією ж методикою, що й у промисловості, тобто на основі виробничої програми з урахуванням зміни залишків нереалізованих замовлень, та планових цін і тарифів.

Особливістю підприємств побутового обслуговування населення є те, що виручка за виконані роботи й надані послуги надходить, як правило, в касу готівкою за місцезнаходженням підприємства, майстерні, ательє, приймального пункту та ін.

Сума виручки від реалізації продукції та послуг тісно пов'язана з повнотою оприбуткування і надходження одержаних від замовників грошей у касу підприємства.

Особливості технологічного процесу підприємств побутового обслуговування населення зумовлюють відносно низьку порівняно з промисловістю питому вагу основних засобів у загальній сумі виробничих засобів цієї галузі.

У структурі основних промислово-виробничих засобів питома вага активної частини (машин та обладнання) становить близько 20%, частка будівель та споруд – майже 80 відсотків.

Основна частина капітальних вкладень на підприємствах побутового обслуговування населення здійснюється за рахунок коштів фонду виробничого й соціального розвитку. З цього джерела фінансуються роботи з технічного переозброєння виробництва, удосконалення технологічних процесів, організації виробництва та праці, нових видів побутових послуг, зростання продуктивності праці, зниження собівартості, поліпшення якості побутових послуг, підвищення рентабельності та ін.

У випадках, коли власних коштів для фінансування капітальних вкладень у підприємств служби побуту недостатньо, вони можуть одержати банківський кредит. Кредит на витрати, пов'язані з розширенням діючих та

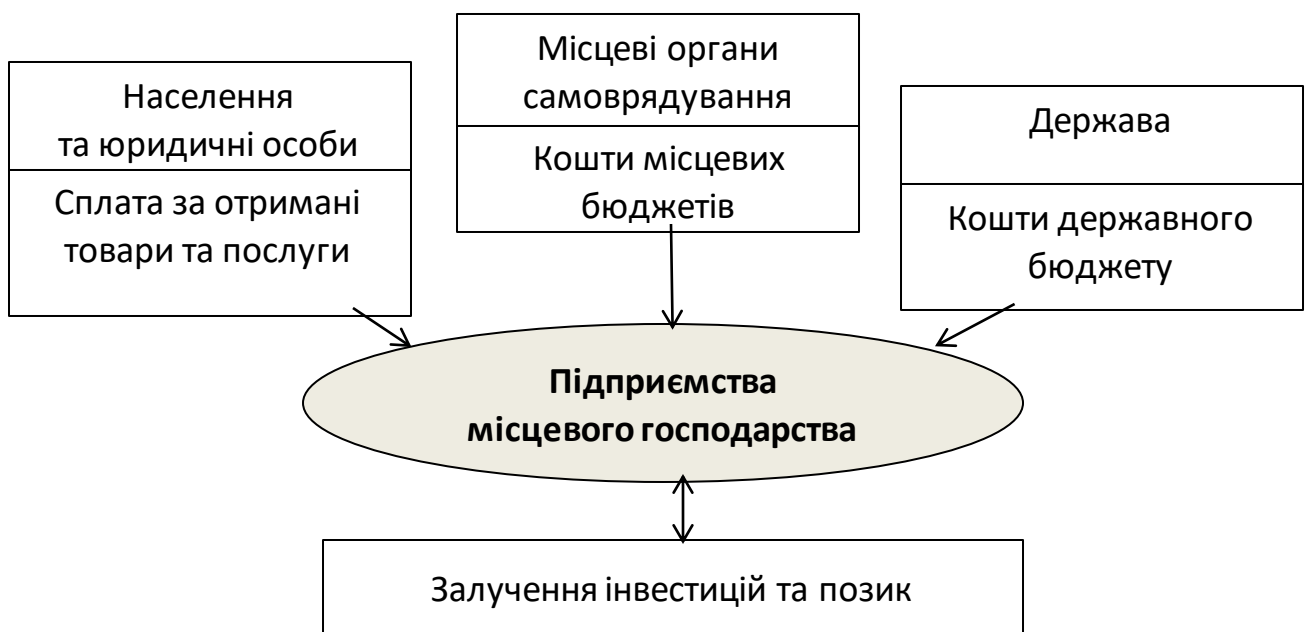
організацією нових підприємств, погашається за рахунок коштів фонду виробничого й соціального розвитку.

Основними джерелами формування оборотних коштів та покриття приросту їх нормативу на підприємствах побутового обслуговування є кошти фонду виробничого й соціального розвитку і сталі пасиви.

Однією з визначальних рис забезпечення діяльності організацій та установ охорони здоров'я, освіти, фізкультури та спорту є наявність багатоканальної системи надходження фінансових ресурсів. Джерелами фінансування їхньої діяльності можуть бути як бюджетні ресурси, так і кошти підприємств, організацій, населення. Вибір того чи іншого джерела фінансування із суспільних фондів споживання, а також співвідношення між ресурсами, що розподіляються через суспільні фонди споживання, і коштами населення, що направляються на відшкодування витрат на надання матеріально-побутових та соціально-культурних послуг, визначаються залежно від характеру й особливостей потреб, що задовольняються.

Для забезпечення потреб медичного обслуговування, здобуття середньої і вищої освіти, утримання непрацездатних членів суспільства та деяких інших потреб використовуються головним чином кошти державного бюджету. Для відшкодування витрат на надання послуг дитячими дошкільними установами, а також деяких послуг соціально-культурного характеру, крім загальнодержавних коштів, широко використовуються децентралізовані джерела суспільних фондів споживання та кошти населення. Витрати на послуги, пов'язані з відпочинком та охороною здоров'я трудящих, відшкодовуються за рахунок коштів населення і децентралізованих соціальних фондів.

Джерела фінансування місцевого господарства



8.3. Доходи, витрати та прибуток підприємства місцевого господарства

Вивчаючи дане питання необхідно з'ясувати сутність найбільш важливого чинника, що впливає на обсяг фінансових ресурсів підприємства – розмір доходів, що формуються в процесі фінансово-економічної діяльності.

З метою визнання доходу та визначення його суми розрізняють:

- дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) та інших оборотних активів, крім інвестицій у цінні папери;
- інші операційні доходи;
- доходи від участі в капіталі;
- інші фінансові доходи;
- інші доходи;
- дохід з податку на прибуток;
- складові для розрахунку сукупного доходу (дооцінка, уцінка).

Зазначимо, що лівова частина доходів підприємства формується за рахунок операційної діяльності.

Операційний дохід згідно з НПСБО 1 формується з чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, послуг, робіт) та інших операційних доходів.

Мета формування операційних доходів – забезпечення надходження доходів, достатніх для забезпечення життєдіяльності та розвитку діяльності місцевого господарства.

Основні чинники, що впливають на формування операційного доходу підприємства:

- обсяг реалізованих послуг;
- якість послуг;
- рівень цін на послуги;
- рівень оподаткування;
- привабливість клієнта;
- управління дебіторською заборгованістю.

Наведені вище чинники забезпечують механізм управління формуванням операційного доходу підприємства. Основу такого механізму складають:

- формування ефективної цінової політики;
- планування операційних доходів.

Цінова політика – встановлення підприємством цін на товари і способів їх гнучких змін залежно від ситуації на ринку з метою забезпечення цільового обсягу прибутку.

Процес планування операційних доходів підприємства включає чотири етапи (табл. 5.1).

Етапи процесу планування операційних доходів підприємства

Етапи	Зміст етапів
1. Аналіз операційного доходу підприємства в передплановому періоді	<ul style="list-style-type: none"> • Аналіз динаміки загальної суми валового операційного доходу • Аналіз рівномірності формування валового операційного доходу • Аналіз співвідношення чистого і валового операційного доходу • Аналіз основних факторів, що вплинули на зміну суми чистого і валового операційного доходу в плановому періоді
2. Оцінка і прогнозування кон'юнктури ринку послуг	<ul style="list-style-type: none"> • Дослідження поточного стану ринкової активності • Оцінка поточної кон'юнктури ринку послуг • Прогнозування кон'юнктури ринку послуг
3. Розрахунок планової суми різних видів операційних доходів	<ul style="list-style-type: none"> • Планування валового операційного доходу на основі розробленої виробничої програми • Планування чистого операційного доходу на основі розробленої виробничої програми • Планування валового операційного доходу на основі цільової суми прибутку • Планування чистого операційного доходу на основі цільової суми прибутку
4. Розроблення системи заходів на забезпечення виконання плану операційних доходів	<ul style="list-style-type: none"> • Реалізація цінової політики • Використання сприятливої кон'юнктури ринку • Підвищення рівня сервісного обслуговування клієнтів • Інтенсифікація рекламної діяльності

Планування витрат підприємства підпорядковане її стратегічним цілям діяльності і покликане вирішувати такі завдання:

1) визначення економічно обґрунтованих витрат для виконання планів маркетингу і прибутку;

2) динамічний і маневрений перерозподіл видатків між видами діяльності та статтями витрат;

3) усунення неефективних витрат.

Мета планування витрат – оптимізація поточних витрат підприємства, що забезпечує необхідні темпи зростання прибутку і рентабельності на основі раціонального використання ресурсів підприємства.

Завдання планування витрат:

1. Виявити розміри зниження собівартості послуг в планованому році в порівнянні з попереднім періодом

2. Скласти калькуляції собівартості основних видів послуг, що надаються

3. Виявити недоцільні затрати і розробити заходи щодо їх усунення

4. Визначити рентабельність послуг, що надаються

5. Оцінити вплив цін на собівартість, прибуток і рентабельність, збільшення витрат на освоєння нових видів послуг

Важливо засвоїти, що при плануванні собівартості послуг застосовуються наступні методи:

- метод планування витрат за техніко-економічними чинниками;
- кошторисний метод;
- метод калькуляцій;
- нормативний метод.

1. Метод планування витрат за техніко-економічними чинниками.

За цим методом собівартість послуг визначається з урахуванням впливу техніко-економічних чинників на витрати підприємства в планованому році порівняно з попереднім.

Такими чинниками можуть бути:

- підвищення технічного рівня виробництва;
- поліпшення організації виробництва і праці;
- зміна структури й обсягу наданих послуг;
- підвищення ефективності використання ресурсів підприємства;
- використання матеріальних ресурсів з кращими властивостями та ін.

2. Кошторисний метод передбачає визначення собівартості за допомогою кошторису затрат, який може складатися як на окремі комплексні статті затрат, так і на весь обсяг послуг. Кошторисний метод дозволяє пов'язати окремі розділи тактичного плану між собою та узгодити їх з планами окремих підрозділів. На основі кошторисів витрат визначається загальна сума витрат на виробництво послуг та їх надання.

3. Метод калькуляцій. За його допомогою визначається величина витрат на виробництво одиниці продукції, робіт, послуг. Планові калькуляції використовуються для планування собівартості всього обсягу продукції, розробки планових кошторисів витрат, визначення загальної суми витрат підприємства.

4. Нормативний метод. За даним методом витрати на виробництво та реалізацію послуг розраховується на основі норм і нормативів. Цей метод застосовується на тих виробництвах, де виробничі операції постійно повторюються, інакше норми визначити буде неможливо. Нормативи витрат встановлюються або за фактичними даними минулих років, або на основі технічного аналізу. Останній метод більш ефективний, так як знижує небезпеку перенесення в планові нормативи помилок та прорахунків минулих років.

При плануванні собівартості продукції зазначені методи застосовуються, як правило, у комплексі, доповнюють один одного і роблять процес планування витрат наскрізним.

Процес планування собівартості послуги відбувається за наступними етапами:

1. Аналіз витрат підприємства за минулий період.
2. Планування зниження витрат за чинниками.
3. Розрахунок планових калькуляцій.
4. Розрахунок планових кошторисів.

5. Розрахунок загального обсягу витрат підприємства.

Планування прибутку суб'єктами господарювання необхідне для складання поточних і перспективних фінансових планів.

Цей план може розглядатися, з одного боку, як функція маркетингу, пов'язана з загальноприйнятою господарською діяльністю людей і визначає економічний результат планованої роботи підприємства, направленої на задоволення потреб ринку, а з іншого – як основний в ланцюзі економічних інтересів підприємства з-за значимості показників прибутку і рентабельності в стимулюванні праці, в зміцненні конкурентоспроможності і стабільності функціонування будь-якого економічного об'єкта.

При розгляді даного питання слід звернути увагу на завдання планування прибутку:

- економічний доказ вигідності підприємницьких дій щодо досягнення стратегічних цілей;
- економічна оцінка плану маркетингу і функціональних планів підприємства;
- перспективне стимулювання власників і трудового колективу підприємства.

Планове обґрунтування прибутку побудовано на грамотному використанні економічної теорії, зокрема впливу на прибуток таких факторів, як обсяг діяльності, витрати виробництва та обігу (постійні й змінні), оборотність капіталу, ціни і прибутковість, частка ринку послуг та ін.

Розрахунок планового прибутку повинен бути економічно обґрунтованим, що дозволить здійснювати своєчасне і повне фінансування інвестицій, приріст власних оборотних коштів, відповідні виплати заробітної плати працівникам, а також своєчасні розрахунки з бюджетом, банками і постачальниками.

При плануванні собівартості послуг застосовуються наступні методи:

- метод планування витрат за техніко-економічними чинниками;
- кошторисний метод;
- метод калькуляцій;
- нормативний метод.

1. Метод планування витрат за техніко-економічними чинниками.

За цим методом собівартість послуг визначається з урахуванням впливу техніко-економічних чинників на витрати підприємства в планованому році порівняно з попереднім.

Такими чинниками можуть бути:

- підвищення технічного рівня виробництва;
- поліпшення організації виробництва і праці;
- зміна структури й обсягу наданих послуг;
- підвищення ефективності використання ресурсів підприємства;
- використання матеріальних ресурсів з кращими властивостями та ін.

2. Кошторисний метод передбачає визначення собівартості за допомогою кошторису затрат, який може складатися як на окремі комплексні

статті затрат, так і на весь обсяг послуг. Кошторисний метод дозволяє пов'язати окремі розділи тактичного плану між собою та узгодити їх з планами окремих підрозділів. На основі кошторисів витрат визначається загальна сума витрат на виробництво послуг та їх надання.

Схема типового кошторису затрат на виробництво представлена в табл.

Таблиця

Кошторис затрат на виробництво послуг підприємства на __ рік

Назва витрат	Базовий рік	Плановий рік
1. Сировина і матеріали		
2. Допоміжні матеріали		
3. Пальне		
4. Електроенергія		
5. Заробітна плата		
6. Відрахування до бюджету		
7. Амортизація основних засобів		
8. Інші затрати		
Всього затрат на виробництво		

3. Метод калькуляцій. За його допомогою визначається величина витрат на виробництво одиниці продукції, робіт, послуг. Планові калькуляції використовуються для планування собівартості всього обсягу продукції, розробки планових кошторисів витрат, визначення загальної суми витрат підприємства.

Схема типового кошторису витрат на виробництво конкретного виду послуг представлена в табл.

Таблиця

Схема типового кошторису витрат на виробництво послуги (назва) підприємства на ___ рік

Шифр рядка	Назва статей	За планом, усього	в т.ч. за кварталами			
			I	II	III	IV
01	Сировина та матеріали					
02	Напівфабрикати власного виробництва					
03	Покупні комплектувальні вироби					
04	Паливо і енергія на технологічні цілі					
05	Основна заробітна плата робітників					
06	Додаткова заробітна плата робітників					
07	Відрахування на соціальне страхування					
08	Загальновиробничі витрати					
09	Виробнича собівартість					

10	Позавиробничі витрати					
11	Повна собівартість послуги					

4. Нормативний метод. За даним методом витрати на виробництво та реалізацію послуг розраховується на основі норм і нормативів. Цей метод застосовується на тих виробництвах, де виробничі операції постійно повторюються, інакше норми визначити буде неможливо. Нормативи витрат встановлюються або за фактичними даними минулих років, або на основі технічного аналізу. Останній метод більш ефективний, так як знижує небезпеку перенесення в планові нормативи помилок та прорахунків минулих років.

Схема типового нормативного планування витрат на виробництво конкретного виду послуг представлена в табл.

При плануванні собівартості продукції зазначені методи застосовуються, як правило, у комплексі, доповнюють один одного і роблять процес планування витрат наскрізним.

Процес планування собівартості послуги відбувається за наступними етапами:

1. Аналіз витрат підприємства за минулий період.
2. Планування зниження витрат за чинниками.
3. Розрахунок планових калькуляцій.
4. Розрахунок планових кошторисів.
5. Розрахунок загального обсягу витрат підприємства.

Таблиця

Схема типового нормативного планування витрат на виробництво послуги (назва) підприємства на __ рік

Назва статей	Норма на одиницю	Кількість продукції	Плановий обсяг витрат, всього
Сировина та матеріали			
Паливо			
Енергія			
Заробітна плата			
...			
Інші			
Собівартість одиниці виробу			

1. Аналіз витрат підприємства за минулий період.

Головна мета проведення такого аналізу – оцінка фактичної величини витрат в порівнянні з плановою за звітний період, виявлення резервів економії витрат та зниження собівартості, визначення заходів для використання цих резервів.

Об'єктами аналізу виступають:

- повна собівартість продукції та окремі елементи витрат;
- витрати на 1 грн виготовленої продукції;
- собівартість окремих виробів;
- окремі статті витрат.

Аналіз витрат підприємства за звітний період передбачає:

- оцінку величини сукупних витрат за звітний період, визначення темпів її зміни порівняно з плановими показниками та попереднім роком;
- оцінку структури витрат, питомої ваги кожної із статей, а також темп змін цих показників відносно планових даних та попереднього року;
- порівняння фактичної та планової величини собівартості основних видів продукції, темп змін та причини таких змін;
- дослідження величини постійних та змінних витрат, їх структури;
- оцінку витрат окремих підрозділів;
- визначення частки невиробничих витрат у загальному обсязі витрат підприємства;
- дослідження обґрунтованості вибору методу розподілу загальновиробничих та загальногосподарських витрат.

2. Планування зниження витрат (собівартості) за чинниками.

Собівартість продукції формується під впливом значної кількості чинників. Вони можуть бути поділені на зовнішні – ті, на які підприємство не може впливати, та внутрішні.

До зовнішніх відносяться:

- зміна цін на матеріали, напівфабрикати, інструмент, паливо, енергію, які підприємство отримує від сторонніх підприємств;
- зміна встановлених розмірів мінімальної заробітної плати, а також різного роду обов'язкових внесків, відрахувань і нарахувань на заробітну плату;
- зміна тарифів на перевезення вантажів.

Серед чинників, що впливають на зниження собівартості продукції виділяють наступні:

- підвищення технічного рівня виробництва;
- поліпшення організації виробництва та праці;
- зміна структури та обсягу виробленої продукції;
- підвищення ефективності використання матеріальних ресурсів та ін.

Перелік чинників може розширюватися і деталізуватися відповідно до галузевих особливостей підприємств.

3. Розрахунок планових калькуляцій.

Планова калькуляція – це розрахунок витрат на виробництво одиниці продукції у планованому періоді за калькуляційними статтями. В річному плані калькуляції складаються на всі види готової продукції.

Витрати, в залежності від способу їх віднести до собівартості окремого виду продукції, поділяються на прями та непрямі.

Прямими є витрати, які можна відразу включити до витрат на виготовлення певного виду продукції (матеріали, заробітна плата робітників). Непрямі відносяться одночасно до всіх видів продукції підприємства.

Найбільш розповсюдженим способом калькулювання є *нормативний*. При його використанні основою для складання планової калькуляції на підприємстві є технічно обґрунтовані норми витрат ресурсів, стандарти та технічні умови, що встановлені для певної продукції. Норми визначаються на основі діючих (або очікуваних) на початок планового періоду нормативів з урахуванням впливу заходів, що розроблені для підвищення економічної ефективності виробництва у плановому періоді (табл.).

Таблиця

Калькулювання витрат за калькуляційними статтями

Стаття	З чого складається	Як визначається при плануванні
1. Витрати на: сировину, основні та допоміжні матеріали, енергоносії та ін.	З вартості сировини, матеріалів, з яких виготовляється продукція або є необхідним компонентом при виготовленні її	Добутком норми витрат сировини, матеріалів, енергоносіїв на їх ціну
...
4. Основна зарплата працівників	З оплати операцій і робіт за відрядними розцінками, а також погодинна оплата праці працівників	Добутком норми часу на виготовлення операції на годинну тарифну ставку
...
8. Адміністративні витрати (АВ)	Із заробітної плати апарату управління; амортизаційних відрахувань; витрати на послуги. Сумуванням всіх перелічених витрат отримуємо АВ на рік, і у відношенні їх до основної заробітної плати працівників на рік отримуємо % АВ	Добутком отриманого відсотка АВ на основну заробітну плату працівників конкретного виду продукції (послуг), поділений на 100%
9. Витрати на збут (ВЗ)	З витрат на рекламу, післяпродажне сервісне обслуговування, маркетингові витрати	Добутком отриманого % ВЗ на виробничу собівартість конкретного виду послуги, поділений на 100%
10. Повна собівартість	З витрат на виробництво та надання послуг	Сумуванням виробничої собівартості і адміністративних витрат

Планування собівартості послуг за калькуляційними статтями застосовується для визначення собівартості одиниці послуг і називається калькулюванням. Результатом калькулювання є складання калькуляції, тобто документа, в якому обумовлені всі витрати на надання послуги споживачам.

Планування собівартості послуг за економічними елементами застосовується для визначення собівартості усіх наданих послуг. При цьому складається документ, що називається *кошторисом витрат*. Класифікація собівартості за економічними елементами представлена в табл.

Таблиця

Класифікація собівартості за економічними елементами

Економічний елемент	З чого складається	Як вираховується
1. Матеріальні витрати	З вартості сировини, основних матеріалів, енергоносіїв, що використовуються як на технологічні, так і господарські потреби в цілому по підприємству, цеху	Добутком вартості одиниці сировини, матеріалів, енергоносіїв на кількість наданих послуг підприємством на рік (квартал, місяць).
2. Витрати на оплату праці	З фонду оплати праці всіх категорій працюючих по підприємству, підрозділу	Добутком середньомісячної заробітної плати працівників підприємства на чисельність і на 12 міс.
3. Відрахування на соціальні потреби	З відрахувань за встановленим відсотком від фонду оплати праці	Добутком фонду оплати праці на норму відрахувань на соціальні потреби, поділим на 100%
4. Амортизаційні відрахування	З амортизаційних відрахувань як устаткування, так і будівель в цілому по підприємству	Добутком балансової вартості основних фондів на їх норму амортизації
5. Інші операційні витрати	З оплати послуг, виконаних сторонніми організаціями, за послуги зв'язку, орендної плати та інших грошових витрат	Сумуванням перелічених грошових витрат
6. Повна собівартість	З перелічених економічних елементів	Сумуванням перелічених економічних елементів

8.2. Термінологічний словник

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції та Законів України створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у визначених межах.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

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

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Місцеві фінанси – це система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних і делегованих державою повноважень.

Міське господарство являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій та установ, що обслуговують матеріально-побутові і культурні потреби населення, яке мешкає в ньому.

Обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у

здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

Правомочний склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

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

8.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Область, район, місто, район у місті, селище, село – це:

- а) територіальний устрій;
- б) територіальна громада;
- в) адміністративно-територіальна одиниця;
- г) адміністративно-територіальний устрій.

2. План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, – це:

- а) державний бюджет;
- б) загальний фонд бюджету;
- в) спеціальний фонд бюджету;
- г) місцевий бюджет.

3. Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази, – це:

- а) бюджет розвитку;
- б) бюджет зростання;
- в) бюджет стагнації;
- г) бюджет занепаду.

4. Органи, які відповідно до Конституції та законів України створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у визначених межах, – це:

- а) виконавчі органи міських рад;
- б) виконавчі органи місцевих рад;
- в) Верховна Рада України;
- г) виконавчі органи сільських та селищних рад.

5. Повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, – це:

- а) делеговані повноваження;
- б) лінійні повноваження;
- в) штабні повноваження;
- г) функціональні повноваження.

6. Кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону, – це:

- а) керівний склад ради;
- б) загальні збори;
- в) загальний склад ради;
- г) склад ради.

7. Зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення – це:

- а) керівний склад ради;
- б) загальні збори;
- в) загальний склад ради;
- г) склад ради.

8. Розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою, – це:

- а) мінімальний рівень податків;
- б) мінімальний рівень потреб на будівництво;
- в) мінімальний рівень соціальних потреб;
- г) мінімальний бюджет місцевого самоврядування.

9. Гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України – це:

- а) мінімальний рівень соціальних потреб;
- б) мінімальний бюджет місцевого самоврядування;
- в) мінімальний рівень податків;
- г) мінімальний рівень потреб на будівництво.

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

- а) представницький орган місцевого самоврядування;
- б) органи самоорганізації населення;
- в) місцеве самоврядування в Україні;
- г) міська рада.

11. Форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування – це:

- а) всенародне голосування;
- б) консультативне опитування;
- в) місцевий референдум;
- г) місцеві вибори.

12. План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання, – це бюджет:

- а) обласний;
- б) районний;
- в) міський;
- г) місцевий.

13. Представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, – це:

- а) міська рада;
- б) місцеве самоврядування в Україні;
- в) органи самоорганізації населення;
- г) представницький орган місцевого самоврядування.

14. Особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, – це:

- а) службова особа територіальної громади;
- б) посадова особа територіальної громади;
- в) службова особа місцевого самоврядування;
- г) посадова особа місцевого самоврядування.

15. Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків, – це бюджет:

- а) розвитку;
- б) тактичний;
- в) стратегічний;
- г) поточний.

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

- а) на житло;
- б) на землю;
- в) право інтелектуальної власності;
- г) право комунальної власності.

17. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради, – це:

- а) правомочний склад ради;
- б) керівний склад ради;
- в) загальний склад ради;
- г) склад ради.

18. Виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, – це:

- а) міська рада;
- б) місцеве самоврядування в Україні;
- в) органи самоорганізації населення;
- г) представницький орган місцевого самоврядування.

19. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, – це:

- а) сільські ради;
- б) міські ради;
- в) районні та обласні ради;
- г) місцеві ради.

20. Форма залучення на добровільній основі рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру – це:

- а) самооподаткування;
- б) самоокупність;
- в) самонадійність;
- г) самофінансування.

21. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, – це:

- а) керівний склад ради;
- б) загальні збори;
- в) загальний склад ради;
- г) склад ради.

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

- а) територіальний устрій;
- б) територіальна громада;
- в) адміністративно-територіальна одиниця;
- г) адміністративно-територіальний устрій.

23. Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних і делегованих державою повноважень, – це:

- а) місцеве господарство;
- б) міське господарство;
- в) місцеві фінанси;
- г) міські фінанси.

24. В якому році ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- а) 1991 р.;
- б) 1993 р.;
- в) 1997 р.;
- г) 2002 р.

25. Що безпосередньо забезпечує місцеве господарство:

- а) задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування;
- б) задоволення потреб населення;
- в) функціонування системи місцевого самоврядування;
- г) безпосереднє задоволення потреб держави.

26. Що являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій й установ, що обслуговують матеріально-побутові та культурні потреби населення, яке мешкає в ньому:

- а) місцеве господарство;
- б) міське господарство;
- в) місцеві фінанси;
- г) міські фінанси.

27. До складу місцевого господарства входять такі елементи:

- а) міське господарство;
- б) міське та селищне господарства;
- в) міське та сільське господарства;

г) міське, селищне та сільське господарства.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворду полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

1. Вартісна величина набору продуктів харчування, достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

2. Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних і делегованих державою повноважень.

3. Будівлі, споруди, машини, обладнання.

4. Складова міського господарства.

5. Затверджений у встановленому порядку або прийнятий належним чином фінансово-плановий документ, який містить відповідні статті й суми витрат коштів на утримання органів державної влади, установ та організацій; на виробничу діяльність, капітальне будівництво тощо.

6. Елемент місцевого господарства.

7. Обов'язок або зобов'язання сплачувати гроші, доставляти товари або надавати послуги за явною або неявною угодою.

8. Здатність суб'єкта економічної діяльності погашати свої зобов'язання.

9. Дія, результат якої споживається в процесі її виконання.

10. Форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

11. Система заходів, спрямованих на найбільш раціональне і ефективне використання всіх видів ресурсів.

12. Надане законом право місцевих органів самостійно вирішувати питання, що входять до їхньої компетенції.

13. Синонім слова ціна.

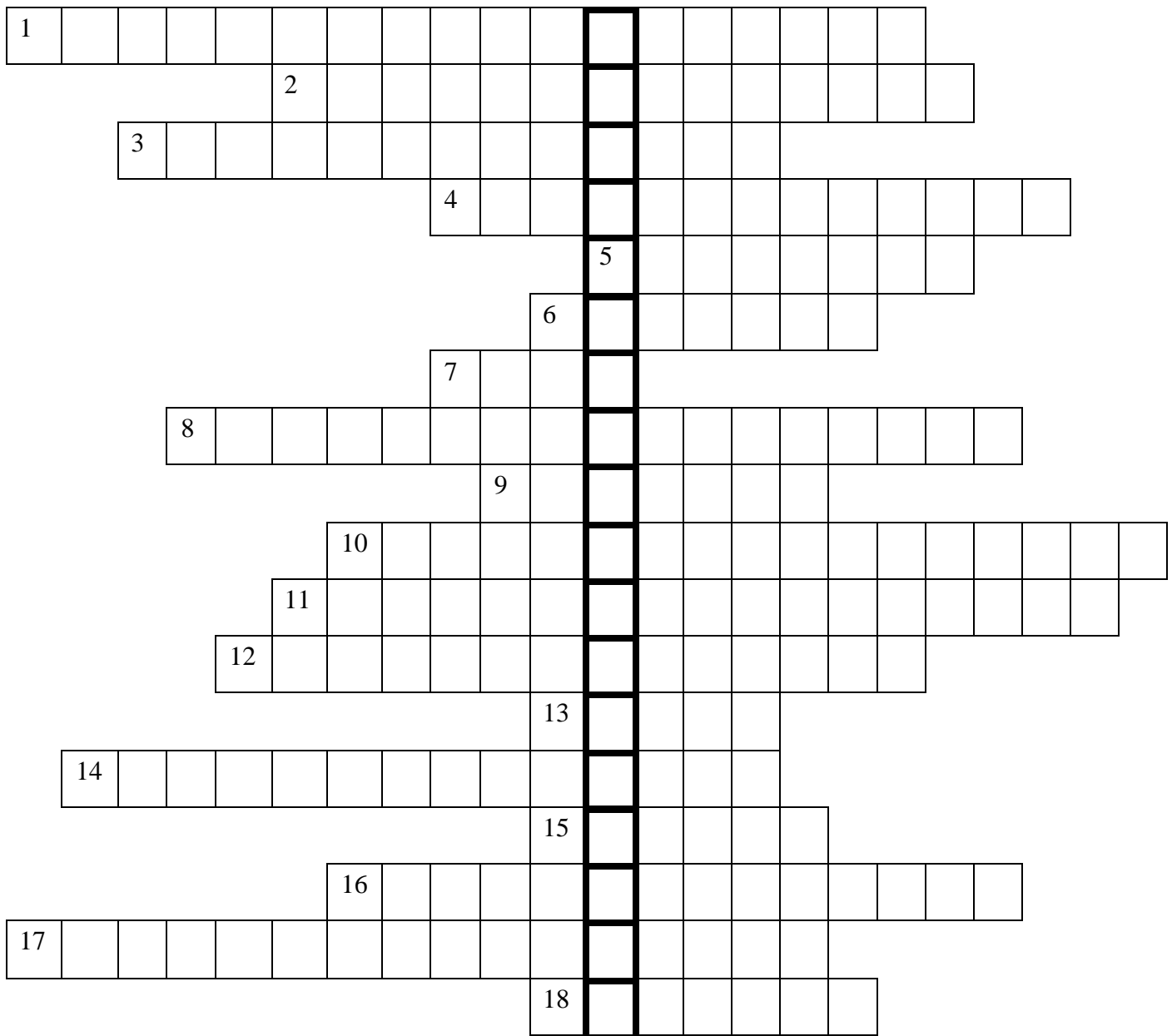
14. Складова міського господарства.

15. Складова міського господарства.

16. Оборотні фонди та обігові кошти, що перебувають у розпорядженні підприємства і можуть бути переведені в готівку протягом одного операційного циклу.

17. Здатність підприємства підтримувати свою діяльність виключно за рахунок власних коштів.

18. Різновид субсидії.



Зашифроване слово означає комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій та установ, що обслуговують матеріально-побутові і культурні потреби населення, яке мешкає в ньому.

8.4. Питання для самоконтролю

1. Поясніть суть комунальної власності.
2. Назвіть суб'єкти й об'єкти права комунальної власності.
3. Охарактеризуйте особливості формування комунальної власності в Україні.
4. Проаналізуйте склад місцевого господарства.
5. Наведіть перелік послуг, які надають на місцевому рівні.
6. Вкажіть, за якими ознаками класифікують підприємства комунального господарства.

7. Назвіть повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю.
8. Поясніть особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні.
9. Назвіть доходи від об'єктів комунальної власності.
10. Проаналізуйте структуру і динаміку доходів місцевого самоврядування від об'єктів комунальної власності.
11. Назвіть повноваження місцевих органів влади у сфері управління комунальною власністю є пріоритетними.

8.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 9 ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

План

- 9.1. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень
- 9.2. Інститут комунальної власності в системі місцевих фінансів
- 9.3. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

9.1. Методичні вказівки до вивчення теми

9.1. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень

Вивчаючи дану тему необхідно з'ясувати сутність і призначення комунальної власності. Забезпечення сталого економічного розвитку будь-якої країни базується на органічному поєднанні загальнодержавного і регіонального розвитку. У реаліях ХХІ століття регіональний розвиток починає суттєво впливати та визначати темпи національного розвитку.

Особливо роль регіонів посилилась, коли економічні можливості регіонів почали відігравати домінуючу роль в окремих галузях економіки, зокрема у сфері туризму, розваг, рекреаційних послуг.

Загалом, сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується браком належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енерго-, паливо-, водозабезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів.

Місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету. Місцеве самоврядування й далі приречене на стагнацію і залишається формальною декларацією, що аж ніяк не відповідає європейським цінностям, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування.

За таких умов держава мусить втручатися, регулювати, збалансовувати місцеві бюджети, а кожний регіон повинен шукати свої індивідуальні шляхи поповнення місцевих бюджетів залежно від специфічних особливостей в історико-краєзнавчому плані, природоресурсному, майновому і трудовому потенціалі, економіко-географічному положенні.

Незначний перелік місцевих податків та зборів, які є складовою фінансових ресурсів місцевих органів влади, не забезпечує фінансової незалежності місцевих органів влади, що зумовлює потребу на такі фінансові ресурси, на які може впливати місцева влада. До них можна віднести ті, що

формується в процесі розпорядження майном, яке перебуває у комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

Однак якщо правовому режиму майна державної і приватної форм власності приділяється достатньо уваги з боку законодавця, науковців та практиків, то щодо правових питань реалізації права комунальної власності маємо зовсім іншу ситуацію. Як відомо, комунальна власність – це публічна форма власності, яка належить територіальним громадам та їхнім об'єднанням. Проте конституційний інститут комунальної власності не дістав належного й достатнього законодавчого регулювання; судового захисту; застосування у практиці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Тому, незважаючи на закріплення низкою законодавчих та нормативно-правових актів певних прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, у процесі реалізації ними права власника майна мають місце такі недоліки:

- статус регіонального самоврядування (на рівні областей і районів), окрім задекларованого «представлення спільних інтересів територіальних громад», залишився за межами конституційно-правового регулювання;
- відсутність чіткого юридичного, організаційного механізму управління комунальною власністю;
- не визначено чітких меж делегування виконавчому комітету повноважень ради (крім питань, які належать до виключної компетенції ради) з управління майном, що належить до комунальної власності;
- відсутність єдиного реєстру об'єктів комунальної власності;
- відсутність механізму залучення інвестицій.

Досліджувана форма публічної власності з'являється на українських землях наприкінці XIX століття у період їх входження до складу двох імперій – Австро-Угорської та Російської. Існування особливої комунальної власності територіальних громад підтверджували й акти Української Центральної Ради та інших вищих органів державної влади періоду національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр.

З перемогою радянської влади на більшій території України (1920–1921) комунальна власність, як і місцеве самоврядування, були скасовані, а сама власність передана у власність радянської держави.

У пострадянський період термін «комунальна власність» уперше з'явився в Законі України «Про власність», ухваленому Верховною Радою України 26 березня 1991 року. Відповідно до статті 31 цього закону в Україні поряд із загальнодержавною власністю з'явилась і державна комунальна власність як власність окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Фактично назва «державна комунальна власність» відображала нерозмежованість об'єктів державної і власне комунальної власності, яка збереглася певною мірою й донині.

Суб'єктами права державної комунальної власності було визначено адміністративно-територіальні одиниці, в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів. Закон не визначив вичерпного

переліку об'єктів права державної комунальної власності, а тільки зазначав, що таким може бути, крім переліченого у законі, й інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території.

На виконання Закону «Про власність» Кабінет Міністрів України 5 листопада 1991 року ухвалив Постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)».

Майно, яке перебувало на той час у загальнодержавній власності, передавалось у державну комунальну власність. Однак воно передавалось областям, а вже області (в особі виконавчих комітетів обласних рад народних депутатів) розмежовували майно між власністю областей, міста Києва, міст обласного підпорядкування, районів міста Києва за участю виконкомів нижчестоящих рад народних депутатів. Тобто безпосередньо області визначали, яке майно віднести до їхньої власності, а яке передати на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу.

Така політика держави у галузі формування комунальної власності призвела до того, що низові адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста були поставлені у залежність від областей і фактично відповідали традиційній (номенклатурній) моделі місцевого самоврядування, що поступово складалась.

Конституція України 1996 року уточнила форми власності в державі:

вона визнала комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності. Відтак значною мірою втратив юридичну силу Закон «Про власність». Регулювання відносин власності закріплено в Конституції України, яка визначила коло об'єктів і суб'єктів права власності, рівність усіх суб'єктів права власності, гарантії права власності й обов'язки власників та встановила, що правовий режим власності має визначатися виключно законами України.

Комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи.

Законодавчі принципи регулювання правовідносин у цій сфері закріплені, перш за все, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча органи місцевого самоврядування, як юридичні особи публічного права, користуються й усіма правами власників, що визначені Цивільним кодексом України та іншими законами. Так, у законі затверджено поняття і зміст права комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, в тому числі шляхом

приватизації, повноваження виконавчих органів рад стосовно управління комунальною власністю та у сфері регулювання земельних відносин, повноваження районних і обласних рад з управління об'єктами комунальної власності.

З огляду на зазначене, слід констатувати, що Конституція України закріпила статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, реалізація якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті, Конституція заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу за допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання.

Головною характеристикою власності є не річ і не відношення людей до речей, а те, ким і як привласнюється річ, як таке привласнення зачіпає інтереси інших людей. Відповідно, власність виражає відносини між людьми з приводу привласнення речей.

Таким чином, суб'єктно-об'єктні відносини слід розглядати в площині поділу прав власності на володіння, користування й розпорядження. Володіння виступає як вихідна форма власності, а розпорядження й користування виступають як функції реалізації цілей власника. Відносини власності щодо володіння, користування та розпорядження можуть поєднуватися в руках одного суб'єкта або бути розподілені між різними суб'єктами.

Особливість управління комунальною власністю полягає в тому, що комунальна власність є власністю відповідних громад, сіл, селищ, міст, а органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону повинні здійснювати правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності.

Основними принципами володіння та користування майном територіальними громадами законодавець визначив доцільність, економність, ефективність, а також непослаблення, в результаті майнових операцій, економічних основ місцевого самоврядування.

У комунальній власності територіальних громад перебуває досить значна кількість майна. Джерела його походження є різними: створення за рахунок коштів громад, купівля, безоплатна передача з державної форми власності, дарування від фізичних або юридичних осіб тощо.

Від свого майна територіальні громади отримують доходи, наприклад, коли здають його в оренду чи продають. Водночас, вони як власники повинні нести витрати з утримання свого майна за рахунок коштів власних бюджетів.

Сучасні реалії України свідчать, що, попри володіння надзвичайно потужним трудовим потенціалом, природним, рекреаційним, туристичним потенціалом, що є основою місцевого економічного розвитку, його використання є неефективним.

Відомо, що бюджетний процес в Україні жорстко централізований, тому говорити про достатню кількість повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері не доводиться. Більшість територіальних громад фінансово жорстко залежать від держави, а їхні бюджети за рахунок власних доходів не покривають навіть необхідного мінімуму власних потреб громад.

Недостатність власних бюджетних коштів не дає змоги громадам не тільки вкладати гроші в інфраструктуру, соціальний розвиток відповідних територій, а й часто – на належному рівні утримувати комунальне майно.

Особливо гостро стоїть ця проблема у тому разі, коли йдеться про майно, що забезпечує життєдіяльність всієї громади чи більшості її мешканців – водогони, газопроводи, об'єкти енергозабезпечення тощо. Для обслуговування такого майна потрібні не тільки кошти, а й залучення спеціалізованих організацій, що мають відповідних спеціалістів, техніку. Можна йти шляхом створення відповідних комунальних підприємств, але це доцільно для великих та середніх міст, однак не підходить для сільських, селищних чи малих міських територіальних громад – фінансово та організаційно для них створення таких підприємств є економічно не вигідним.

Проте, з огляду на принципи бюджетоутворення, ідеального стану в реальному житті досягнути вдається вкрай рідко. Тому перед органами місцевого самоврядування часто постають питання про відчуження належного їм майна.

За роки приватизації (1992–2012) роздержавлено більше ніж 128 тисяч об'єктів. Починаючи з 1992 року, в Україні приватизовано 28 943 об'єкти державної форми власності та 99 828 об'єктів комунальної власності.

Проте відчуження такого вагомого масиву об'єктів комунальної власності не забезпечило органам місцевого самоврядування достатнього фінансового потенціалу, необхідного для реалізації повноважень.

Аби з'ясувати причини такої ситуації, слід констатувати, що рішення про відчуження об'єктів комунальної власності є результатом взаємодії таких складових: учасників суспільного вибору, правил і процедур, за якими відбувається ухвалення найважливіших рішень, об'єктів, з яких здійснюється вибір.

Для здійснення ефективного суспільного вибору в питаннях реалізації права власності в органів місцевого самоврядування в зазначений період була достатня кількість альтернатив і можливість їх порівнювати. Проте пріоритети, умови та механізми відчуження майна не визначалися програмами соціально-економічного розвитку територій. У результаті за економічними критеріями реалізовані рішення щодо відчуження об'єктів комунальної власності не були оптимальними з погляду ефективності управління ними.

Про це свідчить, зокрема, і продовження процесів відчуження комунального майна, які і сьогодні здійснюються поза схемами приватизації. Законодавець передбачив, що за відсутності спеціальних законодавчих актів,

які б регулювали питання відчуження комунального майна, органам місцевого самоврядування слід використовувати за принципом аналогії законодавчі акти, що регулюють питання відчуження державного майна. Закон України «Про приватизацію державного майна» регламентує приватизацію як державного майна, так і об'єктів права комунальної власності, але відчуження об'єктів державної власності, як і комунальної, може здійснюватися за іншими процедурами та в інший спосіб, ніж приватизація.

Так, відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Кабінет Міністрів України відповідною Постановою затвердив Порядок відчуження об'єктів державної власності, яким визначено процедури та способи відчуження об'єктів державної власності.

З огляду на те, що місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету, а місцеве житлово-комунальне господарство перебуває у катастрофічному стані, що сприяє негативним соціальним настроям у суспільстві, органи місцевого самоврядування й далі ухвалюють рішення про відчуження комунального майна без впровадження системи планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі.

Здебільшого рішення про відчуження майна та використання коштів від його продажу ухвалюють без прийняття бюджетних програм, які передбачають обґрунтованість тих управлінських рішень та визначення ефективності використання бюджетних коштів за встановленими показниками. Це свідчить про превалювання фіскальних чинників під час відчуження та управління комунальним сектором економіки.

Під час вивчення даної теми необхідно усвідомити, що в теперішній час сучасна система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні скоріше стимулює споживацькі настрої у витрачанні коштів, а не активну мобілізацію коштів із можливих джерел. Вона спрямована на підтримку не самодостатніх (тих, що володіють власною фінансовою базою), а дотаційних територіальних громад та регіонів, оскільки діє правило: чим менше коштів надходить до місцевих бюджетів за рахунок власних джерел, тим більше вилучень слід чекати в наступному бюджетному році. І навпаки, чим менше таких надходжень, тим більше коштів надходить до місцевих бюджетів з державного бюджету. Органи місцевого самоврядування не мають стимулів для більш ефективного розвитку інфраструктури, оскільки вигідніше залишатися реципієнтом, ніж переходити у розряд донорів.

Отже, цілком очевидним на сучасному етапі розвитку України та її регіонів є той факт, що система розробки концепцій, прогнозування, планування і розробка програм соціально-економічного розвитку мають стати структурно-визначальною складовою загальної системи державного регулювання, дієвим інструментом реалізації економічної політики держави. У них має бути представлений розгалужений та узгоджений комплекс

перспективних заходів і стратегічних завдань, який уможливило б переведення економіки України на траєкторію економічного зростання.

Таким чином, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування слід формувати на принципово нових підходах і методах, що визначають політику органу місцевого самоврядування щодо управління об'єктами права комунальної власності, враховуючи особливості кожного регіону.

Для накопичування необхідної інформації щодо наявності та стану використання комунального майна нагальною потребою є створення єдиного реєстру об'єктів комунальної власності. Його створення дасть можливість раціонально перерозподіляти основні фонди між підприємствами та установами у межах комунальної власності, відслідковувати процеси відчуження, пропонувати суб'єктам інших форм власності передачу комунального майна на умовах оренди, оперативніше вирішувати питання матеріально-технічного забезпечення комунальних структур. Усе це сприятиме більш раціональному і ефективному використанню наявних ресурсів і потенціалу комунального сектору господарського комплексу відповідної території.

Заходи з виконання повноважень суб'єкта комунальної власності мають бути підпорядковані стратегічному плану розвитку території, узгоджуватися з програмами соціально-економічного та культурного розвитку, здійснюватися з розрахунку результатів на довгострокову перспективу на основі належного економічного аналізу.

Важливо засвоїти, що система управління комунальною власністю будь-якої території має будуватись таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання.

З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку території як єдиного соціально-економічного організму, сприяти створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції організацій і підприємств комунальної власності.

З другого – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Для вирішення зазначеного завдання механізм управління комунальною власністю має відповідати таким принципам:

- узгодження державних, територіальних інтересів з інтересами мешканців території;
- економічна заінтересованість в ефективній діяльності об'єктів комунальної власності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з погляду вибору форм та методів управління;

- забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу тери торії;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;
- виключення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектору економіки території.

При цьому до питань обігу належного їм майна органи місцевого самоврядування повинні ставитися надзвичайно відповідально й у разі відчуження майна, як правило, використовувати такі принципи:

- недопущення безоплатного відчуження майна (дарування) суб'єктам недержавної форми власності;
- застосування, як правило, конкурентного способу відчуження майна;
- обов'язкове проведення оцінки такого майна.

Такі принципи дають змогу, за інших рівних умов, забезпечити найбільш оптимальні умови майнових операцій для територіальної громади як власника.

Фінанси комунального господарства є складовою частиною фінансів місцевого господарства, але підприємствам цієї сфери притаманні певні специфічні ознаки, що впливають з особливостей господарювання. Важливість виділення підприємств комунального господарства зумовлена роллю цих підприємств у житті наших громадян.

Комунальне господарство – складова місцевого господарства, що виконує базові матеріальні функції, котрі забезпечують першочергові потреби життєдіяльності населеного пункту.

Спільне для фінансів комунального господарства і місцевих фінансів:

- ✓ вони одночасно беруть участь в розподілі вартості сукупного суспільного продукту, де виникають фінансові відносини
- ✓ спільними є те, що суб'єкти фінансових відносин — це держава, місцеві органи самоврядування, підприємства та організації, а також окремі громадяни

Важливо звернути увагу на те, що специфіка фінансових відносини у комунальному господарстві:

- ✓ суттєво змінюється структура фінансових відносин, що виникає між підприємствами комунального господарства та місцевими органами самоврядування і державою. Важливо, що при цьому значно розширюється сфера фінансових відносин комунальних підприємств із місцевими органами самоврядування і звужується сфера фінансових відносин цих підприємств з державою, що пов'язано з реалізацією принципу субсидіарності;

- ✓ економічні відносини, що виникають між підприємствами комунального господарства та підприємствами інших галузей народного господарства, пов'язані з розподілом отриманої вартості і направленням її

іншим підприємствам у формі дивідендів, отриманням прибутку на вкладений капітал, оплати виставлених штрафів, пені та неустойки. Це зачіпає передусім фінансові відносини з підприємствами житлового господарства, які є основними споживачами теплої та холодної води, опалення, вивезення сміття та інших послуг мешканцям будинків. Слід зазначити, що підприємства житлового господарства не завжди своєчасно і в повному обсязі розраховуються з комунальними підприємствами за надані послуги, що призводить до виникнення негативних фінансових відносин;

✓ фінансові відносини, які виникають між підприємствами комунального господарства та їхніми працівниками, пов'язані з формуванням і використанням фонду заробітної плати й інших грошових фондів, призначених для задоволення індивідуальних і колективних потреб працівників. Ці відносини можуть носити позитивний чи негативний характер, позитивний характер вони носять тоді, коли за рахунок фонду заробітної плати та інших грошових фондів задовольняються основні потреби працівників, і навпаки, коли основні потреби працівників не задовольняються за рахунок фондів грошових коштів, призначених для вказаної мети, ці економічні відносини носять негативний характер;

✓ фінансові відносини, які виникають між підприємствами комунального господарства та мешканцями житлових будинків, носять дещо ускладнений характер. Це пов'язано з тим, що мешканці будинків розраховуються за послуги, надані комунальними підприємствами, з житлово-експлуатаційними організаціями, а останні потім проводять відповідні розрахунки з комунальними підприємствами. Важливо зазначити, що мешканці будинків не завжди своєчасно і в повному обсязі розраховуються з житлово-експлуатаційними організаціями за надані комунальні послуги, тому останні також не завжди своєчасно та в повному обсязі розраховуються з комунальними підприємствами, тож ці відносини можуть носити як позитивний, так і негативний характер;

✓ на організацію фінансових відносин значно впливає порядок розрахунків із споживачами за надані послуги. Як правило, вони проводяться раз на місяць, що зумовлює в цих підприємствах значну дебіторську заборгованість з абонентної плати, що своєю чергою вимагає перекривати її власними оборотними коштами. При цьому нарахована абонентська плата одразу зараховується до доходів, що впливає на схему оподаткування прибутку підприємства. Тобто підприємства комунального господарства будучи складовою частиною місцевого господарства мають специфіку організації фінансових відносин.

9.2. Інститут комунальної власності в системі місцевих фінансів

Місцеві фінанси являють собою фінансову базу діяльності місцевих органів виконавчої влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Основне призначення місцевих фінансів полягає в забез

печенні фінансової незалежності місцевого самоврядування. Місцеві фінанси забезпечують регіональні потреби у фінансових ресурсах і доходах та їх внутрішньотериторіальний перерозподіл.

Реальність місцевого самоврядування визначається насамперед матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування є особлива, самостійна форма власності, суб'єктом права якої є територіальна громада. У зарубіжних країнах її названо муніципальною формою власності.

Важливо засвоїти, що становлення інституту фінансів комунальної власності в Україні розпочалося із запровадженням у 1990 році комунальної форми власності. У зв'язку з тим, що суб'єктами права комунальної власності в Україні було визначено усі місцеві ради відповідних адміністративно-територіальних одиниць, утворилося кілька видів комунальної власності: комунальна власність областей, районів, міст, районів у містах, сіл і селищ.

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

Комунальна власність так само, як державна, приватна та інші форми власності, є самостійною і рівноправною формою власності.

Комунальна власність являє собою колективну форму власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів та майна цієї власності, відповідне ставлення до них як до своїх. Територіальна громада є колективним власником коштів, об'єктів, і майна комунальної власності.

Суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських та районних у містах рад. У зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності.

На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновидності комунальної власності, в зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування. Економічною основою зарубіжних регіональних органів влади, котрі також мають певні самоврядні права, є кошти і майно, що перебувають у власності населення регіонів.

Об'єктами права комунальної власності є майно і доходи відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальних громад (рис.).



У комунальній власності також перебуває майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності. Визначено: держава та її адміністративно-територіальні одиниці не відповідають за зобов'язаннями одне одного у процесі реалізації права державної власності.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів, визначаються територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами

та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Так, відповідно до закону, територіальна громада – власник комунального майна може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним і юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо.

Відповідно до статті 13 Конституції України право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Формування інституту комунальної власності в Україні ще не завершено, і воно має свої особливості.

Особливості формування інституту комунальної власності в Україні

По-перше, на відміну від практики більшості розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. В інших країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

По-друге, в інших країнах на відміну від України до 1996 року, майно комунальної (муніципальної) власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

По-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновидності комунальної власності, в інших країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

З метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні органи місцевого самоврядування використовують об'єкти комунальної власності відповідно до рішень місцевих рад.

9.3. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

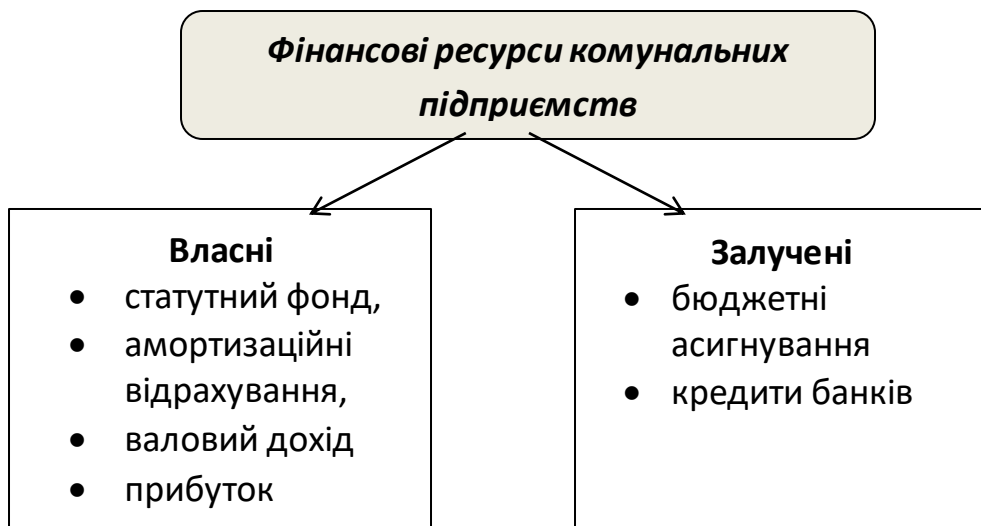
Оснoву ресурсного забезпечення місцевого самоврядування становить комунальна власність. Комунальна власність – це конкретне майно, фінансові та інші ресурси, що належать територіальній громаді. Об'єктами комунальної власності є майно органів місцевого самоврядування, комунальні підприємства та організації, майнові частки в статутних фондах господарських товариств, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури, місцевий бюджет, позабюджетні фонди, цінні папери. На практиці у комунальній власності перебувають заклади соціальної сфери, майно органів місцевого самоврядування, підприємства житлово-комунального господарства та місцевий бюджет.

У структурі комунальної власності, що склалася в Україні, переважають об'єкти, які є потенційними фінансовими центрами-реципієнтами: освіта – 36,3%; державне управління – 23,3%; охорона здоров'я та соціальна допомога – 9,5%; колективні, громадські та особисті послуги – 8,5%.

Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності має деякі особливості. Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер і прямо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей. Мета їхньої діяльності – якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних послуг. Ці підприємства, які є складовою місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин.

Так, підприємства частково утримуються з місцевих бюджетів. Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності опосередковує собою систему грошових відносин, які виникають у зв'язку з формуванням та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери.

Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності – сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.



Первинне формування цих ресурсів проводиться в період створення підприємства шляхом формування статутного фонду, що складається з основних засобів і оборотних коштів. Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить, у період до його реєстрації як суб'єкта господарювання.

Мінімальна величина статутного капіталу такого підприємства встановлюється відповідною місцевою владою.

Підприємства комунального господарства за специфікою їхньої діяльності, як правило, є на локальних (місцевих) ринках природними монополістами.

Той факт, що більшість підприємств комунальної форми власності відповідає всім умовам природної монополії, визначає необхідність контролю за цінами на продукцію (роботи, послуги), що надаються ними. У нашій країні це здійснюється шляхом прямого регулювання цін і тарифів від по відними органами місцевої влади.

Згідно з Господарським кодексом України державне регулювання цін здійснюється шляхом установаження фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок і винагород постачальникам, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін.

Тобто структура ціни продукції (роботи, послуги) комунального підприємства має дві складові: собівартість, що виражає в грошовій формі витрати на виробництво і реалізацію послуги, та обсяг прибутку, що регулюється за допомогою показників рентабельності, які встановлює держава.

Відповідно до чинного законодавства у разі встановлення фіксованих цін, застосування яких унеможливорює одержання прибутку підприємствами комунальної форми власності, органи місцевого самоврядування зобов'язані надати цим підприємствам дотації.

Надходження від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) є основним джерелом відшкодування коштів на виробництво і реалізацію

продукції, утворення доходів та формування фінансових ресурсів. Від його величини залежить не тільки внутрішньовиробниче відшкодування витрат і формування прибутку, а й своєчасність та повнота податкових платежів, погашення банківських кредитів тощо, що в кінцевому підсумку позначається на фінансовому результаті діяльності підприємства.

Під час вивчення даної теми необхідно усвідомити, що формування тарифів у комунальній сфері має свої особливості:

1. Формування тарифів підприємствами здійснюється відповідно до річних планів виробництва, економічно обґрунтованих планових витрат, визначених на підставі державних нормативів (норм) витрат ресурсів, техніко-економічних розрахунків та кошторисів, ставок податків і зборів (обов'язкових платежів) та цін у планованому періоді, визначених на підставі прогнозних індексів цін виробників промислової продукції.

2. До тарифів включаються витрати зі створення резервного капіталу, що спрямовується на капітальні інвестиції, гранична величина яких визначається з урахуванням обсягу коштів, необхідних для забезпечення відтворення та розвитку основних засобів і нематеріальних активів, які підлягають амортизації.

3. Витрати зі здійснення капітальних вкладень, створення спеціальних інвестиційних фондів, забезпечення прибутковості інвестованого капіталу включаються до тарифів на строк не менш як п'ять років (у сумі, що не перевищує 20 відсотків загального обсягу витрат) згідно із затвердженою в установленому порядку програмою розвитку систем централізованого водопостачання та водовідведення. У процесі формування тарифів підприємство визначає джерела фінансування капітальних інвестицій за рахунок амортизації та планованого прибутку.

4. Тарифи збільшуються на суму податку на додану вартість.

5. Тарифи формуються для трьох категорій споживачів — населення, бюджетних установ, інших споживачів. Кожна категорія споживачів визначається на підставі економічно обґрунтованого розподілу витрат, пов'язаних із наданням послуг.

6. Тарифи, які встановлюються на рівні повної собівартості послуг, фіксуються на один рік.

7. Тарифи, які включають витрати на здійснення капітальних вкладень, фіксуються на строк, передбачений для виконання програми розвитку систем із централізованого водопостачання та водовідведення.

8. Органи влади, які уповноважені встановлювати (погоджувати) тарифи, можуть визначити додаткові категорії споживачів.

9. Рівень рентабельності формується з урахуванням необхідності сплати податку на прибуток підприємств та спрямування частини отриманого прибутку на технічне переоснащення підприємств і не має перевищувати в цілому по підприємству 12%, а для категорій споживачів — бюджетних установ та інших споживачів — не має перевищувати 15 та 50% відповідно.

Абсолютну ефективність діяльності будь-якого суб'єкта господарювання характеризує прибуток. В умовах ринкової економіки прибуток є важливим фактором стимулювання виробничої та комерційної діяльності підприємства й утворює фінансову основу для її розширення, задоволення матеріальних і соціальних потреб трудового колективу.

Прибуток підприємства комунальної форми власності є грошовим вираженням частини грошових надходжень, утворюваних підприємством. Він створюється в результаті як основної діяльності (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, перевезення пасажирів тощо), так і інших видів господарської діяльності (виконання різних робіт і надання господарських послуг), проте значну частку в його обсязі становить прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

Прибуток є частиною надходжень від реалізації. Аналогічно будь-якому суб'єкту господарювання виробничої сфери прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності безпосередньо залежить від двох основних показників: обсягу реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) та її собівартості.

Для підприємств комунальної форми власності виробнича собівартість робіт (послуг) – це виражені в грошовій формі поточні витрати підприємства на їх виробництво (надання).

Перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) установлює само підприємство залежно від специфіки його діяльності.

Прибуток, отриманий підприємствами комунальної форми власності, розподіляється за загальними правилами розподілу прибутку, які діють у країні. Насамперед частина його у формі податку спрямовується на формування фінансових ресурсів держави, частина прибутку може бути вилучена місцевими органами самоврядування для перерозподілу між іншими підприємствами комунальної форми власності. Чистий прибуток підприємств, як правило, спрямовується на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Оскільки майно підприємств комунальної форми власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються також кошти місцевих бюджетів та кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами.

Для здійснення господарської діяльності комунальні підприємства мають у своєму розпорядженні *власні оборотні кошти*, які поділяються на нормовані і ненормовані.

На відміну від промислових підприємств, де власні оборотні кошти становлять значну частку в складі виробничих запасів, у підприємств комунальної форми власності частка оборотних коштів у загальному капіталі підприємства неістотна. У складі нормованих оборотних коштів немає статей «Сировина, матеріали й купівельні напівфабрикати», «Готова продукція»,

«Незавершене виробництво». Одна з характерних статей оборотних коштів комунальних підприємств – «Абоненти», яка формується за рахунок коштів, що надходять за надані послуги та реалізовану продукцію. До джерел формування оборотних коштів належать власні кошти підприємства (прибуток підвідомчих підприємств, прибуток від комерційної діяльності), стійкі пасиви, асигнування з бюджету, короткотермінові позики банків.

Ще однією характерною особливістю функціонування комунальних підприємств є те, що в окремих випадках такі підприємства не можуть бути оголошені банкрутами. Так, відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» положення цього нормативного акта не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування ухвалено рішення щодо цього.

Серед підприємств комунального сектору особливе місце належить **водопровідно-каналізаційним підприємствам** (ВКП). Порівняно з іншими галузями економіки, ВКП мають відмінності у складі та структурі, розрахунку нормативів і показників використання, в порядку і джерелах фінансування основних засобів і оборотних активів, зумовлені специфікою технологічних процесів і фінансово-господарської діяльності.

У структурі основних засобів у ВКП переважають передавальні споруди. У процесі фінансового планування та аналізу на підприємствах ВКП використовується типовий набір показників, що характеризують ефективність використання основних засобів (фондовіддача, фондомісткість, рентабельність основних засобів і сума прибутку на одну гривню основних засобів). Однак оскільки продукція більшості підприємств є однорідною, то показник фондовіддачі обчислюється не тільки у вартісному, а й у натуральному виразі (наприклад, визначається об'єм поданої через водопровід води, об'єм відведених стічних рідин на одну гривню основних виробничих засобів).

Традиційно відтворення основних засобів і відновлення виробничих якостей водопровідно-каналізаційних підприємств здійснюється шляхом ремонту та капіталовкладень. При цьому особливістю функціонування суб'єктів господарювання водопровідно-каналізаційного господарства є застосування системи планово-запобіжних (комплексу заходів превентивного характеру, спрямованих на підтримування основних засобів у справному техніко-експлуатаційному стані) та аварійних ремонтів обладнання, машин, агрегатів, мереж і споруд, що потребує значних фінансових ресурсів на їх проведення. Видатки на поточний ремонт відносять на собівартість послуг, а затрати на капітальний ремонт, як правило, частково включаються до собівартості, а частина їх компенсується за рахунок амортизаційних відрахувань, наявних прибутків та бюджетних асигнувань.

Фінансування капітальних вкладень у прибуткових підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства проводиться за рахунок амортизації, частини прибутку, довгострокових кредитів, коштів місцевих бюджетів; у неприбуткових – за рахунок бюджетних коштів.

За аналогією із суб'єктами господарювання у промисловості та сільському господарстві оборотні кошти водопровідно-каналізаційних підприємств поділяються на оборотні виробничі кошти і кошти обігу. Водночас склад і структура оборотних коштів водопровідно-каналізаційних підприємств у межах названих груп мають істотні відмінності порівняно з іншими галузями економіки, які пояснюються своєрідністю виробничо-господарської діяльності і процесу продажу продукції (послуг) таких підприємств.

Особливістю виробничо-господарської діяльності більшості таких підприємств є те, що вона має експлуатаційний характер, а вироблена ними продукція набуває форми послуг. Як наслідок, сировина і основні матеріали при наданні послуг такими підприємствами не використовуються, тобто немає потреби у створенні відповідних виробничих запасів.

Однак значна частка виробничо-господарської діяльності вказаних підприємств також має експлуатаційний характер. Наприклад, підприємства водопровідного господарства здійснюють забір води з природних джерел і тому не накопичують її запасів для безперебійного постачання. У процесі виробничої обробки природна вода доводиться до кондицій питної і через трубопровідну мережу доставляється споживачам. Описаний етап виробничої діяльності за всіма ознаками має експлуатаційний характер, оскільки зводиться до утримання у справному технічному стані водопровідної системи.

Створюючи особливий вид продукції – послуги, процеси виробництва і споживання яких збігаються у часі, підприємства водогосподарського комплексу не потребують резервування оборотних коштів у запаси готової продукції. Завдяки цьому в основній діяльності більшості підприємств також немає незавершеного виробництва, тому не потрібно вкладати оборотні кошти у формування його запасів.

У результаті вказаних особливостей загальна потреба (сукупний норматив) в оборотних коштах для водопровідно-каналізаційних підприємств порівняно з промисловими підприємствами є невеликою – 3–5% вартості основних виробничих засобів (у промисловості аналогічний показник нерідко перевищує 20%).

Як правило, водопровідно-каналізаційні підприємства реалізують власну продукцію (послуги) самостійно, без допомоги посередників. До того ж більшість комунальних послуг оплачується вже після їх споживання. Усе це зумовлює наявність у складі оборотних виробничих коштів специфічної статті – непрострочена заборгованість абонентів (споживачів продукції), а також значну частку в коштах обігу такої статті, як кошти в розрахунках (дебіторська заборгованість).

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

Типовий перелік *нормованих оборотних активів* для більшості підприємств водогосподарського комплексу буде такий: допоміжні матеріали; запасні частини для ремонту; паливо і пальне, пально-мастильні матеріали; тара; господарський інвентар та інші малоцінні та швидкозношувані предмети; витрати майбутніх періодів; абоненти (непрострочена заборгованість споживачів послуг).

До *ненормованих оборотних коштів* належатимуть: грошові кошти на рахунках у банках і в касі підприємства; кошти в незакінчених розрахунках (за винятком абонентської заборгованості).

Визначення індивідуальних нормативів оборотних коштів для кожного виду запасів матеріальних ресурсів (допоміжних матеріалів, запасних частин, палива і пального, тари, малоцінних і швидкозношуваних предметів), а також за витратами майбутніх періодів здійснюється за тими самими методиками, що й у промисловості. Відмінність полягає лише в тому, що в основу розрахунку потреби в оборотних коштах (а саме для визначення одnodенної потреби ресурсів) береться не квартальний, а річний обсяг виробництва продукції (надання послуг).

За джерелами утворення оборотні кошти ВКП традиційно можна поділити на три групи:

- власні – створюються за рахунок бюджетних асигнувань та отриманого прибутку;
- прирівняні до власних – фінансуються за рахунок стійких пасивів;
- позичені – формуються з коштів, залучених на фінансовому ринку.

Важливим джерелом фінансування покриття (поповнення нестачі або приросту нормативу) оборотних коштів підприємств водопровідно-каналізаційного господарства є стійкі пасиви. Внаслідок особливостей установленого порядку розрахунків і нагромадження фінансових ресурсів, поряд із нормальною (непростроченою) заборгованістю за оплатою праці персоналу і платежами до бюджету та цільових фондів, на вказаних підприємствах постійно виникає сума стійких пасивів, яка складається з доходів майбутніх звітних періодів (аванси, передплати і переплати споживачів комунальних послуг), частини амортизаційних відрахувань на запаси матеріалів для капітального ремонту, тимчасово вільних залишків резервних та інших спеціальних фондів.

9.2. Термінологічний словник

Адміністративно-територіальна одиниця – цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних, соціально-економічних умов є

територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Громадські послуги – послуги, що їх надають органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи та організації.

Комунальна власність – рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, майнові права, результати виконаних робіт, надані послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші речі, цінні папери, матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальній громаді.

Комунальна установа або заклад – некомерційна організація, що фінансується з місцевого бюджету і якій надана комунальна власність на основі права оперативного управління.

Комунальне майно – річ, сукупність речей, а також майнові права і обов'язки, які належать до комунальної власності територіальної громади та використовуються для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Комунальне підприємство – комерційне підприємство, що утворене суб'єктом права комунальної власності, у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, користуватися, розпоряджатися своїм майном на власний розсуд і в своїх інтересах. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Правовий режим власності комунального підприємства – право підприємства користуватися та розпоряджатися комунальною власністю на основі господарського відання з урахуванням цілей, визначених власником, і встановлених ним обмежень.

Правовий режим власності комунальної установи або закладу – право користування та розпорядження комунальним майном на основі оперативного управління для здійснення некомерційної господарської діяльності.

Спільна власність територіальних громад – комунальна власність двох або більше територіальних громад, що належить їм на праві спільної сумісної чи на праві спільної часткової власності.

Спільна сумісна комунальна власність – комунальна власність кількох територіальних громад без визначення часток кожної з них, що задовольняє їхні спільні потреби і перебуває в управлінні районних та обласних рад.

Спільна часткова комунальна власність – комунальна власність двох або більше територіальних громад, які об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій із визначенням часток кожної з них у праві власності.

Територіальна громада – територіальна спільнота, що складається з жителів, які мають спільні інтереси, зумовлені постійним проживанням у населених пунктах (селах, селищах, містах) у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці базового рівня – сільської, селищної, міської громади, безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, володіють, користуються і розпоряджаються спільною комунальною власністю та сплачують комунальні податки і збори.

Управління об'єктами права комунальної власності – діяльність із виконання повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними органів, спрямована на ефективну реалізацію права комунальної власності територіальних громад, яка здійснюється в межах та у порядку, визначених законодавством України і актами органів місцевого самоврядування.

9.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Опалювана площа (об'єм) будинку – це:

а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;

б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;

в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;

г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

2. Кількісний показник послуг – це:

а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;

б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;

в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;

г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

3. Опалювана площа (об'єм) квартири (будинку садибного типу) – це:

а) одиниця виміру для обчислення кількісних показників отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до законодавства;

б) загальна площа (об'єм) приміщень будинку, в тому числі у разі опалення площа (об'єм) сходових кліток, ліфтових та інших шахт;

в) період між кінцем одного опалювального сезону і початком наступного опалювального сезону;

г) загальна площа (об'єм) квартири, а також будинку садибного типу без урахування площі лоджій, балконів, терас.

4. Централізоване водовідведення – це:

а) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у холодній і гарячій воді, яку надає виконавець із використанням внутрішньобудинкових систем холодного і гарячого водопостачання;

б) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у відведенні стічних вод, яку надає виконавець із використанням внутрішньобудинкових централізованих систем водовідведення;

в) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у забезпеченні нормативної температури повітря у приміщеннях квартири;

г) послуга, спрямована на задоволення потреб держави у холодній і гарячій воді.

5. Порядок надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної і гарячої води та водовідведення – це:

а) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у холодній і гарячій воді, яку надає виконавець із використанням внутрішньобудинкових систем холодного і гарячого водопостачання;

б) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у відведенні стічних вод, яку надає виконавець із використанням внутрішньобудинкових централізованих систем водовідведення;

в) послуга, спрямована на задоволення потреб споживача у забезпеченні нормативної температури повітря у приміщеннях квартири;

г) послуга, спрямована на задоволення потреб держави у відведенні стічних вод.

6. В який термін сплачують за послуги користування водою:

а) не пізніше ніж 20 числа кожного місяця;

б) до 25 числа кожного місяця;

в) до 30 числа кожного місяця;

г) до 15 числа кожного місяця.

7. Відключення споживачів від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води здійснюється:

а) за власним бажанням;

б) згідно з умовами, прописаними законодавчими нормативами;

в) з рішенням державних органів;

г) коли технічна можливість такого відключення передбачена затвердженою органом місцевого самоврядування схемою теплопостачання відповідно до Закону України «Про теплопостачання».

8. Згідно з правами і обов'язками споживача послуг із централізованого опалення, постачання холодної і гарячої води та водовідведення споживач має право:

а) на зменшення розміру оплати;

- б) відмову від надання послуг;
- в) устанавлення квартирних засобів обліку та взяття їх на абонентський облік;
- г) зменшення розміру оплати, відмову від надання послуг.

9. Електромережа – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

10. Електропроводка – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

11. Електроустановка – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;
- б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;
- в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;
- г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

12. Межа розподілу – це:

- а) підстанції, розподільчі установки та електричні лінії, призначені для передачі та розподілу енергії, до яких безпосередньо приєднана електроустановка або електропроводка споживача;

б) сукупність проводів і кабелів із кріпленнями, монтувальними та захисними деталями, які прокладено на поверхні чи всередині конструктивних елементів споруд;

в) комплекс взаємопов'язаних устаткування і споруд, призначених для виробництва або перетворення, передачі, розподілу та споживання електричної енергії;

г) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником.

13. Об'єкт споживача – це:

а) точка електромережі, стосовно якої розподіляється електромережа між споживачем і енергопостачальником;

б) учасник оптового ринку електричної енергії України, що купує електричну енергію на цьому ринку з метою продажу її споживачам;

в) житловий будинок, гараж, майстерня або інша електрифікована споруда, що належить споживачеві на правах власності або користування;

г) рухоме і нерухоме майно.

14. Тарифом називається:

а) визначена відповідно до нормативно-правових актів НКРЕ (Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України) ціна (сукупність цін відповідно до часу доби) одиниці електричної енергії;

б) документ, що видається споживачеві енергопостачальником і містить перелік технічних вимог, які необхідно виконати для приєднання електроустановок нового споживача до електромережі, реконструкції діючих електроустановок споживача або зміни категорії надійності електропостачання споживача;

в) договір на виконання послуг;

г) виконання операції з комутації для забезпечення постачання електричної енергії споживачеві.

15. Технічні умови – це:

а) визначена відповідно до нормативно-правових актів НКРЕ (Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України) ціна (сукупність цін відповідно до часу доби) одиниці електричної енергії;

б) документ, що видається споживачеві енергопостачальником і містить перелік технічних вимог, які необхідно виконати для приєднання електроустановок нового споживача до електромережі, реконструкції діючих електроустановок споживача або зміни категорії надійності електропостачання споживача;

в) договір на виконання послуг;

г) виконання операції з комутації для забезпечення постачання електричної енергії споживачеві.

16. Експертиза приладу обліку, який належить споживачеві або за збереження якого він відповідає, здійснюється у присутності:

а) споживача та свідків;

б) споживача;

- в) представників експерта;
- г) відповідальних осіб.

17. У разі пошкодження, втрати або неправильної роботи приладу обліку з вини споживача відшкодовує вартість перевірки, ремонту або встановлення нового приладу обліку:

- а) споживач;
- б) організація, яка відповідає за збереження приладу обліку;
- в) енергопостачальник;
- г) завод, який виготовляє лічильники.

18. Енергопостачальник має право:

- а) змінити з власної ініціативи лічильник;
- б) контролювати правильність знімання показників приладів обліку;
- в) знімати самостійно показники;
- г) надавати скаргу до відповідних органів за невиконання споживачем умов надання послуг.

19. У разі коли кілька членів однієї сім'ї, які проживають разом, мають право на пільги з оплати спожитої електричної енергії, пільга надається:

- а) усім членам родини в сумі;
- б) лише одному члену родини;
- в) це положення визначає соціальна організація;
- г) жодному.

20. Станом на яку дату газові підприємства проводять перерахунок оплати вартості використаного природного газу та суми нарахованих пільг окремо щодо кожного споживача залежно:

- а) на 7 січня;
- б) 31 грудня;
- в) 1 січня;
- г) 15 січня.

21. Перерахунок оплати вартості використаного природного газу проводиться:

- а) 1 липня;
- б) 4 липня;
- в) 1 січня;
- г) 31 грудня.

22. Перерахунок розмірів наданих субсидій за перше півріччя поточного року проводиться:

- а) до 1 березня;
- б) 1 квітня;
- в) 1 липня;
- г) 1 серпня.

23. Перерахунок розмірів наданих субсидій за попередній рік проводиться:

- а) до 1 березня;

- б) 1 квітня;
- в) 1 липня;
- г) 1 лютого.

24. Плата за надані протягом розрахункового періоду послуги з газопостачання вноситься не пізніше:

- а) ніж 10 числа кожного місяця;
- б) 15 числа кожного місяця;
- в) 20 числа кожного місяця;
- г) на перше число кожного місяця.

25. Скільки відсотків житлового фонду України перебуває у комунальній власності:

- а) 11%;
- б) 15%;
- в) 35%;
- г) 6,5%.

26. Скільки відсотків житлового фонду України перебуває у приватній власності:

- а) 11%;
- б) 15%;
- в) 35%;
- г) 80%.

27. До категорії аварійних житлових будинків віднесено частку:

- а) 0,1%;
- б) 1,5%;
- в) 35%;
- г) 8,0%.

28. До категорії ветхих житлових будинків віднесено частку:

- а) 0,4%;
- б) 1,5%;
- в) 35%;
- г) 8,0%.

29. Скільки ліфтів перебуває в експлуатації житлового фонду:

- а) близько 100 тис.;
- б) близько 96 тис.;
- в) близько 94 тис.;
- г) близько 90 тис.

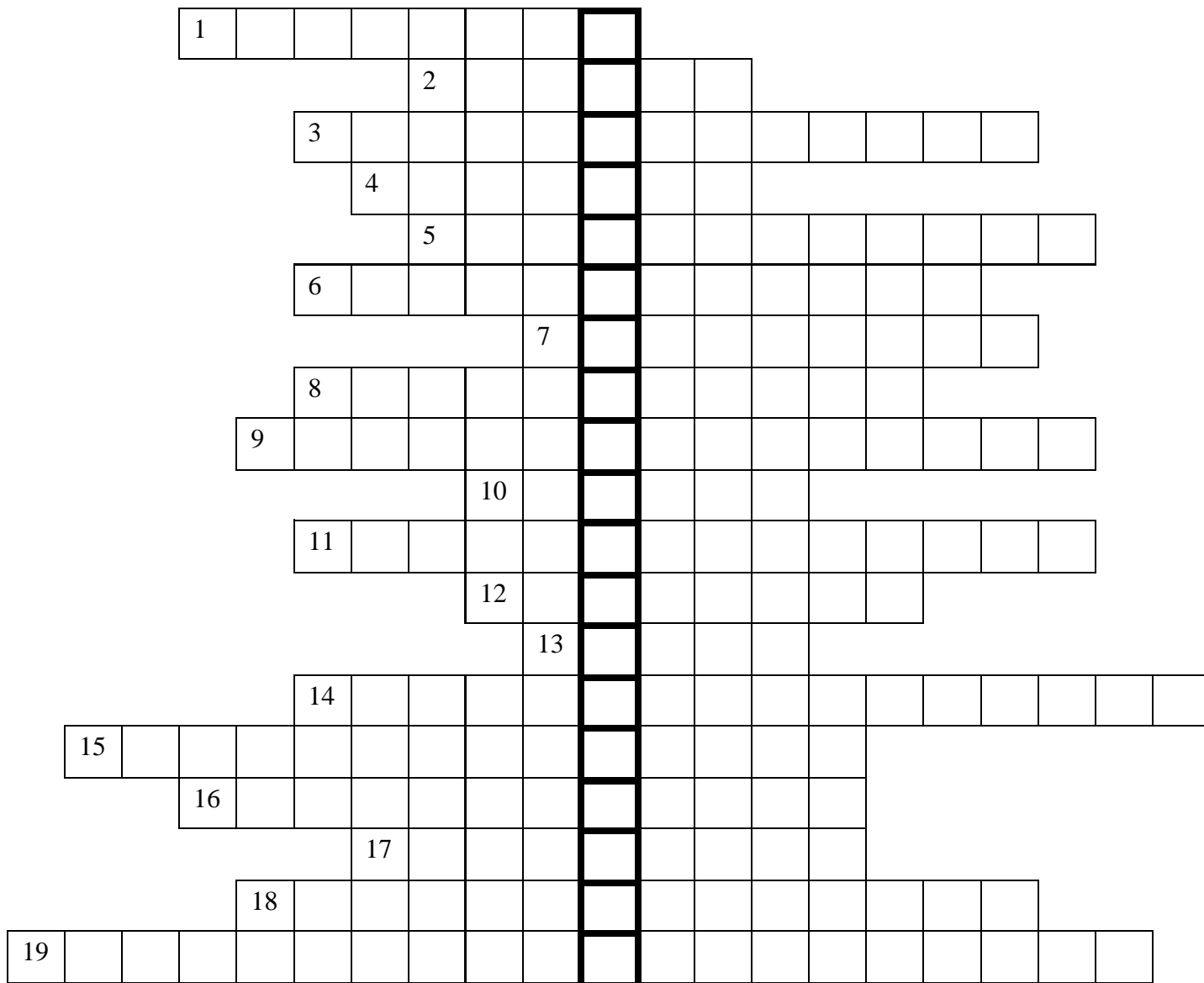
Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворду полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

- 1 Складова ціни послуг комунального підприємства.

- 2 Об'єкт права комунальної власності
3. Принцип володіння та користування майном територіальними громадами.
- 4 Особливий вид продукту.
- 5 Офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ.
- 6 Складова структури ціни продукції (роботи, послуги) комунального підприємства.



- 7 Матеріальне чи інтелектуальне майно, яке перебуває у володінні особи.
- 8 Принцип володіння та користування майном територіальними громадами.
- 9 Головний загальнодержавний фонд централізованих коштів.
- 10 Основне джерело формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності (вид ресурсів).

11 Фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються та витрачаються на відповідній території.

12 Основне джерело формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності (вид ресурсів).

13 Об'єкт права комунальної власності.

14 Сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, що є в розпорядженні підприємств, які закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і використовуються на власні статутні потреби.

15 Фінансова база діяльності місцевих органів виконавчої влади та управління, а також органів місцевого самоврядування.

16 Інноваційна технологія, метою якої є підвищення показників ефективності функціонування комунального підприємства шляхом заміни старої бізнес-моделі та зміни структури бізнес-процесів.

17 Об'єкт комунальної власності.

18 Сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства.

19 Мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Зашифроване слово означає конкретне майно, фінансові та інші ресурси, що належать територіальній громаді.

9.4. Питання для самоконтролю

1. Склад комунального господарства в Україні. Визначте його роль і значення у формуванні місцевих бюджетів.

2. Проаналізуйте склад і структуру комунального сектора економіки відповідно до норм чинного законодавства.

3. Охарактеризуйте права у сфері управління та розпорядження майном, що належить до комунальної власності, мають, місцеві органи влади.

4. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

5. Поясніть стан комунальної власності в Україні сьогодні. Проаналізуйте його в контексті вітчизняної практики 90-х років минулого століття.

9.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 10. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

План

- 10.1. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання
- 10.2. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг
- 10.3. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України

10.1. Методичні вказівки до вивчення теми

10.1. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання

На шляху становлення та перебудови незалежної Української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв'язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з цих проблем є державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство.

Проблема забезпечення ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває в центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що зумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Узагалі, державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики.

Раціональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання й не підміну його, а свідоме виконання регулятивного потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами.

Важливо засвоїти, що державне регулювання житлово-комунального господарства базується на таких основних засобах впливу на ринок, як:

- ✓ законодавчі акти,
- ✓ прогнози розвитку національної економіки,
- ✓ цільові комплексні програми,
- ✓ державні замовлення і державні контракти,
- ✓ державні інвестиції,
- ✓ державні і місцеві бюджети,
- ✓ бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги,

- ✓ державні кредити,
- ✓ державні резерви,
- ✓ соціально-економічні нормативи,
- ✓ галузеві загальнодержавні норми і стандарти,
- ✓ норми амортизації,
- ✓ системи фіксованих граничних і вільних цін,
- ✓ індексування цін,
- ✓ установлення єдиної тарифної системи та ін.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – це одна з важливих і пріоритетних галузей національного господарського комплексу, яка забезпечує життєдіяльність населених пунктів та суттєво впливає на розвиток різноманітних взаємовідносин у державі.

Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво й ремонт. Головною умовою та сенсом розвитку соціально спрямованої економіки є формування гідних умов життя людини. ЖКГ значною мірою формує середовище життєдіяльності людини – комфортність міста, району, мікрорайону, житла; одночасно виступає найважливішим елементом як соціального, так і економічного середовища.

У науковій літературі поняття «житловий фонд» визначають як сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається з державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів і приватного житлового фонду.

Житлово-комунальне господарство – це комплекс підгалузей, які забезпечують функціонування інженерної інфраструктури різних будівель населених пунктів, що створює зручності і комфортність проживання та перебування в них громадян шляхом надання їм широкого спектра житлово-комунальних послуг.

Сучасні науковці акцентують увагу на тому, що ЖКГ – це самостійна сфера економіки, основною метою функціонування якої є задоволення потреб населення і підприємств у послугах, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності, зокрема в обслуговуванні житлового фонду, до якого належать будинки і помешкання, що використовуються як житло.

Інші вітчизняні дослідники розглядають дефініцію житлово-комунального господарства як багатогалузеву комплексну сферу господарювання, до якої належать підприємства та організації, які утримують житловий фонд у належному стані (виробники житлових послуг) і підприємства, які спеціалізуються на наданні послуг тепло-, енерго-, газо-, водопостачання і водовідведення (виробники комунальних послуг), які діють в умовах різних факторів зовнішнього середовища, що у складному

взаємозв'язку формує житлово-комунальні структури міста, які необхідно оцінити і забезпечити економічну ефективність їх функціонування.

ЖКГ – це об'єкт, з одного боку, просторової економіки (регіональна структурованість і масштабність), а з другого – галузевої специфіки (багато функціональний комплекс – житло, транспорт, водопостачання, дороги), який забезпечує обслуговування населення й територіальних об'єктів.

Сучасні учені вважають, що одні складові ЖКГ можна віднести до промислових галузей (водопостачання, енергетика), інші до сфери послуг (озеленення, побутове обслуговування); а треті, наприклад, транспорт і газопостачання – важко віднести до якої-небудь категорії однозначно.

Частина функцій ЖКГ сильно монополізована, а частина цілком допускає перехід на ринкові (конкурентні) відносини. Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями: очищення води – фізико-хімічні процеси; енерготеплопостачання включає технології виробництва тепла, теплообміну, транспортування; житловий сектор – ремонтно-будівельні й сантехнічні роботи (технології) тощо. Розходження технологій породжує об'єктивну відособленість виробничих процесів, формує самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлює відмінності в економічних механізмах, особливо що стосується впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби на інвестиції. Більшість підгалузей працює за кредитним механізмом оплати послуг, тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їх надання.

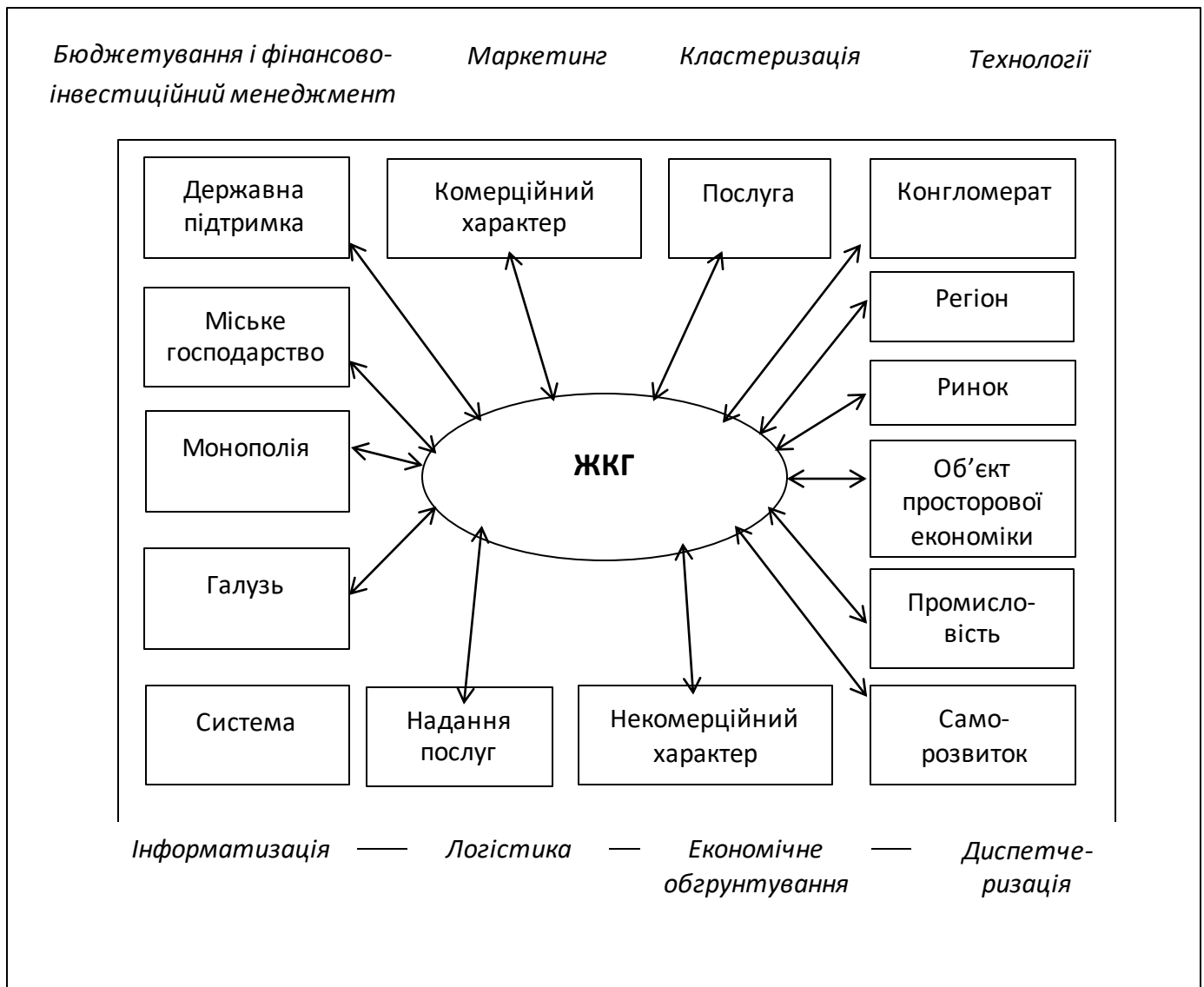
Тобто ЖКГ являє собою складну ієрархічну систему, яка об'єднує чимало окремих підсистем житлового господарства, санітарно-технічну (водоводи, каналізація, підприємства з очищення міст), енергетичну (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі), транспортну (тролейбуси, трамваї), об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні тощо), інфраструктуру обслуговування житла, збір і переробку сміття тощо, що функціонують як на макрорівні, так і на рівні окремих регіонів.

Виходячи з цього, ЖКГ можна представити як наочну модель різноманітних його властивостей (*рис.*).

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 року, спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження з управління цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, у свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організовують їх виконання.

Слід відзначити, що поступово, в міру здійснення економічних реформ, відбуватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й

організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.



Житлово-комунальне господарство має низку специфічних особливостей, що характеризують його як складну, багатoelementну, динамічну організаційно-економічну систему. Підприємствам та об'єднанням ЖКГ притаманна внутрішня економічна й організаційна єдність.

За своїм змістом і структурою житлово-комунальне господарство – складний та багатогранний об'єкт управління, який зумовлює специфічні особливості побудови організаційної системи управління і державного регулювання для забезпечення надійності функціонування підприємств галузі, підвищення ефективності роботи комплексу.

Особливу увагу слід звернути на особливість функціонування ЖКГ:

1) воно представлене «чистими» природними монополіями і підгалуззями, які розвиваються за законами конкурентного господарства. До останніх належить експлуатація житла, санітарне очищення територій тощо.

2) комплекс переважно надає послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури.

3) забезпечує життєдіяльність передусім міського населення, однак слід зазначити, що визначення ЖКГ як специфічно міського господарства є неточним, у менш розвинутій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах.

Незважаючи на те, що більшість населених пунктів у сільській місцевості майже не мають спеціального технічного обладнання, а підприємства ЖКГ сільських поселень навіть організаційно не виділяються з різного роду комбінатів, розвиток ЖКГ на селі вимагає не меншої уваги, ніж у містах. Усе це свідчить про необхідність інтеграції сільської комунальної служби в єдиний житлово-комунальний комплекс.

Інша характеристика ЖКГ пов'язана з комплексністю галузі, яка характеризується великою кількістю підгалузей, що входять до її складу: житлове господарство, водопостачання та водовідведення, комунальна енергетика, теплопостачання, міський електротранспорт, зовнішній міський благоустрій, дорожнє господарство, санітарне очищення міст (вуличне прибирання, будинкова очистка з утилізацією твердих побутових і харчових відходів), зелене господарство (озеленення міст, квітництво), готельне господарство, ритуальне обслуговування, ремонтно-будівельне виробництво, мон таж, капітальний ремонт та експлуатація ліфтового господарства, власна промисловість і капітальне будівництво, проектні, конструкторсько-технологічні та науково-дослідні роботи, технічна інвентаризація основних засобів.

Хоча проблеми функціонування житлово-комунального комплексу постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося.

Це можна пояснити тим, що система житлово-комунального господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом. Це склалося насамперед унаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства перебувають у власності територіальних громад і безпосередньо належать до сфери управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається хибна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для тримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних засобів, збільшуються питомі втрати і

непродуктивні витрати матеріальних і енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів.

Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільноправових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним із вагомих аргументів у передвиборних змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі.

Згідно Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який називається системою місцевого самоврядування.

**Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
до елементів системи місцевого самоврядування відносить:**

- ✓ територіальну громаду;
- ✓ сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної міської ради;
- ✓ районні в місті ради, які створюються в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- ✓ районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- ✓ органи самоорганізації населення.

Житлово-комунальне господарство є галуззю, яка забезпечує функціонування житлового фонду, активів житлово-експлуатаційних підприємств і компаній, які здійснюють управління ними. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань

місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, організують і ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їхньою діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання.

Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються з депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їхньої практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень ухвалюють рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними і делегованими повноваженнями. Власні повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проєктів документів на розгляд відповідної ради тощо. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації їхніх виконавчо-розпорядчих функцій.

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення:

- про визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи перевірку приладів обліку;
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартплати;
- визначення переліку робіт з утримання житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води і тепла на внутрішньобудинкових мережах з урахуванням фізичного і морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції замовника перед підприємствами, заданими на всіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг.

В умовах ринкової економіки житлово-комунальні послуги є товаром, який реалізується на ринкових засадах. До них належать: послуги з холодного водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання, теплопостачання для опалення приміщень, вивозу твердих побутових відходів, вивозу та знешкодження рідких побутових відходів, технічного утримання житлових будинків та прибудинкової території, технічного обслуговування складного інженерного обладнання будинків: ліфтів, електроплит, системи димовидалення, пожежогасіння.

Тому для забезпечення належного рівня та якості житлово-комунальних послуг населенню, що проживає в комунальному житловому фонді, органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації:

- визначають відповідний виконавчий орган місцевої ради, який буде здійснювати функції замовника у відносинах зі спеціалізованими підприємствами, задіяними в житлово-комунальному обслуговуванні населення, що затверджується відповідним рішенням. Керівник структурного виконавчого органу з питань житлово-комунального господарства призначається головою органу місцевого самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства;

- відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁷⁶ та постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.1998 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» затверджують (погоджують) тарифи на житлово-комунальні послуги з урахуванням окремих складових (витрат на обслуговування і ремонт зовнішніх і внутрішньобудинкових мереж і обладнання, включення до

тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги, витрат на перевірку та ремонт приладів обліку).

Надання послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення регулюється «Правилами надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення», затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг і режим надання комунальних послуг. Місцева влада за наявності більш ніж одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об'єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України від 07.09.1998 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій».

Підприємство, організація, які виявили бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснюють діяльність із виробництва, постачання та надання житлово-комунальних послуг, повинні мати:

- дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнагляд охорони праці, а в області – на послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, крім того, згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» і ліцензії на ці послуги, яку видає обласна держадміністрація за поданням управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації;

- офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі житлово-комунального господарства;

- для керівників – диплом про закінчення навчального закладу III–IV рівнів акредитації або I–II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менш як три роки;

- для працівників, робота яких потребує підвищених знань з охорони праці й техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірювальні прилади й автоматика, роботи з пристроями, що перебувають під тиском понад 1 атм., тощо) – відповідне посвідчення виробничо-навчального підприємства або іншого спеціалізованого навчального закладу.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами. Нестабільність роботи житлово-комунальних підприємств пояснюється в основному неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів.

І це при тому, що житлово-комунальне господарство потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки загалом в Україні галузь ЖКГ

посідає третє місце за споживанням енергоносіїв та перше – за споживанням газу для виробництва теплоенергії. Рівень тарифів, що їх установлює місцева влада, суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загально обов'язкових державних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування). Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх непосильними для мільйонів наших співвітчизників. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії становить більш ніж 50%, а теплової енергії – 60–70%, що в кілька разів більше, ніж у світовій практиці. Але ж ми знаємо, що основні зловживання стаються саме в галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій і тінізації економіки цієї сфери перекладаються на плечі наших звичайних мешканців – споживачів житлово-комунальних послуг.

Отже, на сьогодні житлово-комунальне господарство залишається однією з найслабших ланок як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних засобів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

Загалом ЖКГ як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. Досі укладається понад мільйон договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим особливу увагу слід приділяти модернізації системи фінансування житлово-комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектору регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і іноземних інвестицій.

10.2. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг

Фінанси житлово-експлуатаційного комплексу – це специфічна сфера виробничих відносин, які виникають у процесі розподілу та перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту, що створена в межах житлово-експлуатаційного комплексу, через формування та використання цільових фондів грошових коштів, призначених для задоволення житлових потреб населення країни.

Важливо засвоїти, що *суб'єктами фінансових відносин у житлово-експлуатаційному комплексі є:*

1. Споживач — фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу.
2. Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд — фізична або юридична особа, якій належить

право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку.

3. Балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд — власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом.

4. Управитель — особа, яка за договором з власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору.

5. Виробник — суб'єкт господарювання, який виробляє або створює житлово-комунальні послуги.

6. Виконавець — суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачу відповідно до умов договору.

Об'єкт фінансових відносин у житлово-експлуатаційному комплексі – житловий фонд України.

Одним з основних показників діяльності підприємства житлово-комунального господарства є собівартість продукції (робіт, послуг).

Собівартість продукції (робіт, послуг) – це грошове обчислення затрат підприємства на виробництво і реалізацію продукції. Собівартість продукції характеризує ефективність усього процесу виробництва на підприємстві, оскільки у ній відображаються:

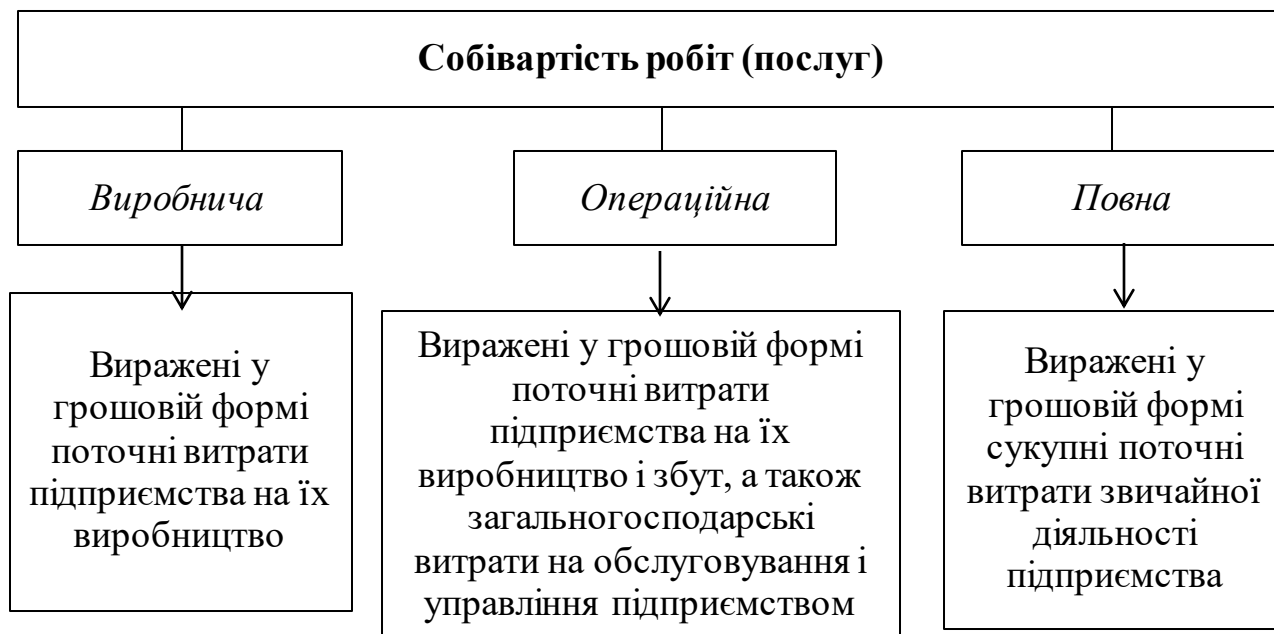
- рівень організації виробничого процесу;
- технічний рівень;
- продуктивність праці та ін.

Собівартість продукції як показник використовується для контролю за використанням ресурсів виробництва, визначення економічної ефективності організаційно-технічних заходів, установлення цін (тарифів) на роботи (послуги), визначення потреби в оборотних коштах, планування прибутку з метою виконання програм розвитку житлово-комунального господарства.

Аналіз собівартості послуг має дуже важливе значення для самого підприємства. Він дозволяє з'ясувати тенденції зміни цього показника, виконання плану за його рівнем, визначити вплив чинників та встановити

резерви для зменшення цього показника. За умов самофінансування зниження собівартості є основним джерелом зростання прибутку підприємства.

Розрізняють виробничу, операційну та повну собівартість (рис.).



Розрахунок собівартості одиниці окремих видів продукції, робіт чи послуг та всієї товарної продукції називається калькуляцією.

Калькулювання собівартості – це визначення розміру витрат у грошовому обчисленні на виробництво одиниці певного виду готової продукції за окремими видами витрат.

Планування, облік і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг відбувається на підставі Наказу Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 47 «Про затвердження Методичних рекомендацій з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства» від 06.03.2002.

Методичні рекомендації враховують особливості діяльності підгалузей житлово-комунального господарства, як-от житлове господарство, водопровідно-каналізаційне господарство, теплове господарство, міський електротранспорт, та призначені для здійснення планування, ведення обліку і калькулювання операційної собівартості послуг на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства незалежно від відомчої підпорядкованості, форм власності і господарювання.

При здійсненні планування, обліку та калькулювання собівартості має бути забезпечене повне зіставлення планових і звітних даних щодо складу

витрат, об'єктів і одиниць калькулювання, методів розподілу витрат між об'єктами калькулювання та плановими (звітними) періодами.

З метою зіставлення планових і звітних даних про витрати під час здійснення планування, обліку і калькулювання виробничої (операційної) собівартості робіт (послуг) визначаються групи витрат, які класифікуються за різними ознаками.

За місцем виникнення витрати на виробництво робіт (послуг) групуються за окремими структурними підрозділами житлово-комунальних підприємств і організацій.

Залежно від характеру та призначення виконуваних процесів виробництво поділяється на основне, допоміжне й обслуговуюче (невиробниче) господарство і регламентується в наказі про облікову політику підприємства.

До *основного виробництва* відносять відокремлені структурні підрозділи підприємств, які безпосередньо беруть участь у виконанні житлово-комунальних робіт і виробництві, що належать до основного виду операційної діяльності.

Допоміжне виробництво має на меті обслуговувати підрозділи основного виробництва: виконувати роботи з технічного обслуговування, ремонту основних засобів, забезпечувати інструментом, запасними частинами для ремонту устаткування, різними видами енергії, транспортними й іншими послугами. До нього належать ремонтні цехи, будівельні дільниці, механічні майстерні, енергетичні, експериментальні та інші підрозділи.

До *невиробничого господарства* належать: культурно-побутові заклади, житлово-комунальне господарство, підсобні сільськогосподарські підприємства, науково-дослідні, оздоровчі, спортивні та інші структурні підрозділи, які не беруть участі у здійсненні й забезпеченні надання комунальних послуг.

За видами витрати класифікуються за економічними елементами та за статтями витрат.

Під елементами витрат розуміють витрати, однорідні за своїм економічним змістом, а під статтями – витрати, що охоплюють один або кілька елементів.

За способами віднесення на виробничу собівартість – прямі і непрямі витрати.

Прямі – це витрати, які можуть бути безпосередньо включені до виробничої собівартості окремих видів робіт (послуг).

До *непрямих витрат* належать витрати, безпосередньо не пов'язані з виконанням житлово-комунальних робіт (послуг), а саме загальновиробничі витрати, які містять витрати на управління та обслуговування виробничого процесу.

За ступенем впливу обсягів виконаних робіт і реалізованих послуг на рівень витрат витрати поділяються на змінні і постійні.

Змінні витрати – це витрати, абсолютна величина яких змінюється (збільшується або зменшується) разом із зміною обсягів робіт (послуг), у тому числі витрати на сировину, матеріали, пально-мастильні матеріали, електроенергію, запасні частини і комплектувальні тощо.

Постійні витрати – це витрати, абсолютна величина яких із збільшенням або зменшенням обсягів робіт (послуг) істотно не змінюється, зокрема витрати, пов'язані з обслуговуванням і управлінням виробничих підрозділів, та витрати на забезпечення загальногосподарських потреб.

За складом витрати поділяються на одноелементні, тобто економічно однорідні, і комплексні, які складаються з кількох елементів.

За звітними періодами витрати поділяються на поточні, витрати минулих і майбутніх періодів.

За доцільністю витрати поділяються на продуктивні, непродуктивні та надзвичайні.

Непродуктивні витрати – це витрати, що виникли в результаті недостатньої організації виробництва й управління, відхилень від технологічних норм, псування матеріальних цінностей.

До *витрат від надзвичайних подій* (втрати від стихійного лиха, від техногенних катастроф та аварій, інші) належать як втрати за наслідками цих подій, так і витрати на здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією таких наслідків (відшкодування, сплата стороннім організаціям, заробітна плата працівників, зайнятих на відновлювальних роботах, вартість використаних сировини та матеріалів тощо).

Групування витрат за економічними елементами сприяє організації контролю за рівнем витрат загалом на підприємстві, визначенню загального обсягу використаних підприємством матеріальних, трудових і грошових коштів. Витрати операційної діяльності групуються відповідно до П(С)БО 16 «Витрати» за такими економічними елементами:

**Економічні елементи
витрат**

- матеріальні витрати;
- витрати на оплату праці;
- відрахування на соціальні заходи;
- амортизація основних засобів і нематеріальних активів;
- інші операційні витрати.

До складу елемента *«Матеріальні витрати»* входять витрати згідно з П(С)БО 16 «Витрати». Вартість матеріальних ресурсів залежно від способу їх придбання (отримання) визначається підприємством відповідно до п.п. 9–15, а їх оцінка при використанні у виробництво (вибуття) – П(С)БО 9 «Запаси».

Транспортно-заготівельні витрати, пов'язані з доставкою і транспортуванням запасів, у тому числі вантажно-розвантажувальні роботи,

включаються до відповідних елементів витрат і обліковуються відповідно до П(С)БО 9 «Запаси».

До складу елементу «Витрати на оплату праці» належать витрати, що зазначені в П(С)БО 16 «Витрати» згідно з чинними на підприємстві системами оплати праці.

До елементу витрат «Відрахування на соціальні заходи» належать витрати, зазначені в П(С)БО 16 «Витрати».

До складу елементу «Амортизація основних засобів і нематеріальних активів» належать суми амортизаційних відрахувань, нарахованих згідно з порядком, нормами та умовами, встановленими відповідно до чинного законодавства та облікової політики підприємства. Розрахунок амортизації основних засобів і нематеріальних активів та віднесення їх на собівартість робіт (послуг) здійснюються згідно з П(С)БО 7 «Основні засоби» і П(С)БО 8 «Нематеріальні активи».

Витрати на куповані ресурси, комплектувальні вироби, напівфабрикати належать безпосередньо до собівартості робіт (послуг), а куповані ресурси (вода і тепло, придбане у сторонніх організацій для підприємств і організацій водопровідного і теплового господарств) здійснюється на підставі планових обсягів реалізації послуг, наявних потужностей власного виробництва, показників контрольно-вимірювальних приладів, цін і тарифів на зазначені види матеріальних ресурсів та умов укладених договорів на їх постачання. Витрати на технологічну обробку купованих ресурсів ураховуються у відповідних статтях калькуляції.

До статті «Роботи і послуги виробничого характеру сторонніх підприємств і організацій» включається вартість робіт (послуг) виробничого характеру, які виконують сторонні підприємства й організації або структурні підрозділи підприємства, що не належать до основного виду діяльності. До робіт і послуг виробничого характеру належать: у житловому господарстві – експлуатація ліфтів, прибирання, вивіз та знешкодження сміття; у водопровідному й тепловому господарствах – користування водо-, тепломережами сторонніх підприємств.

Планування витрат на роботи (послуги) виробничого характеру сторонніх підприємств і організацій здійснюється на підставі запланованих обсягів їх проведення (надання), цін і тарифів на них, а також умов укладених договорів на їх проведення. На підприємствах, де обсяг витрат на роботи і послуги виробничого характеру сторонніх підприємств незначний, цієї статті можна не використовувати, витрати на них враховуються залежно від характеру робіт за статтями «Сировина та матеріали», «Паливо», «Енергія» тощо.

Витрати інших матеріальних ресурсів. До цієї статті витрат належать матеріальні витрати, що не знайшли відображення у попередніх статтях витрат. Сума витрат на матеріальні ресурси зменшується на вартість зворотних відходів.

До статті «Відрахування на соціальні заходи» включаються єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інші обов'язкові додаткові збори і відрахування на соціальні заходи. Розрахунок планових витрат здійснюється відповідно до норм чинного законодавства.

До статті «Витрати на оплату праці» відносять: основну заробітну плату виробничих працівників; додаткову заробітну плату виробничих працівників; інші заохочувальні та компенсаційні виплати.

Витрати на страхування, операційну оренду основних засобів та інших необоротних матеріальних активів визначаються відповідно до укладених і передбачуваних договорів або фактичного і прогнозного рівня таких витрат.

Витрати на вдосконалення технології і організації виробництва, упровадження заходів із ресурсозбереження визначаються відповідно до планів підприємства.

Витрати на дезінфекцію і дератизацію.

Витрати на пожежну і сторожову охорону об'єктів виробничого призначення та утримання санітарних зон визначаються відповідно до укладених і передбачуваних договорів або фактичного та прогнозного рівня таких витрат, дячи з її фактичного рівня і планових змін.

Витрати на обслуговування виробничого процесу.

Витрати на податки і цільові платежі загальногосподарського характеру включають екологічний податок, плату за землю, на якій розташовані виробничі приміщення і допоміжні цехи, інші обов'язкові платежі. Їх розрахунок відбувається згідно з чинним законодавством.

Витрати на підготовку і перепідготовку кадрів, техніку безпеки (вартість спецодягу, спецвзуття, мийних засобів, забезпечення санітарно-технічних вимог і правил техніки безпеки, заходів щодо техніки безпеки й охорони праці некапітального характеру тощо) розраховуються, виходячи з планової чисельності працівників, на яких поширюються норми колективного договору з охорони праці й техніки безпеки, відповідно до вимог чинного законодавства з охорони праці, техніки безпеки.

Адміністративні витрати.

До статті «Адміністративні витрати» належать загальногосподарські витрати, спрямовані на обслуговування й управління підприємством, які охоплюють:

витрати на утримання апарату управління підприємством та іншого загальногосподарського персоналу (оплата праці персоналу, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; інші грошові і матеріальні виплати згідно з Положенням про оплату праці, колективним договором; відрахування на соціальні заходи).

Витрати на оплату праці персоналу апарату управління плануються, виходячи з розрахунків чисельності, умов оплати праці, визначених колективним договором, з дотриманням норм і гарантій, передбачених чинним законодавством України, генеральною та галузевими (регіональними) угодами, які застосовуються на підприємстві при оплаті

праці, а також і передбачуваних у плановому періоді змін. Відрахування на соціальні заходи плануються відповідно до норм чинного законодавства.

Важливо звернути увагу на особливості витрат житлово-експлуатаційних організацій

Процес створення необхідних життєвих благ для громадян відбувається в процесі виробництва, який вимагає проведення певних затрат засобів і предметів праці, а також робочої сили. На основі цього в процесі виробництва формується собівартість виготовленої продукції, виконаних робіт та наданих послуг, що суттєво впливає на фінансові показники роботи підприємства — його валовий прибуток або збитки.

Витрати, пов'язані з виробництвом і реалізацією робіт та послуг на комунальних підприємствах задля планування, обліку і калькулювання собівартості робіт та послуг, групуються за такими типовими статтями:

- сировина та матеріали, паливо для використання з технологічною метою;
- енергія для використання з технологічною метою покупні ресурси, роботи і послуги виробничого характеру сторонніх підприємств і організацій;
- зворотні відходи;
- витрати на оплату праці, відрахування на соціальні заходи;
- витрати, пов'язані з підготовкою та освоєнням нових потужностей; витрати на утримання та експлуатацію машин та обладнання;
- загальновиробничі витрати;
- загальногосподарські витрати;
- позавиробничі (комерційні) витрати

10.3. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України

На шляху становлення та перебудови незалежної Української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв'язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з цих проблем є реформування та державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення реформування, ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що

зумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів.

Узагалі, державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Раціональне державне регулювання та не підміну його, а свідоме виконання регулятивного потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру.

Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на основних засобах впливу на ринок, таких як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загально державні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих гра ніч них і вільних цін, індексування цін, установаження єдиної тарифної системи та ін.

На сьогодні в реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їхнього розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдан ня стало створення 2006 року Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його 2010-го в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Основні засоби всіх галузей ЖКХ на сьогодні практично вичерпали повністю свій віковий і технічний ресурс. Винятком можуть бути житлові будинки, що збудовані в 1990-х і після 2000 року. Зношеність (моральна та фізична) об'єктів (споруд, мереж тощо) водопостачання, водовідведення, теплопостачання, газових мереж досягла назагал більше ніж 60%, в окремих випадках – 90–100 %.

У таких умовах необхідність докорінного реформування галузі із залученням регулятивних механізмів держави є вкрай актуальною. Єдиною суттєвою перешкодою, що гальмує процес реформування ЖКГ, є перманентна політична криза, що заважає забезпеченню поступового сталого просування в цьому напрямі.

Законом України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» передбачено основні напрями реформування ЖКГ, що тісно пов'язані з цілою низкою нормативних документів, законів та програм розвитку в інших сферах національного господарства. Визначено основні ключові терміни розвитку та реформування – «віхи» – 2015, 2020, 2030 рр.

Путівником реформування житлово-комунального господарства пропонується так звана «дорожня карта».

Термін «дорожня карта» (*Road map*) уперше з'явився у документах Європейської комісії у 2000 році, а в лексиконі країн СНД дещо пізніше: спочатку на дипломатичному рівні, а потім увійшов у різноманітні галузеві та економічні сфери.

«Дорожня карта» – це умовна назва сукупності об'єктивно необхідних дій та кроків, послідовності подолання перешкод і рубежів, що ведуть до досягнення поставленої мети.

«Фініш» «дорожньої карти» – це «досягнення заданих індикаторів якості наданих послуг ЖКГ, екологічних показників та беззбитковості підприємств».

Треба зазначити, що «фініш» «дорожньої карти» (2030) не є остаточним.

У процесі руху по цьому шляху, цілком природно, необхідно буде коригувати подальші дії. Досягнення мети реформування у нашому випадку – це лише проміжний етап у дальшому розвитку галузі, тому передбачається можливий «старт» чергового етапу розвитку ЖКГ.

«Дорожня карта» сформована на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ), але може бути використана для будь-якої підгалузі ЖКГ з урахуванням її специфіки.

Українським напрямом реформування є демонополізація підприємств галузі. За 30 років у цьому напрямі відбулися певні зміни (озеленення, житлове господарство, санітарне очищення тощо). Але повноцінного створення конкурентного середовища не відбулось, природні монополії (ВКГ, тепло-, газо-, водопостачання, ліфтове господарство, міськелектротранс тощо) залишилися майже в умовах колишнього СРСР.

Це можна пояснити низкою факторів:

- відсутність або нерозвинутість законотворчого напрямку демонополізації цих підгалузей;
- опір керівництва підприємств цих підгалузей;
- практична відсутність (за деякими винятками) інвесторів і т. ін.;
- специфічні особливості підгалузей-монополістів диктують свої «правила гри» у процесі демонополізації.

Розглянемо можливі сценарії демонополізації водопровідно-каналізаційного господарства великого міста. Вихідні дані:

- місто з населенням до 1 млн жителів;
- водозабори поверхневі – 2 одиниці, водозабір артезіанський – 1;
- система подачі та розподілу води (СПРВ) представлена двома майданчиками резервуарів чистої води (РЧВ), 10-ма водопровідними насосними станціями (ВНС) III підняття та 50-ма підвищувальними насосними станціями (ПНС) для будинків підвищеної поверховості (більше ніж дев'ять поверхів), водомережами загальною протяжністю 800 км;
- допоміжне виробництво (транспорт і спецмеханізми);

- система водовідведення – 12 каналізаційних насосних станцій (КНС), каналізаційна мережа – 700 км, станція біологічної очистки (СБО).

З цеху ремонту обладнання складу системи водопостачання та водовідведення виділяються основні технологічні складові:

- підняття та обробка води (ВНС I, II підняття, споруди кондиціонування води);
- СПРВ (крім ПНС);
- артезіанський водозабір (свердловини, РЧВ, ВНС II підняття);
- ПНС;
- система водовідведення (КНС та каналізаційні мережі);
- СБО;
- допоміжне виробництво.

Розглянемо сценарії демонополізації в рамках наведеного складу підприємства.

Сценарій I – створення приватно-комунальних підприємств за технологічним принципом.

Такий підхід реалізується на засадах самоокупності та товарно-грошових відносин між суб'єктами господарювання. Він також передбачає повний облік подачі/споживання води між ланцюгами технологічного процесу, використанням методів менеджменту (лізинг, аутсорсинг тощо) на договірній основі згідно з чинним законодавством. Цей сценарій передбачає певну законотворчу перспективу з метою забезпечення регуляторної функції держави та органів місцевого самоврядування. Можливо, варто запровадити механізм розробки та набуття чинності підзаконних нормативних документів (наказів, постанов, методик, інструкцій тощо), які б забезпечували деталізацію та поглиблення законів України стосовно ЖКГ.

Сценарій II – приватизація окремих ділянок (зон) водопостачання та водовідведення.

Такий сценарій передбачає відокремлення від системи деяких зон, на базі яких створюються приватно-комунальні підприємства. Під зонами в цьому контексті розуміється територіальна декомпозиція СПРВ (по адміністративних районах, зонах водопостачання, басейнах каналізування, по джерелах водопостачання тощо). У такому разі конкурентне середовище створюється за рахунок якості питної води, послуг з її доведення до споживача, відведення стічних вод, екологічних показників забруднення природного середовища.

У сценарії I монополізм практично зникає, але при цьому потрібен суворий державний контроль за якістю питної води на всіх стадіях, за додержанням «Правил технічної експлуатації» та «Правил надання послуг», екологічних норм. Сценарій II також забезпечує повну ліквідацію монополії.

На сьогодні у великих містах вже існує конкуренція в системі питного водопостачання за рахунок великої кількості фірм – постачальників питної води високої якості (цистерни, бутильована вода, локальні фільтрувальні станції та ін.).

Аналогічно можлива демонополізація інших підгалузей-монополістів з урахуванням їхньої виробничо-господарської структури.

Безумовно, такі дії з реформування (включаючи демонополізацію) неможливі без фінансово-економічного, тарифного, енерготехнологічного аудиту, ухвалення відповідних законів та рішень місцевих органів, що базуються на наукових і технологічних обґрунтуваннях та реінжинірингу бізнес-процесів ЖКГ, бізнес-плануванні тощо.

Як було відмічено вище, «фініш» дорожньої карти» має зафіксувати досягнення заданих індикаторних показників реформування за принципом «А чого ж ми досягли?». Безумовно, для кожної підгалузі ЖКГ необхідно розробити свої індикаторні показники, які б відповідали визначеним та законодавчо закріпленим напрямам реформування, про які йшлося вище.

10.2. Термінологічний словник

Аварія – пошкодження інженерних мереж, обладнання або конструктивних елементів споруд, що виникло з техногенних або природних причин, які перешкоджають їх подальшій експлуатації відповідно до технічних умов.

Балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд – власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і відповідає за його експлуатацію згідно із законом.

Виконавець – суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору.

Г Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд – фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку.

Внутрішньобудинкові системи – мережі, арматура на них, прилади та обладнання, засоби обліку та регулювання споживання житлово-комунальних послуг, які розміщені в межах будинку, споруди.

Житлово-комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Засіб обліку – прилад, технічний пристрій для обліку кількісних та/або якісних показників житлово-комунальної послуги, який має нормовані метрологічні характеристики.

Кількісний показник житлово-комунальних послуг – одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.

Комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Непереборна сила – дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможлиблює надання відповідної послуги відповідно до умов договору.

Норми споживання – кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Споживач – фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу.

Точка розподілу – місце передачі послуги від однієї особи до іншої, облаштоване засобами обліку та регулювання.

Управитель – особа, яка за договором з власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору.

Утримання будинків і прибудинкових територій – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та/або ремонту жилих і нежилих приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.

Якість житлово-комунальної послуги – сукупність нормованих характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача відповідно до законодавства.

10.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Житлово-експлуатаційна контора – це:

- а) організація, яка надає послуги з оренди приміщень;
- б) юридичні особи комунальної форми власності (комунальні унітарні підприємства), що утворюються компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входять до сфери їх управління;

- в) юридичні особи, які надають послуги з експлуатації приміщень;
- г) правильні відповіді а) та б).

2. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у власності:

- а) комунальній;
- б) державній;
- в) приватній;
- г) не підлягає привласненню.

3. За яким нормативним актом вказано правомочності розпорядження:

- а) Цивільний кодекс України;
- б) Постанова КМУ;
- в) Господарський кодекс України;
- г) Кримінальний кодекс України.

4. Хто здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства:

- а) власник майна;
- б) держава;
- в) житлово-комунальна контора;
- г) правильні відповіді б) та в.

5. Мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлює:

- а) відповідна місцева рада;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Верховна Рада України;
- г) це положення прописано в Господарському кодексі України.

6. Джерелами формування майна комунального підприємства є:

- а) доходи, отримані від нарахування плати за житлово-комунальні послуги, послуги з утримання будинків та прибудинкових територій;
- б) дотації та субсидії;
- в) позики від ломбардів;
- г) кошти, надані благодійним фондом.

7. Ліквідацію комунального підприємства здійснює:

- а) ліквідатор, призначений Верховною Радою України;
- б) ліквідатор призначений Кабінетом Міністрів України;
- в) ліквідаційна комісія, створена власником або іншим органом, визначеним законом;
- г) відповідна місцева рада.

8. У разі банкрутства комунального підприємства, його ліквідація проводиться:

- а) згідно з ліквідаційною комісією, створеною власником або іншим органом, визначеним законом;

б) Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»;

в) рішенням Кабінету Міністрів України;

г) рішенням Верховної Ради України.

9. Виявлені кредитори та інші юридичні особи, які перебувають у договірних відносинах із комунальним підприємством, яке ліквідується, повідомляються про його ліквідацію:

а) у письмовій формі;

б) оголошенням в «Урядовому кур'єрі»;

в) в електронній формі;

г) усно.

10. Майно підприємства, що залишилось після задоволення вимог кредиторів:

а) передається державі;

б) використовується за вказівкою власника;

в) передається на аукціон;

г) використовується місцевими органами.

11. Мета Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства полягає:

а) у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства;

б) у розробленні методів поліпшення комунальних послуг;

в) дотриманні правового порядку при веденні комунального господарства;

г) реформуванні житлового господарства.

12. Для досягнення мети реформування галузі необхідно вирішити питання:

а) реалізації інноваційних технологій;

б) оптимізації виробничої та територіальної інфраструктури житлово-комунального господарства відповідно до потреб населення;

в) дотримання законодавчої бази;

г) зіставлення фінансових можливостей і потреб клієнтів.

13. Житловий будинок – це:

а) будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного в ній проживання;

б) приміщення, призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування мешканців будинку;

в) правильні відповіді а) та б);

г) немає правильної відповіді.

14. Балансоутримувач будинку – це:

а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;

- б) місцева рада;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

15. Виконавець послуг – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) місцева рада;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

16. Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (власник) – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- в) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку;
- г) немає правильної відповіді.

17. Внутрішньобудинкові системи – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;
- б) тип будівельної опори, для підтримання приміщення;
- в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;
- г) мережі, арматура на них, прилади та обладнання, засоби обліку та регулювання споживання житлово-комунальних послуг, які розміщені в межах будинку, споруди, системи протипожежного захисту.

18. Житлово-будівельний кооператив – це:

- а) власник або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність;

б) юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їхніх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації;

в) суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві відповідно до умов договору;

г) фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпорядження приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване в установленому законом порядку.

19. Комунальними послугами слід вважати:

а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;

б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливорює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;

г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

20. Непереборна сила – це:

а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;

б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливорює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;

г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

21. Норми споживання – це:

а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;

б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливорює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;

г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

22. Кількісний показник житлово-комунальних послуг – це:

а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи в забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;

б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливорює надання відповідної послуги відповідно до умов договору;

г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

23. Є такі види планових перевірок жилих будинків:

а) загальні;

б) профілактичні;

в) загальні і профілактичні;

г) замовлені.

24. Періодичність профілактичного обслуговування газоходів становить:

а) 7–9 місяців;

б) два місяці;

в) 3–6 місяців;

г) один рік.

25. Періодичність профілактичного обслуговування деревинних конструкцій та сталевих виробів становить:

а) 7–9 місяців;

б) два місяці;

в) 6–12 місяців;

г) один рік.

26. Періодичність профілактичного обслуговування залізобетонних конструкцій становить:

а) 7–9 місяців;

б) 2 місяці;

- в) 6–12 місяців;
- г) один рік.

27. Періодичність профілактичного обслуговування кам'яних конструкцій становить:

- а) 7–9 місяців;
- б) два місяці;
- в) 6–12 місяців;
- г) один рік.

28. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення)

зовнішнього водостоку становлять:

- а) п'ять діб;
- б) одну добу;
- в) дві доби;
- г) тиждень.

29. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення)

внутрішнього водостоку становлять:

- а) п'ять діб;
- б) одну добу;
- в) дві доби;
- г) тиждень.

30. Граничні строки ліквідації несправностей (з моменту їх виявлення)

протікання стиків панелей становлять:

- а) п'ять діб;
- б) одну добу;
- в) дві доби;
- г) тиждень.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворду полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

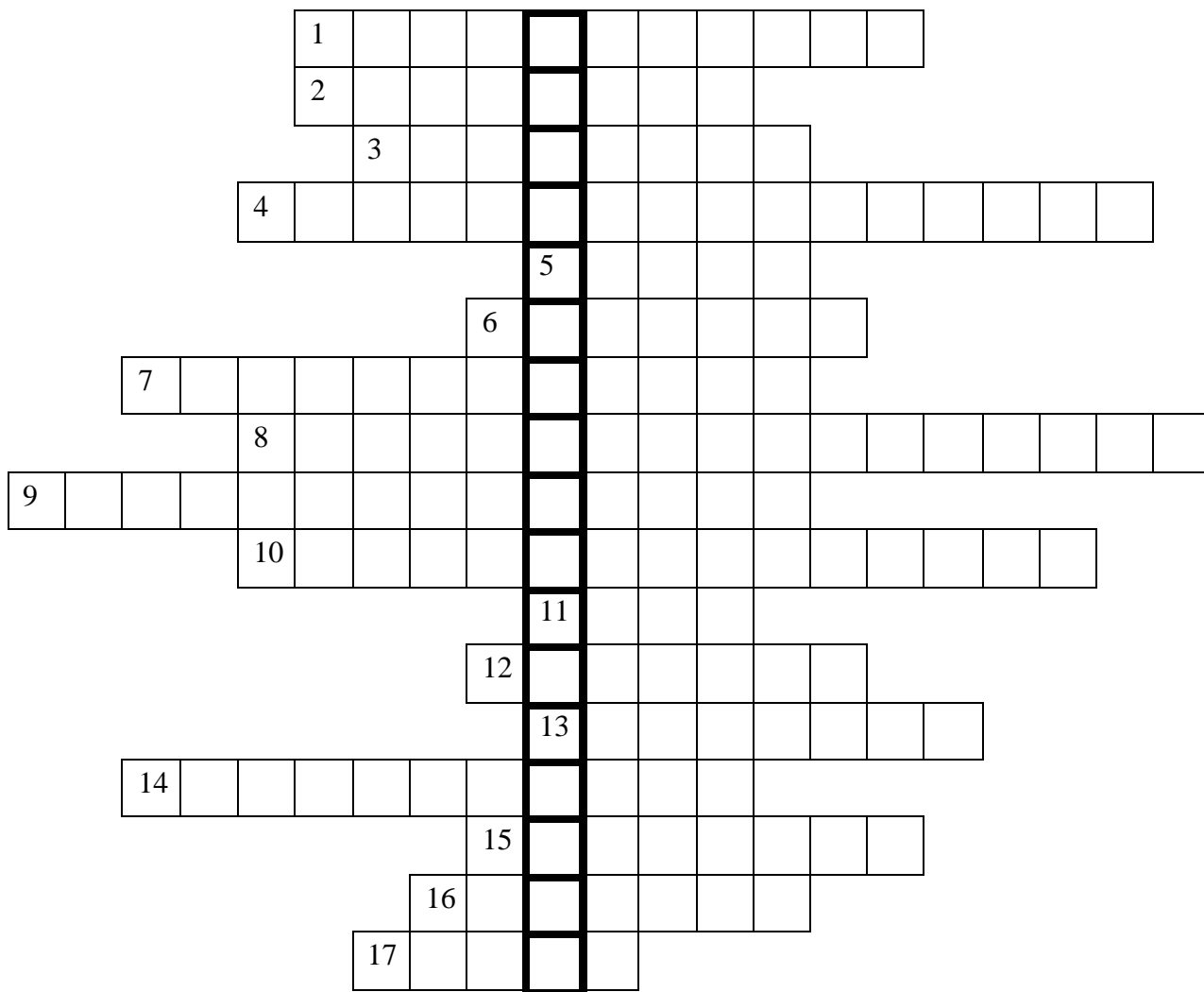
За горизонталлю:

1 Обчислення собівартості одиниці продукції, виконаних робіт та послуг за елементами витрат.

2 Затверджений у встановленому порядку або прийнятий належним чином фінансово-плановий документ, який містить відповідні статті й суми витрат коштів на утримання органів державної влади, установ та організацій; на виробничу діяльність, капітальне будівництво тощо.

3 Єдина середньозважена величина витрати різних ресурсів, розрахована на основі норм і забезпечує ефективне використання цих ресурсів у чинних умовах.

4 Зміна істотних умов кредитного договору за домовленістю сторін.



5 Норма – індивідуальне значення (величина) витрати кількості ресурсів на одиницю продукції (послуг).

6 Накладення штрафу.

7 Фізична або юридична особа, яка професійно надає або постачає певний товар чи послугу іншим фізичним особам чи компаніям в обмін на винагороду.

8 Вид витрат, які включаються до собівартості продукції (послуг).

9 Сума фінансових зобов'язань, грошових боргів, що підлягає погашенню, поверненню в певний термін.

10 *Витрати*, спрямовані на обслуговування та управління підприємством.

11 Вид санкції.

12 Синонім слова дебітор.

13 Фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію (послугу) для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю.

14. Вид операційних витрат.

15 Вид допомоги.

16 Домовленість двох або більше сторін, спрямована на визначення, зміну або припинення прав і обов'язків між сторонами.

17 Синонім слова ціна.

10.4. Питання для самоконтролю

1. Поясніть у чому полягає соціально-економічне значення житлового господарства.

2. Назвіть порядок розрахунку квартирної плати.

3. Наведіть перелік чинників, які впливають на розмір квартирної плати.

4. Назвіть, що включають доходи від нежитлових приміщень.

5. Вкажіть склад і структуру видатків житлового господарства.

6. Обґрунтуйте суть комунальних платежів.

7. Проаналізуйте шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги.

10.5. Література

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

2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.

3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.

4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.

5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.

7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 11. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

План

- 11.1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами
- 11.2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів
- 11.3. Організація фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування

11.1. Методичні вказівки до вивчення теми

11.1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами

Вивчаючи дану тему необхідно засвоїти, що в сучасних умовах фінансово-економічної нестабільності основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів мають бути спрямовані на ефективне складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним та ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування. Місцеві фінанси є однією з важливих складових фінансової системи держави, оскільки вони забезпечують фінансування значної частини витрат на соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення.

Нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні

- Конституція України
- Бюджетний кодекс України
- Податковий кодекс України
- Щорічні закони про Державний бюджет України
- Інші закони

Центральне місце в нормативно-правовому полі нашої держави, що регламентує порядок функціонування місцевих фінансів, належить **Конституції України**, а саме:

1. Установлено засади функціонування бюджетної системи.

2. Окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів.

2. Гарантує права територіальних громад безпосередньо та через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролювати їх виконання.

3. Встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону.

4. Вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Принципи організації місцевих фінансів

- обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- чіткий поділ доходних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних доходів місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- державну фінансову підтримку несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- залучення широких верств громадськості до прийняття рішень щодо формування та використання фінансових ресурсів.

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

Управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема їхні фінансові підрозділи.

В Україні є два основні види місцевих фінансових органів:

1) фінансові органи місцевого самоврядування;

2) місцеві фінансові органи виконавчої влади.

До фінансових органів місцевого самоврядування належать фінансові відділи виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування. Фінансові відділи в системі місцевого самоврядування функціонують у містах, які мають статус так званого обласного підпорядкування, та в районах цих міст.

Центральна влада законодавчо регламентує повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення позабюджетних, валютних і цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, установлення місцевих податків і зборів.

Важливо засвоїти, що управління у сфері місцевих фінансів здійснюється відповідно до принципів місцевого самоврядування в Україні:



Суб'єктами управління місцевими фінансами є територіальна громада і органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, сільські, селищні, міські голови, райони та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Об'єктом місцевих фінансів є: фінансові ресурси у фондovій та нефондовій формі.

Головними **фінансовими фондами** місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, ресурси, що залучаються місцевими органами влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик.

Управління місцевими фінансами – це формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств.

Управління фінансами ґрунтується на знанні економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу: між державою і суб'єктами господарської діяльності, державою і населенням, між галузями економіки і територіями.

Управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом подвійного підпорядкування.

Суть методу подвійного підпорядкування полягає в тому, що фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» фінансовому органу, що стоїть вище, і «по горизонталі» голові державної адміністрації (міському голові). Так, наприклад, начальник обласного фінансового управління одночасно підпорядковується міністрові фінансів і голові обласної державної адміністрації, завідувач районного фінансового відділу – начальникові обласного фінансового управління і голові районної державної адміністрації.

Місцеві фінансові органи у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів, розпорядженнями голови відповідної місцевої державної адміністрації, актами відповідного органу місцевого самоврядування, прийнятими у межах його компетенції.

Основні завдання головного фінансового управління обласної державної адміністрації:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту місцевого бюджету і подання на розгляд відповідної місцевої держадміністрації;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку на відповідних територіях;
- розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами і організаціями законодавства стосовно використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених відповідною радою;
- здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.



Планування займає центральне місце в управлінні фінансами. Об'єктом планування є місцеві фінансові ресурси, а результатом – складання фінансових планів, зведених балансів фінансових ресурсів територій.

Розрахунки фінансових показників ґрунтуються на використанні різних методів, серед яких найважливіші: *метод екстраполяції, нормативний, математичного моделювання, балансовий.*

Метод екстраполяції полягає в тому, що фінансові показники визначаються на основі їхньої динаміки, виходячи з показників звітного періоду.

Нормативний метод ґрунтується на використанні встановлених норм і нормативів.

Суть методу *математичного моделювання* полягає в побудові моделей, що імітують здійснення реальних економічних і соціальних процесів.

Балансовий метод застосовується для узгодження напрямів використання фінансових ресурсів із джерелами їх формування, взаємозв'язків усіх підрозділів фінансових планів.

Під час прогнозування використовується великий обсяг інформації, що дає змогу точніше оцінити ситуацію, що склалася, і на цій основі прийняти обґрунтовані рішення. Прогнозування здійснюється за допомогою таких методів: експертна оцінка, аналіз тенденцій, детерміністичний метод, економічне моделювання, аналіз фінансового впливу.

Оперативне управління – це комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту за мінімальних затрат шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.

Стимулювання в системі управління є одним із найважливіших методів управління місцевими фінансами, тому що саме стимулювання покликане забезпечити розвиток тих явищ і процесів, які мають на цьому етапі пріоритетне значення або які за інших однакових умов мають недостатньо сприятливі умови для саморозвитку. Стимулювання здійснюється через надання пільг за податками, пільгове кредитування та інші фінансові методи.

Визначальним інструментом державного регулювання розвитку територій є видатки бюджету, від ефективності яких залежить виконання державою конституційних зобов'язань. Головними завданнями у сфері управління бюджетними видатками є дотримання принципів економності та ефективності.

Також інструментами управління місцевими фінансами є: місцеві податки, важелі, стимули, пільги, санкції та інші складові фінансового механізму.

Серед інноваційних інструментів управління фінансами першочергово доцільно відзначити: фінансовий контролінг, ефективне планування й

бюджетування, систематичну фінансову діагностику, застосування законодавчо врегульованих процедур банкрутства.

Фінансовий контроль – це один з елементів управління місцевими фінансами, пов'язаний із перевіркою правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів та їх цільового використання.

Розрізняють *стратегічне і тактичне управління місцевими фінансами*.

Стратегічне управління – це управління на тривалу перспективу. Його суть виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із піднесенням економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також розв'язанням соціальних проблем.

Тактичне управління місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному їх використанні.

11.2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів

При розгляді даного питання слід звернути увагу на те, що від того, яка система касового виконання бюджету використовується, яким чином організується діяльність органів державної і місцевої влади, залежить стан виконання бюджету, як наслідок – макроекономічні процеси в державі, соціально-економічний розвиток регіонів. Тому бюджет та організація його виконання перебувають у полі зору вчених-економістів і практиків, які намагаються дослідити недоліки й переваги різних систем виконання бюджету, розробити дієві механізми управління бюджетними коштами. Незважаючи на значні здобутки науковців і практиків у дослідженні питань управління державними і місцевими фінансами, низка питань, що стосуються сфери касового виконання бюджетів, потребують подальшого уточнення та розвитку.

Найголовніша характеристика казначейської системи обслуговування бюджету та її відмінність від банківської системи полягає в тому, що казначейство концентрує в єдиній системі два потоки грошових коштів, які виникають у процесі виконання бюджету, – дохідний і витратний – на єдиному казначейському рахунку. Окрім того, казначейська система передбачає здійснення функцій контролю за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету й управління наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку.

Казначейське обслуговування бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:

1) відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку;

2) здійснення витрат, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму і погасити державний борг;

3) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат.

У процесі здійснення операцій з бюджетними коштами Казначейство:

по-перше, готує фінансові звіти та діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу. Інформація, яку надає Казначейство урядові, дозволяє оцінити ефективність роботи органів державного управління й отримати прозоріше уявлення про економічні наслідки бюджетної політики, яку проводить уряд держави;

по-друге, здійснює контроль за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями і витратами. Володіючи інформацією, коли і які витрати здійснюватимуться бюджетні установи, Казначейство, оперативно управляючи вільними залишками коштів, може вносити пропозиції щодо зменшення залучення обсягів короткострокових запозичень, погашення внутрішньокасових розривів, що сприятиме економії бюджетних коштів, які спрямовуються на погашення державного боргу та на витрати, пов'язані з його обслуговуванням.

Для реалізації функції ефективного управління державними доходами і витратами система Державного казначейства передбачає впровадження та забезпечення функціонування певних *принципів*, основними з яких є:

Принципи функціонування системи Державного казначейства

- 1) принцип єдності вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету;
- 2) принцип збалансованості, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету;
- 3) принцип повноти включення в облік і звітність усіх операцій, пов'язаних із надходженнями та здійсненням витрат бюджету;
- 4) принцип цільового спрямування бюджетних коштів. Бюджетні кошти спрямовуються Казначейством тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- 5) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за вчинені ними бюджетні правопорушення.

На виконання вимог Бюджетного кодексу України було розроблено Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Міністерства фінансів України. Порядок регламентує організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України, фінансовими органами та обласними, районними, міськими, районними у містах, сільськими, селищними радами або їх виконавчими органами чи міськими, селищними, сільськими головами (в разі якщо відповідні органи не створені).

Після затвердження місцевих бюджетів місцеві фінансові органи подають за місцем обслуговування до органу Казначейства рішення про затвердження відповідних бюджетів, програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, затвержені рішеннями про місцеві бюджети. При внесенні змін до місцевого бюджету подаються рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет, ухвалені відповідною радою. Розпорядження, які видаються на виконання програм, ухвалених відповідною радою, подають розпорядники, які є їх виконавцями.

Важливо засвоїти, що у процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють такі функції:

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах Казначейства:
 - для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством, на ім'я органу Казначейства у розрізі кодів класифікації доходів бюджету та розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів (бюджет міста Києва обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування);
 - розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, і перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених із відповідними місцевими фінансовими органами;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;
- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального і спеціального фондів місцевих бюджетів;
- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надання середньострокових позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в установленому законодавством порядку;
- здійснюють операції на рахунках, відкритих в органах Казначейства;
- надають фінансовим органам виписки з рахунків;
- надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення;
- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;
- здійснюють попередній і поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
- здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтверджених документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом і бюджетами областей, міста Києва, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;
- подають звітність Міністерству фінансів України і місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України на рахунки, відкриті в органах Казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету.

У разі виявлення в процесі казначейського обслуговування невідповідності показників затверджених бюджетів бюджетному

законодавству органи Казначейства інформують для прийняття відповідного рішення в межах встановлених повноважень у частині, що не суперечить бюджетному законодавству:

Міністерство фінансів України – стосовно обласних бюджетів і бюджету міста Києва;

обласні державні адміністрації – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

міські державні адміністрації в місті Києві – стосовно районних у цих містах бюджетів;

районні державні адміністрації – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних бюджетів та бюджетів їх об'єднань;

виконавчі органи міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст і виконують рішення відповідних рад про місцеві бюджети.

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства можуть використовувати систему дистанційного обслуговування «Клієнт Казначейства – Казначейство» з використанням ключів електронних цифрових підписів акредитованого центру сертифікації ключів Казначейства України.

Платники податків сплачують платежі у безготівковій або готівковій формі на відповідні рахунки, відкриті в органах Казначейства. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, підприємства поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем проживання) платника.

У разі безготівкової форми оплати розрахункові документи, які подаються платниками податків до установ банків, оформляються згідно з вимогами відповідних нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють безготівкові розрахунки в Україні.

Сплата платежів до місцевого бюджету готівкою здійснюється платниками через каси установ банків, підприємств поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування.

Підставою для підтвердження зарахування до місцевого бюджету платежів, сплачених готівкою, є: касові документи, видані банками, операторами поштового зв'язку; квитанції, видані органами місцевого самоврядування, форми яких затверджені в установленому законодавством порядку.

Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у тому числі позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті в органах Казначейства.

Органи Казначейства при обслуговуванні місцевих бюджетів за доходами здійснюють операції: за платежами, які є доходами загального фонду місцевих бюджетів на відповідний рік, за платежами, які є доходами спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ), за платежами, які розподіляються між загальним і

спеціальним фондами місцевих бюджетів; за платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, за коштами, тимчасово віднесеними на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу, за іншими платежами, які тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, у порядку, встановленому законодавством.

Платежі до місцевих бюджетів, які згідно з Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням ради є доходами загального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби в областях, місті Києві.

Для щоденного акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів у головних управліннях Казначейства відкриваються рахунки для кожного місцевого бюджету, а саме:

перший – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

другий – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Кількість інших рахунків, які відкриваються в органах Казначейства для акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів, залежить від рішення ради про відповідний місцевий бюджет та має забезпечити процес його виконання.

Кошти, які надійшли за день (з урахуванням повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету платежів), у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховуються (списуються) за призначенням на відповідні рахунки, відкриті окремо для кожного місцевого бюджету.

Відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів загального фонду місцевих бюджетів з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань (крім оплати праці та нарахувань на заробітну плату і виділення коштів для надання кредитів) і подають органам Казначейства розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів на паперових та електронних носіях у розрізі головних розпорядників.

Розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів затверджується головою місцевого органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування) або, за його дорученням, одним з його заступників (керівником фінансового органу). У розпорядженні зазначаються особові рахунки головних розпорядників або, якщо головні розпорядники відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, зазначаються їхні реєстраційні рахунки.

Якщо перерахування бюджетних коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то подане розпорядження в обов'язковому порядку має

містити примітку щодо призначення коштів, яка відображається у виписці з особового рахунку.

Перерахування міжбюджетних трансфертів здійснюється органами Казначейства відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України, інших нормативно-правових актів України та рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки загального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до загального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України та до місцевих бюджетів вищого рівня, здійснюється органами Казначейства згідно з нормативами, встановленими законом про Державний бюджет України та рішеннями місцевих рад про місцеві бюджети.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки спеціального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

Взаємні розрахунки – це розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі планування та виконання державного і місцевих бюджетів.

Взаємні розрахунки в частині міжбюджетних відносин виникають при зміні адміністративно-територіального розподілу, законодавства, підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, порядку зарахування надходжень, що розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, у тому числі в результаті надання пільг платникам податків, або в інших випадках, передбачених законодавством.

Рішення місцевої ради щодо взаємних розрахунків у частині міжбюджетних відносин місцевий фінансовий орган протягом трьох робочих днів після його отримання доводить до відповідного фінансового органу місцевого бюджету, з яким необхідно провести взаємні розрахунки, та органу Казначейства за місцем обслуговування.

У статті 80 Бюджетного кодексу України «Звітність про виконання місцевих бюджетів» зазначено, що звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, установлених щодо звітності

про виконання Державного бюджету України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Державне казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами.

Існування звітності про виконання бюджетів України відповідає принципу публічності та прозорості бюджетної системи. Метою складання звітності про виконання місцевих бюджетів є надання повної, правдивої та неупередженої інформації про стан виконання місцевих бюджетів користувачам для прийняття рішень.

Звітність про виконання місцевих бюджетів за періодичністю складання поділяється на: місячну; квартальну; річну.

Основними формами місячної звітності про виконання місцевих бюджетів є:

- 1) звіт про виконання місцевих бюджетів;
- 2) звіт про бюджетну заборгованість;
- 3) звіт про надання і використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету;
- 4) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів;
- 5) інформація про використання коштів із резервного фонду.

Звітність про виконання місцевих бюджетів складається на основі даних бухгалтерського обліку. Така звітність має містити всю інформацію про фактичні результати операцій з виконання місцевих бюджетів, яка може впливати на рішення, що приймаються на її підставі.

Фінансові органи опрацьовують звіт та в разі необхідності подають свої зауваження органам Державного казначейства. Зміни даних звітності внаслідок допущених помилок, що належать як до поточного, так і до минулого періоду (після затвердження цієї звітності), проводяться у тому звітному періоді, у якому були виявлені помилки. Зазначені органи також готують пояснювальну записку і разом із звітністю, отриманою від органів Державного казначейства України, подають її до вищого фінансового органу для перевірки та візування.

Місцеві органи фінансового контролю, а саме комісія з питань бюджету відповідної місцевої ради, перевіряють ці річні звіти. Після проведеної перевірки, на підставі відповідних висновків відповідні місцеві ради затверджують річні звіти про виконання бюджетів або ухвалюють інше рішення з цього приводу.

11.3. Організація фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування

Вивчення даної теми передбачає послідовне засвоєння питань сутності організації фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування.

Удосконалення системи фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є надзвичайно важливою проблемою в сучасних умовах спрямованості на децентралізацію державної влади в Україні. Удосконалення фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є вкрай актуальним завданням, розв'язання якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

В Україні здійснюється загальний контроль за використанням бюджетних коштів і обов'язковий аудит підприємств та організацій, включаючи й комунальний сектор.

Загальний фінансовий контроль здійснює Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України.

Фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій задля забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

Бюджетний контроль – це сукупність заходів, які проводять державні органи, пов'язаних із перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування.

Основні завдання бюджетного контролю:

- дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- дотримання бюджетного і податкового законодавства;
- контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;
- перевірка ефективності і цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;
- контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- виявлення резервів збільшення дохідної бази бюджету держави;
- контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Система бюджетного контролю складається з таких елементів:

- суб'єкт контролю;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю;
- методи контролю;

- процес контролю;
- узагальнення та реалізація результатів контролю.

Перераховані елементи системи контролю становлять у сукупності механізм бюджетного контролю.

Безпосереднім предметом бюджетного контролю виступають усі стадії бюджетного процесу.

Об'єкт бюджетного контролю – це грошові, розподільчі процеси при формуванні і використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування. Формально об'єктом бюджетного контролю є конкретні показники.

Залежно від суб'єкта (хто здійснює) бюджетний контроль поділяють:

- на державний бюджетний контроль, який здійснюють органи державної влади; відомчий контроль, який проводять контрольно-ревізійні управління міністерств і відомств;
- внутрішньогосподарський контроль, що здійснюється фінансовими службами підприємств, організацій і установ;
- незалежний контроль, який проводять спеціалізовані аудиторські фірми і служби.

Бюджетний контроль залежно від часу проведення поділяється на попередній, поточний і наступний.

Попередній бюджетний контроль здійснюється під час складання, розгляду і затвердження бюджетів різних рівнів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ, розрахунків для одержання бюджетних трансфертів, розробки і прийняття бюджетного і податкового законодавства. Він має попереджувальний характер.

Поточний бюджетний контроль проводиться в ході виконання бюджету, кошторисів доходів і видатків протягом бюджетного року. Поточний бюджетний контроль здійснюється на основі первинних документів оперативного і бюджетно-бухгалтерського обліку і звітності.

Наступний контроль проводиться після закінчення бюджетного року або певного звітного періоду. При цьому контролі на основі звітних бухгалтерських документів виявляють причини відхилень даних від планових, повноту і своєчасність надходження передбачених бюджетом коштів, цільове використання коштів та ін. Наступний бюджетний контроль тісно пов'язаний із попереднім.

Контроль за використанням бюджетних асигнувань – одна із складових бюджетного контролю.

Основне завдання такого контролю: досягти цільового, раціонального і ефективного використання бюджетних коштів.

Зазначений контроль здійснюють як органи державної влади та управління, так і спеціальні служби фінансового контролю.

Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють:

Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, фінансові управління і відділи.

Органи Державної фінансової інспекції України здійснюють незалежний державний фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади. До складу органів Державної фінансової інспекції України входять Держфінінспекція України та її територіальні органи – державні фінансові інспекції в областях, місті Києві, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах та містах державні фінансові інспекції, головні державні фінансові інспектори в районах та містах.

Важливо засвоїти, що держфінінспекція України є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює державний фінансовий контроль:

- за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, не оборотних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

- дотриманням законодавства про державні закупівлі;

- діяльністю суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи;

2) здійснює контроль:

- за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;

- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів;

- усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) забезпечує участь представників Держфінінспекції України в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50% статутного капіталу;

4) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших службових осіб підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства;

- звертається до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- проводить аналіз стану додержання фінансової дисципліни та про його результати повідомляє органи виконавчої влади, інші державні органи й органи місцевого самоврядування;

- готує і подає до відповідних державних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до попусцення недоліків і порушень;

- здійснює контроль за виконанням вимог і пропозицій, поданих Держфінінспекцією України та її територіальними органами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування за результатами державного фінансового контролю, та інформує про це Кабінет Міністрів України і Мінфін України;

- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства;

- передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства;

5) подає щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

6) забезпечує погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів;

7) координує діяльність, погоджує плани внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює оцінку фахового рівня працівників таких підрозділів;

8) здійснює контроль за проведенням внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

9) отримує та аналізує звітність про роботу контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

10) розглядає листи, заяви і скарги громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

11) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що на лежать до компетенції Держфінінспекції, розробляє пропозиції щодо вдоконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх міністру;

12) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Завдання Держфінінспекції України у сфері бюджетного контролю пере тинається із завданням Рахункової палати, а саме в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету. При цьому Рахункова палата веде контроль переважно на рівні центральних органів управління державою, а Контрольно-ревізійна служба – починаючи з бюджетних установ у селах аж до міністерств і відомств.

Фінансові управління і відділи здійснюють контроль за цільовим використанням коштів, виділених із місцевих бюджетів.

До методів бюджетного контролю відносять *документальну і камеральну перевірку, економічний аналіз, ревізію, обстеження.*

Ревізія – найпоширеніший метод бюджетного контролю; це система контрольних дій, які направлені на всебічну перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій, а також роботи фінансових органів щодо складання і виконання бюджету з метою встановлення законності проведених операцій, дотримання фінансової дисципліни, порядку і правил організації обліку, достовірності звітності.

Ревізії класифікуються за:

- повнотою охоплення діяльності об'єкта, що ревізується;
- ступенем охоплення даних фінансово-господарських операцій;
- залежністю від їх організації;
- залежністю від джерела даних, які є базою.

Основні види ревізій.

Повна ревізія – передбачає перевірку всіх сторін фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю.

Часткові ревізії – коли перевіряють тільки окремі види господарських операцій або окремі напрями діяльності підприємства, установи, організації.

Тематичні ревізії – це перевірка однотипних установ, організацій за окремими спеціальними питаннями.

Комплексні ревізії – дозволяють глибше вивчити широке коло питань, які характеризують усі ланки і сторони господарської діяльності підприємства, організації та установи.

Під час *суцільної ревізії* перевіряють усі документи, які характеризують фінансово-господарську діяльність, починаючи від останньої ревізії.

За *вибіркової* – перевіряють лише деякі документи або всі документи, але за певний проміжок часу. Якщо у процесі вибіркової ревізії виявляють порушення фінансової дисципліни, то проводять суцільну перевірку всіх документів щодо фінансової діяльності об'єктів, які ревізуються.

Планові ревізії – які проводять відповідно до плану контрольно-ревізійної роботи органів контролю.

Позапланові – це ревізії, які проводять за спеціальними завданнями вищестоящих організацій або на вимогу органів суду і прокуратури.

Додаткові ревізії проводять тоді, коли при проведенні першої ревізії не були повністю встановлені факти порушень фінансово-господарської діяльності.

Повторні ревізії проводять після планової, щоб перевірити, як підприємство чи установа усуває недоліки, зазначені в акті ревізії.

Документальні ревізії полягають у тому, що всі господарські операції перевіряють за тими документами, які в бухобліку є основою для бухгалтерських записів. У процесі документальної ревізії перш за все перевіряють:

- наявність і достовірність первинних документів;
- правильність оформлення і своєчасність їх обліку;
- законність видатків, відповідність їх планам, ефективність використання.

Під час фактичної ревізії перевіряють фактичну наявність грошових коштів і матеріальних цінностей, вивчають фактичний стан об'єкта, який перевіряється, за їх наявністю в натурі, їх відповідність даним бухобліку.

Це – інвентаризація, експертна оцінка обсягів і якості виконаних робіт, обстеження і т. ін.

Перевірка – це обстеження та вивчення окремих сторін фінансово-господарської діяльності підприємства, організації, установи або їхніх підрозділів.

До недержавних видів фінансового контролю належать:

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

В умовах ринкових відносин виникають конфліктні ситуації між об'єктами підприємництва й органами державного контролю щодо розміру податків, які слід сплачувати до бюджету, цін та порядку їх застосування. Ці спірні питання вирішують правоохоронні і державні органи управління за умови, що сторони подають письмові висновки незалежного аудиторського контрольного органу.

Фінансово-господарський контроль діяльності підприємств в умовах ринкових відносин і різних форм власності набуває іншого змісту, оскільки виникла нова форма фінансового контролю – аудиторський контроль.

Аудиторська перевірка проводиться з використанням аудиторських стандартів, розроблених практикою в країнах із розвинутою вільною економікою.

Аудиторські стандарти – це основні принципи виконання аудиторських процедур.

Їх слід виконувати незалежно від умов, у яких проводиться аудит. До аудиторських стандартів включають пояснення і норми аудиту, що є керівництвом до виконання аудиторських процедур, застосування їх до окремих об'єктів перевірки, підготовки аудиторських звітів. Норми для аудиторів не є директивними, але в практиці аудиту їх здебільшого дотримують. Було б неправильно вважати, що норми задовольняють аудитора у всіх можливих ситуаціях, тоді вони не задовольняли б потребу контролю комерційних нововведень і стримували б розвиток аудиту. Тому аудитори можуть не додержуватись норм, але зобов'язані пояснити причину цього.

Наприклад, нормою аудиту є методичні рекомендації на випадок виявлення шахрайства у фінансовій звітності з метою приховання і викривлення розміру податків.

11.2. Термінологічний словник

Аудиторська перевірка – незалежна комплексна перевірка, що здійснюється з метою всебічного аналізу фінансово-господарської діяльності підприємства, в розрізі всіх ділянок бухгалтерського і податкового обліку, а також фінансової та податкової звітності, елементів управлінського обліку та звітності, аналізу системи внутрішнього контролю та оцінки усіляких ризиків здійснення фінансово-господарської діяльності підприємства в минулому, сьогоднішній і майбутньому.

Аудиторські процедури – система методичних дій аудитора, спрямованих на отримання достатніх і надійних доказів щодо об'єктів аудиту.

Аудиторські стандарти – основні принципи виконання аудиторських процедур.

Бюджетування – технологія планування, обліку, контролю й аналізу фінансових, інформаційних і матеріальних потоків, а також отриманих результатів.

Відомчий контроль – здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств і відомств в установах, на підприємствах і в організаціях, які їм підпорядковані, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилення у використанні фінансових і матеріальних ресурсів від установлених правил.

Внутрішній контроль – інструмент управління, що дає змогу керівництву перевірити стан виконання покладених на нього завдань.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їхньої компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Касове виконання місцевого бюджету – діяльність, пов'язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

Мережа розпорядника коштів місцевого бюджету – згрупована головним розпорядником коштів місцевого бюджету відповідно до законодавства вичерпна інформація щодо розпорядників коштів місцевого бюджету нижчого рівня, які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпорядникові та/або діяльність яких він координує, та одержувачів коштів місцевих бюджетів.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Наступний (заклучний) фінансовий контроль – здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю.

Оперативне управління – комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації.

Попередній фінансовий контроль – проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення.

Поточний фінансовий контроль – здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – діяльність органів казначейства щодо зарахування коштів на рахунки бюджетних установ, приймання від них розрахункових документів, здійснення на основі цих документів грошових переказів і надання бюджетним установам інформації про рух коштів на їхніх рахунках.

Фінансовий контроль – цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

11.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Об'єктом управління місцевими фінансами виступають:

а) фінансові відносини, в тому числі відносини, пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів; місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності;

б) Міністерство фінансів;

в) органи місцевого самоврядування;

г) регіональні підприємства та організації.

2. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється:

а) на попередній, поточний і наступний;

б) оперативний і тактичний;

в) оперативний, тактичний і стратегічний;

г) фінансовий і нефінансовий.

3. Управління на тривалу перспективу, що виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із піднесенням економіки регіонів, – це:

а) оперативне управління;

б) тактичне управління;

в) стратегічне управління;

г) неформальне управління.

4. Один з елементів управління місцевими фінансами, особлива діяльність із перевірки правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів – це:

а) фінансовий контроль;

б) оперативний контроль;

в) тактичний контроль.

г) нефінансовий контроль.

5. Ревізію визначають як:

а) метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності;

б) спосіб документального викриття недостач, витрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням, який здійснюється дистанційно;

в) метод, який проводиться неформально;

г) метод, який проводиться натурально.

6. Попередній фінансовий контроль на місцевому рівні:

а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;

б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;

в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;

г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

7. Поточний фінансовий контроль на місцевому рівні:

а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;

б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;

в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;

г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

8. Наступний фінансовий контроль на місцевому рівні:

а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;

б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління;

в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;

г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

9. Основні завдання фінансового управління – це:

а) забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;

б) підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку міста;

в) здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених радою;

г) усі відповіді правильні.

10. Законодавчий акт, яким встановлено засади функціонування бюджетної системи, окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів, – це:

а) Конституція України;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Податковий кодекс України;

г) Державний бюджет України.

11. Головним призначенням місцевих фінансів є:

- а) забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень;
- б) найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг;
- в) формування стимулюючого механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів;
- г) усі відповіді правильні.

12. Законодавчо регламентують повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення позабюджетних, валютних і цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, установами місцевих податків і зборів:

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) населення територіальних громад;
- в) місцеві фінансові органи виконавчої влади;
- г) центральна влада.

13. Об'єктом місцевих фінансів є:

- а) фінансові ресурси у фондовій формі;
- б) фінансові ресурси у фондовій і нефондовій формах;
- в) фінансові ресурси у нефондовій формі;
- г) кошти місцевих бюджетів, фінанси комунальних підприємств.

14. Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є:

- а) місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди;
- б) фонди грошових ресурсів комунальних підприємств;
- в) ресурси, що їх залучають місцеві органи влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик;
- г) усі відповіді правильні.

15. Формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств – це:

- а) поточний фінансовий контроль на місцевому рівні;
- б) аудит діяльності місцевого самоврядування;
- в) управління місцевими фінансами;
- г) фінансово-господарський контроль.

16. Управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом:

- а) подвійного підпорядкування;
- б) поєднання місцевих і державних інтересів;
- в) законності;
- г) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності.

17. Основними методами управління місцевими фінансами в Україні є:

- а) фінансове планування та прогнозування;
- б) оперативне управління та стимулювання;
- в) фінансовий контроль;
- г) усі відповіді правильні.

18. Складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування – це основні завдання:

- а) місцевих органів влади;
- б) органів державної влади;
- в) місцевих органів влади в галузі фінансів;
- г) районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

19. Суть принципу подвійного підпорядкування полягає в тому, що:

- а) вищі керівники наділяються правом давати розпорядження підлеглим співробітникам з усіх питань, що впливають з їхньої діяльності;
- б) фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» вищому фінансовому органу і «по горизонталі» – голові державної адміністрації (міському голові);
- в) право давати розпорядження надається щодо виконання конкретних функцій, незалежно від того, хто їх виконує;
- г) фінансовий орган підпорядковується «по горизонталі» вищому фінансовому органу і «по вертикалі» – голові державної адміністрації (міському голові).

20. Казначейська система передбачає здійснення таких функцій:

- а) планування цільового спрямування коштів державного бюджету та контроль за наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку;
- б) перевірка законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування;
- в) складання бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
- г) контроль за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету та управління наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку.

21. Казначейське обслуговування бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:

а) відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку;

б) здійснення витрат, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму та погасити державний борг;

в) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат;

г) усі відповіді правильні.

22. Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у тому числі позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті:

а) в будь-якому комерційному банку;

б) уповноваженому банку;

в) органах Казначейства;

г) Національному банку України.

23. Взаємні розрахунки – це розрахунки, які виникають:

а) між підприємствами, організаціями, фірмами, кожна з яких повинна здійснити платежі іншій, оскільки має заборгованість;

б) бюджетами у процесі планування і виконання державного і місцевих бюджетів;

в) підприємствами, організаціями, фірмами та бюджетами відповідних рівнів;

г) бюджетами у процесі контролю та аудиту виконання державного та місцевих бюджетів.

24. Цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій щодо забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин – це:

а) бюджетний контроль;

б) фінансовий контроль;

в) фінансове планування;

г) оперативне управління та стимулювання.

25. Сукупність заходів, які проводять державні органи і які пов'язані з перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування, – це:

а) фінансовий контроль;

б) внутрішньогосподарський контроль;

в) бюджетне управління;

г) бюджетний контроль.

26. Об'єкт бюджетного контролю – це:

- а) бюджетна діяльність;
- б) грошові, розподільчі процеси при формуванні і використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування;
- в) фінансові ресурси у нефондовій формі;
- г) кошти місцевих бюджетів, фінанси комунальних підприємств.

27. Залежно від суб'єкта бюджетний контроль поділяють:

- а) на державний бюджетний контроль, який здійснюють органи державної влади; відомчий контроль, який проводять контрольно-ревізійні управління міністерств і відомств;
- б) внутрішньогосподарський контроль, що здійснюється фінансовими службами підприємств, організацій і установ;
- в) незалежний контроль, який проводять спеціалізовані аудиторські фірми і служби;
- г) усі відповіді правильні.

28. До спеціальних служб державного контролю в Україні, які здійснюють бюджетний контроль, належать:

- а) Державна фінансова інспекція України;
- б) Рахункова палата, Державна казначейська служба України;
- в) органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Фіскальна служба України;
- г) усі відповіді правильні.

29. Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють:

- а) Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, фінансові управління і відділи;
- б) органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Фіскальна служба України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) місцеві фінансові органи виконавчої влади.

30. До недержавних видів фінансового контролю належать:

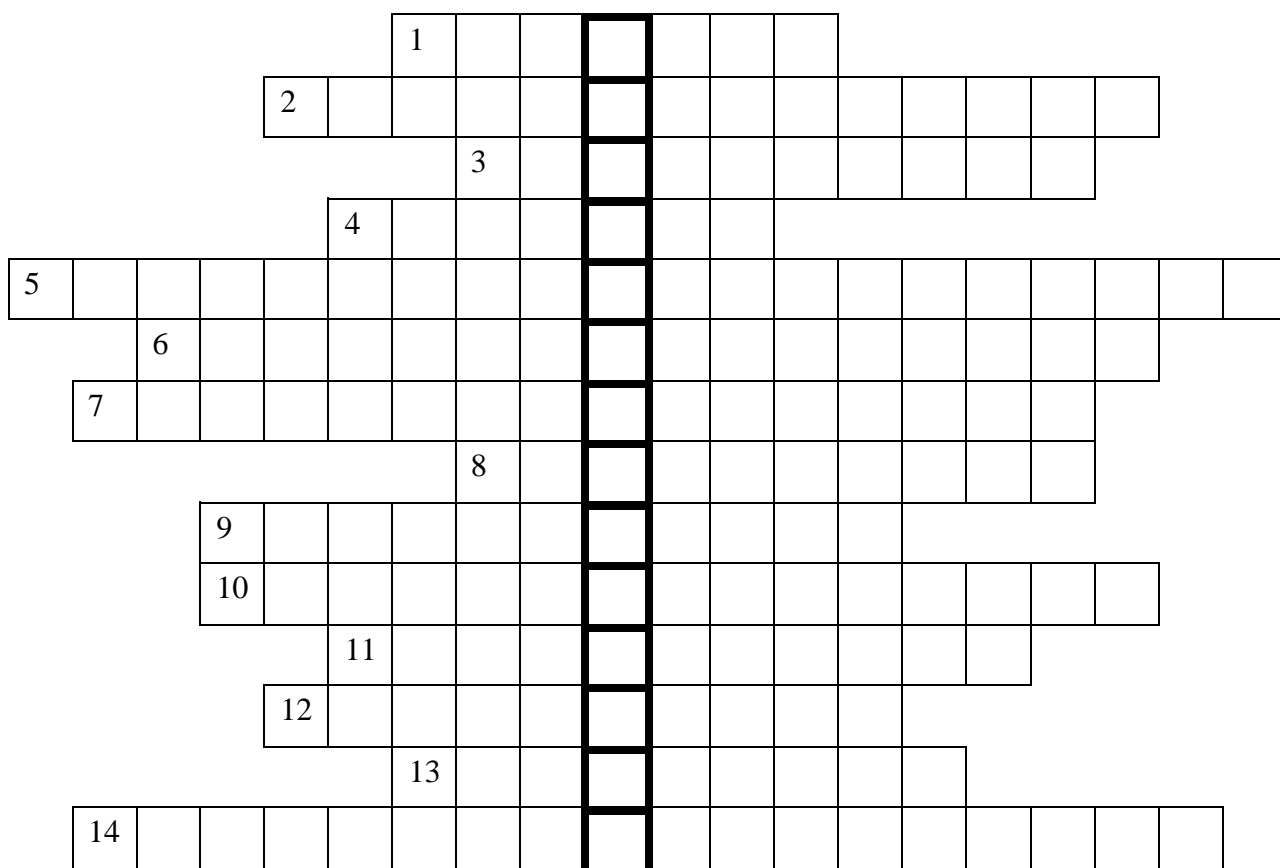
- а) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль;
- б) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль;
- в) дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- г) громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль.

Фінансовий кросворд

Розв'язання фінансового кросворду полягає в тому, що правильно написавши слова за горизонталлю, ви прочитаєте за вертикаллю зашифроване слово, виділене жирними лініями.

За горизонталлю:

- 1 Інструменти управління місцевими фінансами
- 2 Принцип місцевого самоврядування
- 3 Суб'єкти управління місцевими фінансами
- 4 Інструменти управління місцевими фінансами
- 5 Метод управління місцевими фінансами
- 6 Законодавчий акт, що регулює нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів.



- 7 Об'єкт місцевих фінансів
- 8 Відомості незалежно від форми їх подання.
- 9 Суб'єкти управління місцевими фінансами
- 10 Законодавчий акт, що регулює нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів.
- 11 Недержавний виді фінансового контролю
- 12 Принцип місцевого самоврядування
- 13 Принцип місцевого самоврядування
- 14 Метод управління місцевими фінансами

Зашифрований термін означає систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

11.4. Питання для самоконтролю

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

11.5. Література

1. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
2. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.
3. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2008. 265 с.
4. Місцеві фінанси у схемах і таблицях : навч. посіб. / М. А. Гапонюк та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2010. 600 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
6. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
7. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.

ТЕМА 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

План

- 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування
- 12.2. Доходи і видатки органів місцевого самоврядування зарубіжних країн
- 12.3. Місцеве оподаткування за кордоном
- 12.4. Місцеві позики в зарубіжних країнах

12.1. Методичні вказівки до вивчення теми

12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування

Зміцнення демократичних засад суспільного життя у другій половині ХХ століття потребувало реформування інституту місцевого самоврядування, в результаті чого вся його діяльність набула відкритого характеру.

До прийняття рішень почали долучатися широкі верстви громадськості, посилилась роль місцевих виборних органів, відбувалися зміни у побудові системи місцевого самоврядування. Метою реформ також стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала на місцевий рівень. Це завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, надання їм права залучати альтернативні джерела доходів, субсидування територій з боку держави.

Важливо засвоїти, що у жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого періоду розвитку системи місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань.

Основні причини прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування:

1. Врахування гіпотези, що місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

2. Переконавання в тому, що існування місцевої влади, наділеної реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління.

3. Усвідомлення того, що посилення місцевого самоврядування є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії та децентралізації влади.

4. Ствердження про необхідність наділення місцевої влади автономією щодо своїх функцій, засобів і ресурсів для їх виконання.

Невеликий за обсягом документ виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи. Ратифікувавши її, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до

розвитку демократії, взяла зобов'язання будувати фінансово сильну місцеву владу. Закономірно, що формування та вдосконалення нормативно-правової бази системи місцевого самоврядування в Україні проходить під впливом цього документа.

Зміст хартії, її провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму. При цьому найважливішим принципом є право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо можна здійснювати саме на місцевому рівні. Існування місцевої влади забезпечує ефективне та близьке до місцевих жителів управління за тих умов, що ця влада має наділитися реальними й автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти достатніми і стабільними ресурсами для виконання покладених на неї повноважень.

У статті 3 хартії дається визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевої влади, в межах закону, регулювати і управляти суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення. Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного та загального виборчого права.

При цьому повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувались у результаті тривалої історії становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни.

Центральне місце в хартії займають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні (*рис.*).

І це не випадково, адже ніякі широкі права й автономія органів місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані ефективно та повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, за можливості, стабільними джерелами фінансових ресурсів.

У зв'язку з цим набувають особливого значення положення згаданого визначення місцевого самоврядування не тільки як права, а й спроможності місцевої влади регулювати та управляти державними справами у межах їхньої компетенції в інтересах місцевих жителів.

Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці. У статті 9 хартії декларативно зазначено, що місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг має відповідати функціям, наданим їй конституцією або законом.

Принципи організації місцевих фінансів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування повинні мати право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах повноважень

Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбачених конституцією або законом

Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів

Фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати диверсифікований і підвищувальний характер

Захист слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання

Органи місцевого самоврядування повинні бути відповідним чином поінформовані щодо порядку виділення їм перерозподілених ресурсів

У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування мають призначатися не для фінансування конкретних проектів

Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу

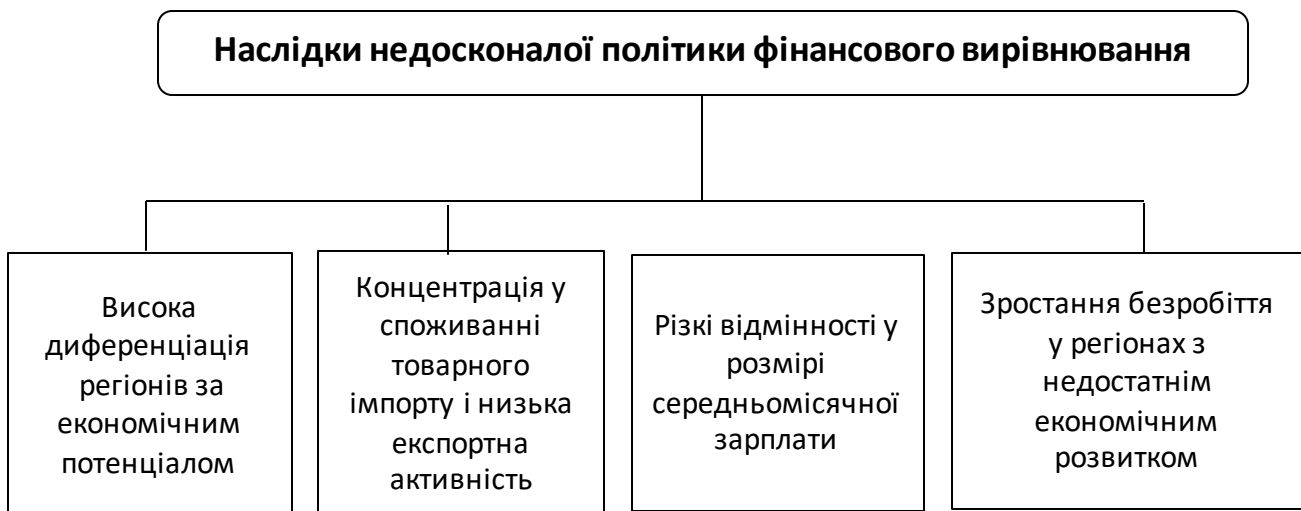
Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела їх мобілізації: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків чи надбавок до них до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги місцевих органів влади, муніципальних запозичень, доходів від власності та різного роду добровільних внесків.

Ще одне правило свідчить, що частина ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати. Становлення систем оподаткування в зарубіжних країнах, відокремлення державних і місцевих завдань, а відтак

функцій центральної і місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Останні є платою за послуги, що їх надають органи влади населенню. Кошти, залучені з їхньою допомогою, використовуються для задоволення місцевих потреб, тому надходження місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Важливо звернути увагу на те, що фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, як зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, як-от зростання інфляції, зменшення обсягу інвестицій, падіння темпів виробництва. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень.

Наявність значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій в зарубіжних країнах зумовила проголошення в хартії необхідності захисту більш слабкої у фінансовому аспекті місцевої влади. Іншими словами, в цьому документі наголошується на застосуванні процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести (*рис.*).



Обов'язковою умовою здійснення таких процесів має бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування, не завдання їм шкоди чи утиску, інформування місцевої влади про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

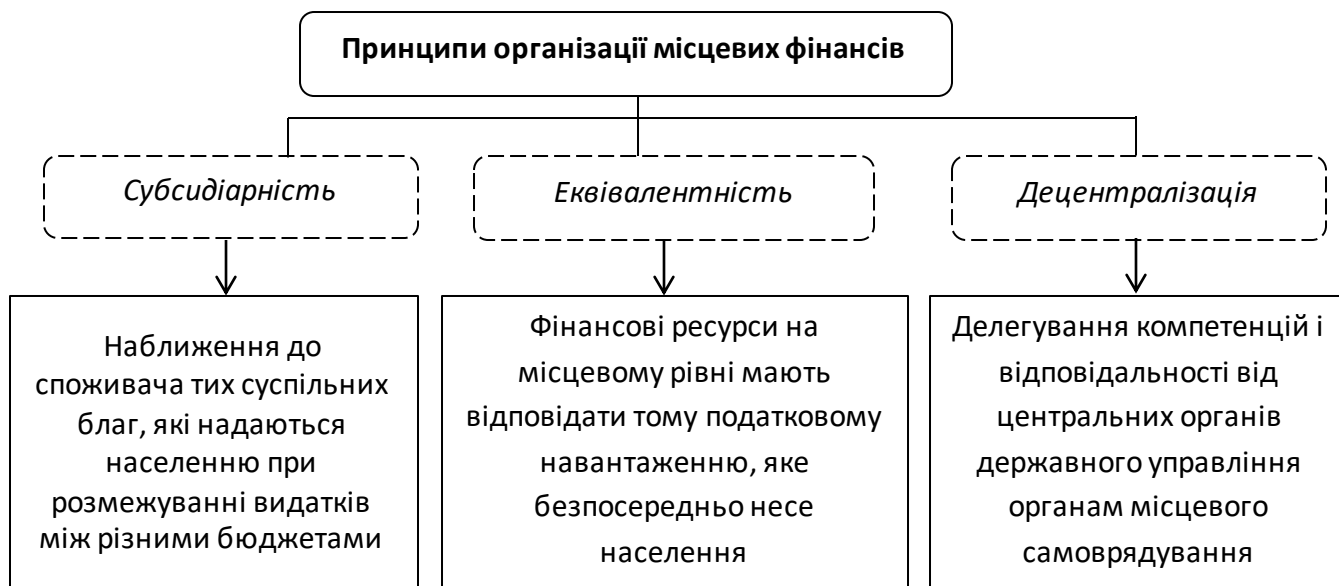
Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може бути в різних формах і в міру можливості не повинна призначатись для фінансування конкретних проєктів. Адже вимога щодо цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів

місцевого самоврядування у реалізації власної політики. З одного боку, центральна влада використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби максимально збалансувати їхні повноваження з ресурсними можливостями. З другого боку, надмірне використання допомоги може дестимулювати ці органи у збільшенні обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел доходів.

Найбільш дискусійний характер має заключне положення стаття 9 «Фінансові ресурси місцевої влади». Воно стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава – створити для цього необхідні умови.

Якщо ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність і недостатній вибір фінансових інструментів, це може призвести до скорочення можливості залучення та використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений, ніж внутрішній, певною мірою розширює можливості реципієнтів капіталу щодо обсягів і строків залучення коштів, вибору потрібних інструментів.

Загалом же проголошені в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів базуються на трьох взаємозалежних засадах – субсидіарність, еквівалентність і децентралізація (рис.).



Наприклад, субсидіарність означає наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи. Упровадження цього принципу передбачає здійснення низки заходів у контексті деконцентрації державної влади для наділення органів місцевого самоврядування необхідними важелями впливу, що забезпечать спроможність регіонів до розвитку.

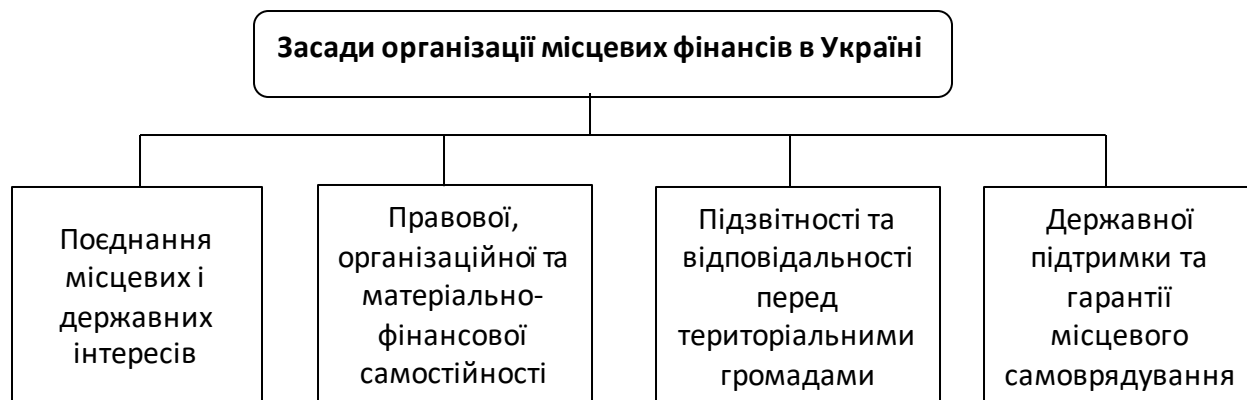
В основі еквівалентності лежить ідея податкової справедливості, яка безпосередньо стосується платників місцевих податків і зборів. Відповідно

до цього принципу фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.

В ідеальному варіанті ця симетрія, за якої споживачів цих благ та послуг, носіїв рішень і платників урівнюють, та одностайність у прийнятті політичних рішень мають запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж повинні робити це насправді.

Важливо засвоїти, що вирішальним в організації місцевих фінансів має бути принцип децентралізації, який зводиться до делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади на користь органів місцевого самоврядування. Його зміст характеризує роль цих органів як інституту публічної влади та громадянського суспільства в організації фінансових відносин на місцевому рівні. У разі встановлення бюджетних обмежень наслідком розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності механізму надання суспільно значущих благ та послуг. Інші гіпотези щодо децентралізації полягають у стимулюванні інновацій і зростанні конкурентоспроможності.

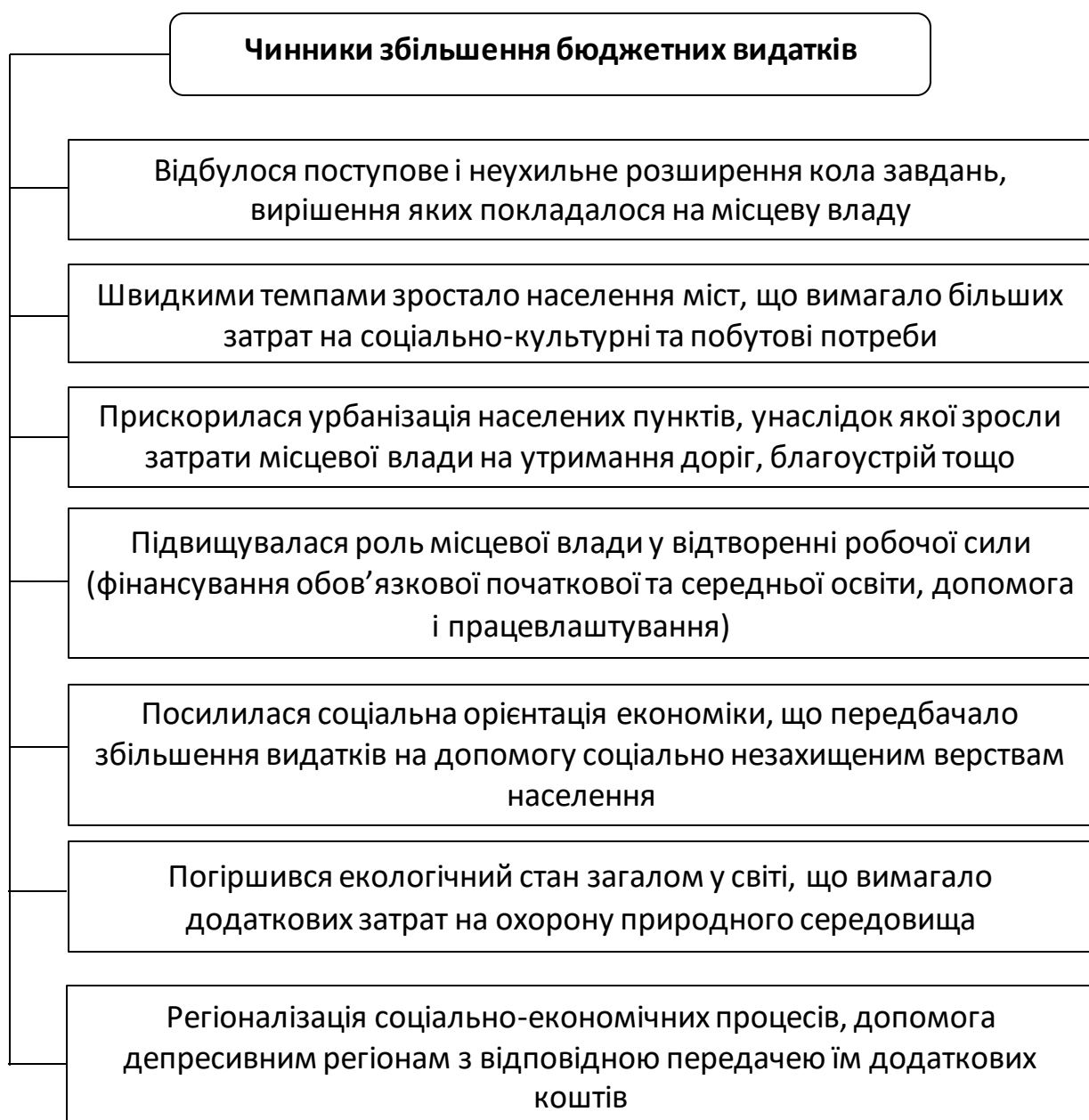
Подані в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні (рис.).



Попри те, що на постсоціалістичному просторі законодавство нашої держави має чи не найпрогресивніший характер, чимало аспектів нормативно-правового поля зарубіжних країн можна впровадити у вітчизняну практику. Насамперед, потрібно звернути увагу на принципи солідарності (допомога адміністративно-територіальним одиницям у разі форс-мажорних обставин шляхом виділення коштів із резервного фонду), місцевої фінансової автономії (місцеві органи влади мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власні потреби), пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць мають відповідати повноваженням місцевих органів влади).

12.2. Доходи і видатки органів місцевого самоврядування зарубіжних країн

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування та визначення кола завдань місцевої влади в зарубіжних країнах. Надалі його позиції зміцнилися, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя, деконцентрації державної влади і фінансової децентралізації. Закономірно, що такі процеси мали супроводжуватися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження місцевої влади і зосереджувались у місцевих бюджетах. При цьому можна виокремити основні чинники, які зумовили збільшення бюджетних видатків за кордоном (рис.).



Крім цього, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Упродовж першої половини ХХ століття внаслідок Першої і Другої світових воєн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування порівняно з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні. Натомість у другій половині минулого століття намітилась протилежна тенденція – збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, що було зумовлено поступовим відновленням позицій інституту місцевого самоврядування, втрачених під час військових кампаній, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

За останні десять років питома вага видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн до ВВП зазнала деяких коливань, проте тепер стабілізувалась і в середньому становить 10,9% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для Скандинавських країн – Данії (38%), Швеції (25%) та Фінляндії (23%). Разом з тим у Великобританії, Ісландії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Польщі та Франції – перевищувала середній рівень у єврозоні (від 12 до 16%). Близькі до середнього значення були видатки місцевих бюджетів у ВВП в Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині та Чеській Республіці.

Обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Їх склад та рівень в окремих країнах (і навіть у розрізі регіонів однієї країни) можуть суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм й розвитком демократичних засад. Наприклад, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами.

Натомість у Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, культурою і забезпеченням правопорядку. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію.

В Італії місцева влада фінансує санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги тощо.

У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, охорону здоров'я, довкілля, розваги та мистецтво, житлове будівництво й інше.

Неабиякий вплив на склад видаткової частини місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд. Сьогодні спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачаннях бюджетних коштів.

При цьому найбільшими групами видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво. Наприклад, у 2020 році на фінансування цих потреб витрачалося від 70 до 90% коштів місцевих бюджетів Данії, Естонії, Ісландії, Литви, Норвегії, Словенії, Фінляндії та Швеції.

Причому в країнах із соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 90,2%, Фінляндія – 76,1%, Норвегія – 71,2%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, – тримається на середньому рівні (Австрія – 62,5%, Німеччина – 57,2%), а в найбільш централізованій країні – Франції та державі автономій – Іспанії з нерівномірно розвинутим самоврядуванням питома вага видатків місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою. Аналогічні показники характерні для Греції, Кіпру, Люксембургу і Португалії.

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна помітити, що переважання однієї чи іншої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося упродовж тривалого історичного періоду. Досить вагомими є видатки з місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням загальнодержавних функцій (35,5% в Іспанії, 35,0% у Греції), наданням житлово-комунальних послуг (14,9% у Франції, 13,4% в Ірландії), проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (12,0% в Іспанії, 12,6% у Люксембурзі), здійсненням економічної діяльності (20,0% в Ірландії, 21,9% у Чеській Республіці), охороною громадського порядку (13,3% у Бельгії).

Зміни, які відбувалися протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною і місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, питома вага яких у ВВП щороку зростає.

У більшості зарубіжних країн основу дохідної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. В їхньому складі переважають місцеві податки і збори – майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію. Крім того, численну групу в системі місцевого оподаткування за кордоном займають невеликі за своїм фіскальним значенням податки, що відображають політику місцевої влади (екологічні, на полювання, власників собак)

Необхідно також звернути увагу на те, що доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах, Португалії та

Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, доходів фізичних осіб, нерухомості) у Великобританії, Данії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Фінляндії та Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів обшин має значну диференціацію – від одного до 100%, то питома вага прямих податків коливається в межах від 15 до 100%. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості) не відіграють суттєвої ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за винятком кількох країн.

Таким чином, склад податкових надходжень до місцевих бюджетів зарубіжних країн має досить значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великобританії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальнопоширеної практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового навантаження. Разом з тим майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів Данії, Італії, Німеччини, Норвегії, Польщі, Фінляндії, Франції, Швейцарії та Швеції.

Питома вага неподаткових надходжень досить велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їхній склад і структура значно відрізняються. У Великобританії та Швеції важливе місце в цій групі доходів займають доходи від підприємницької діяльності та власності. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енергопостачання та водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Ще однією досить великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів із бюджетів вищого рівня. Їхня питома вага в доходах місцевих бюджетів у 2020 році становила від 20% у Швеції до близько 60% у Великобританії, Ірландії та Нідерландах. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають трансферти, пов'язані з поточною діяльністю місцевої влади, відносно меншу частку становлять капітальні трансферти.

В останні роки спостерігається тенденція збільшення ролі бюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності.

12.3. Місьцеве оподаткування за кордоном

В умовах функціонування демократично орієнтованого громадянського суспільства реалізація конституційних гарантій незалежності органів місцевого самоврядування залежить від механізму забезпечення стабільними джерелами фінансування, серед яких провідне місце має належати місцевим

податкам і зборам. Однак їхня роль не обмежується тільки наповненням дохідної частини місцевих бюджетів, позаяк за кордоном ці платежі призначені стимулювати підприємницьку активність, сприяти розвиткові місцевого господарства та його інфраструктури.

Органи місцевого самоврядування за кордоном наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення їхніх ставок, визначення бази оподаткування та надання податкових пільг. У цьому праві вбачається один із наріжних каменів самостійності місцевої влади.

Натомість окремі регіони Франції не мають такого права, а до компетенції муніципалітетів належить визначення розмірів шістнадцяти місцевих податків і зборів: від системи майнових податків до збору на озеленення. При цьому в Іспанії на впровадження додаткових локальних податкових платежів необхідно отримати згоду від центральних органів державного управління.

За рівнем податкової незалежності Україна значно поступається більшості як унітарних, так і федеративних держав, особливо Австрії, Іспанії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції та іншим, де органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення граничних розмірів податкових ставок, визначення бази оподаткування, звільнення від сплати певних категорій платників податків, надання відстрочення зі сплати.

Висновки щодо рівня податкової незалежності в зарубіжних країнах:

1) органи місцевого самоврядування тільки у восьми країнах – членах ЄС мають повноваження щодо встановлення ставок локальних податкових платежів і визначення бази їх оподаткування. У них же відзначаємо низьку питому вагу цих платежів у структурі доходів місцевих бюджетів. Аналогічні коментарі можуть бути зроблені щодо муніципалітетів Іспанії та Португалії, де органи місцевого самоврядування опираються на надходження від податку на нерухомість;

2) місцева влада більшості зарубіжних країн повною мірою контролює повноваження щодо встановлення граничних розмірів ставок місцевих податків і зборів. Наприклад, у Бельгії, Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії та Швеції понад 84% податкових надходжень до місцевих бюджетів формують за рахунок тих платежів, ставки яких встановлюють органи місцевого самоврядування. Натомість у Норвегії, Польщі, Угорщині та Чеській Республіці цей показник не перевищує 45%;

3) у федеративних державах Європи використовують процедуру розподілу локальних податкових надходжень за схемою «місцева влада – влада штату» (натомість у країнах з унітарним устроєм між органами місцевого самоврядування і центральними органами державного управління). Що правда, в жодній із цих країн пропорцій розподілу загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів не визначають органи місцевого самоврядування;

4) пропорцію розподілу локальних податкових надходжень визначають на нормативно-правовому полі шести європейських країн, але сфера її застосування проявляється тільки в Чеській Республіці (90% податкових надходжень до місцевих бюджетів). Тим часом тільки в Португалії центральний уряд може одноосібно встановлювати граничні розміри ставок місцевих податків і зборів та визначати базу їх оподаткування (37% локальних податкових надходжень до місцевих бюджетів).

Для більшості країн – членів ЄС характерною є також множинність локальних податкових платежів. Вона – результат здійснення такої податкової політики, яка має оптимально поєднувати дві цілі: створення сприятливого податкового клімату для господарської діяльності (верхня межа локального оподаткування) й ефективно розв’язувати низку соціальних проблем (нижня межа локального оподаткування). При цьому зарубіжні дослідники податкових фінансів по-різному трактують оптимальну конфігурацію податкової системи на місцевому рівні.

Необхідно зазначити, що з усіх місцевих податків і зборів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування панівне місце належить податку з доходів фізичних осіб (наприклад, у Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага становить майже третину доходів місцевих бюджетів). З одного боку, специфікою цього платежу є те, що його вважають справедливим відповідно до принципу податкоспроможності населення, втім, з другого боку, до нього можуть бути застосовані прогресивні податкові ставки для осіб, котрі отримують високі доходи.

Найпроблемніші питання, що безпосередньо пов’язані з оподаткуванням доходів фізичних осіб, виникають тоді, коли працівники живуть на одній території, а працюють (тобто отримують доходи) на іншій. І хоча переважну більшість суспільних благ і послуг надають громадянам за місцем їхнього проживання, цей платіж набагато зручніше справляти за місцем роботи. У таких випадках доцільно застосовувати різноманітні методи перерозподілу податкових надходжень. Ця проблема не так гостро стоїть, коли оподаткування здійснюється не муніципалітетами, а проміжними рівнями урядування, наприклад, штатом або провінцією, адже людей, що живуть і працюють у різних штатах, у них відносно менше.

Бюджетно-податкове законодавство Німеччини передбачає справляння низки місцевих податків і зборів. Тут можна виділити промисловий податок, базою оподаткування якого є капітал підприємства, фонд оплати праці та прибуток. Механізм його справляння полягає в тому, що фінансовий департамент самостійно визначає обсяг його надходження. Якщо ж підприємства складаються з кількох філій у різних юрисдикціях, то департамент розраховує промисловий податок для кожного підрозділу, а органи місцевого самоврядування за допомогою власних коефіцієнтів встановлюють конкретні суми до сплати.

Проте багатьом зарубіжним науковцям цей платіж видається доволі суперечливим. Зокрема, дуже часто критикують неадекватно встановлені

граничні розміри податкових ставок, відсутність зв'язку з чистим прибутком підприємств і нерівномірність розподілу бази оподаткування між різними адміністративно-територіальними одиницями. До того ж при його справлянні часто виникає схожа проблема, що й із оподаткуванням доходів фізичних осіб (якщо суб'єкти господарювання зареєстровані та діють у різних юрисдикціях). Тим часом оподаткування прибутку підприємств може призвести до виникнення істотної різниці між економічно багатими і порівняно незаможними муніципалітетами.

Серед податкових платежів, що їх за кордоном справляють на місцевому рівні, поширеним є податок на нерухомість. І хоча за своїм фіскальним потенціалом він істотно поступається загальнодержавним аналогам, в одних країнах цей платіж є домінуючим, а в інших – його взагалі не справляють.

При цьому питома вага податку на нерухомість у структурі доходів місцевих бюджетів коливається в межах від 30% в унітарних республіках до 50% у федераціях. Причини його поширення в зарубіжних країнах можна звести до нижченаведених теоретичних положень.

Ці теоретичні положення характерні для майнового оподаткування в постсоціалістичних країнах з таких причин:

– по-перше, роль податку на нерухомість у них значно нижча, ніж у демократично розвинутих країнах (наприклад, наприкінці 1990-х років обсяг його надходжень до місцевих бюджетів становив 12–15%, тоді як у Польщі цей показник наближався до 26%);

– по-друге, базу оподаткування цього платежу оцінюють у відриві від ринкової вартості нерухомого майна, що впливає на стан його надходження (наприклад, найпоширенішим є встановлення бази оподаткування в абсолютній сумі з площі об'єктів нерухомості житлового фонду);

– по-третє, оподаткування житлової нерухомості підлягає досить жорсткому централізованому регулюванню (наприклад, під нього підпадають не тільки розміри податкових ставок, а й рівень спрямування податкових надходжень до тих чи інших бюджетів).

Історично склалося так, що протягом тривалого часу ключовим елементом у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування за кордоном було надходження земельного податку. Проте нині його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів більшості європейських країн зменшується. Зокрема, у Бельгії цей платіж становить близько 17% локальних податкових надходжень, в Іспанії й Італії – 14%, в Ісландії – 11%, у Франції – 10%, у Португалії та Нідерландах – 8%. Натомість незначна частка земельного податку в місцевих бюджетах Данії (тільки 4%) і Люксембургу (близько 2%).

Однак у зарубіжних країнах є різні підходи до визначення бази оподаткування згаданого платежу (в одних випадках його можуть справляти з незабудованих земельних ділянок, а в інших – із забудованих земель), платників податку (ними можуть бути землевласники або орендарі земельних

ділянок), порядку його обчислення та механізму сплати (найпоширенішим є кадастровий метод, однак при нарахуванні земельного податку можна застосовувати оціночну вартість землі, яку визначають відповідні комісії спільно з податковими органами).

Непряме оподаткування за кордоном широко представлене податками з обороту і продажу. Функціональні механізми їх справляння полягають у впровадженні на рівні роздрібної торгівлі надбавок, які разом із вартістю товарів мають сплатити покупці. Органи місцевого самоврядування часто звільняють від оподаткування низку товарів першої необхідності (наприклад, продукти харчування та ліки за рецептами). З одного боку, ці платежі збільшують витрати податкового апарату на їх адміністрування, а з другого – гнучко реагують на зростання обсягу споживання, підвищення цін на оподатковувані товари, зменшення кількості покупців.

Пояснення ситуації, яка сьогодні склалася з їх справлянням, полягає в посиленні податкового навантаження на соціально незахищені верстви населення. При цьому органи місцевого самоврядування мають усвідомлювати, що ці платежі значно менше, ніж їх прями аналоги, схильні впливати на коливання економічної кон'юнктури в регіонах. Тому зростання граничних розмірів ставок податків з обороту та продажу, а також розширення переліку оподатковуваних ними товарів є простим способом розв'язання поточних бюджетних проблем у зарубіжних країнах.

Структура їхнього місцевого оподаткування передбачає справляння податкових платежів, які за економічною суттю підпадають під поняття «місцеві збори». Позитивним для адаптації до практики нашої держави має стати досвід Норвегії, де місцеві бюджети отримують значні суми коштів за рахунок зборів з населення за надання найрізноманітніших послуг (наприклад, за користування каналізаційною мережею, вивезення сміття та побутових відходів, прибирання громадських місць тощо). Органи місцевого самоврядування цієї країни володіють податковими повноваженнями щодо їх упровадження, хоча в деяких випадках може бути застосований принцип «витрат виробництва».

Це означає, що місцева влада не повинна вимагати сплати тих платежів, обсяг надходжень яких перевищує вартість наданих суспільних послуг. При цьому високі суми місцевих зборів можуть означати, що споживачі певних послуг сплачують вартість їх надання, а низькі – що органи місцевого самоврядування їх субсидують. В останньому разі вони мають скористатися іншими джерелами дохідної частини місцевих бюджетів, унаслідок чого можуть постраждати окремі сфери господарської діяльності територіальних утворень.

До специфічної групи податкових платежів за кордоном належать надбавки до ставок загальнодержавних податків. Центральна і місцева влади частково використовують ті самі бази оподаткування, але встановлюють окремі ставки. Держава може відповідати за загальне управління та стягнення власної частини податку, а органи місцевого самоврядування – за

визначення бази оподаткування і структури ставок. Далі місцева влада просто визначає загальну ставку податку шляхом додавання власної ставки до загальнодержавної. Від локальних податкових платежів вони відрізняються формою мобілізації фінансових ресурсів, утім, сплачуються з доходів населення, зменшуючи відповідним чином їхню купівельну спроможність.

Як правило, надбавки є пропорційними, тому не перешкоджають перерозподілові доходів та економічній стабілізації в регіонах. Вони можуть бути встановлені як єдина ставка для всіх груп доходів (що характерне для Скандинавських країн) або як відсоток відрахувань від податкових зобов'язань (наприклад, муніципалітети Швейцарії отримують доходи від справляння надбавок до прямих податків, упроваджених на рівні кантонів). При цьому органи місцевого самоврядування можуть відчувати певні труднощі з виконанням дохідної частини місцевих бюджетів через нестачу коштів на фінансування видаткових зобов'язань у зв'язку з виникненням так званого «ефекту переливу».

Можна зробити такі висновки щодо відносної значущості платежів:

- справляння місцевого податку з доходів є одним із найбільш значущих джерел локальних податкових надходжень. У Данії, Люксембурзі, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів – близько 90%. Однак у Великобританії, Греції, Ірландії, Нідерландах та Франції органи місцевого самоврядування не мають доступу до надходжень від оподаткування доходів;

- місцеві податки з обороту і продажу формують від 29,7 до 76,3% локальних податкових надходжень у семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Греції, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Туреччині й Угорщині). При цьому в чотирьох країнах – членах ЄС цих платежів не справляють узагалі, а ще в дев'яти їхня питома вага не перевищує 10% власних податкових доходів муніципалітетів;

- обсяг надходження податку на нерухомість сповна забезпечує фінансовими ресурсами місцеві бюджети Великобританії та Ірландії. Натомість органи місцевого самоврядування в семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Данії, Люксембурзі, Норвегії, Туреччині, Фінляндії й Чеській Республіці) отримують менше ніж 10%;

- якщо місцеві податки і збори визначають як питому вагу від загальних податкових надходжень, то відповідно їхня відносна значущість може коливатися в досить широких розмірах (у країнах із федеративним устроєм – від 4,7% у Бельгії до 14% у Швейцарії, в унітарних державах – від 1% у Греції до майже 33% у Данії).

12.4. Місцеві позики в зарубіжних країнах

Зарубіжний досвід свідчить про широке впровадження місцевих запозичень як засобу фінансування видатків муніципалітетів. При цьому

найбільш ефективними їх формами є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики.

Облігаційні позики поділяють :

на генеральні боргові зобов'язання – облігації, що гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування;

дохідні облігації – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури і погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств;

облігації мішаного характеру – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів (рис.).

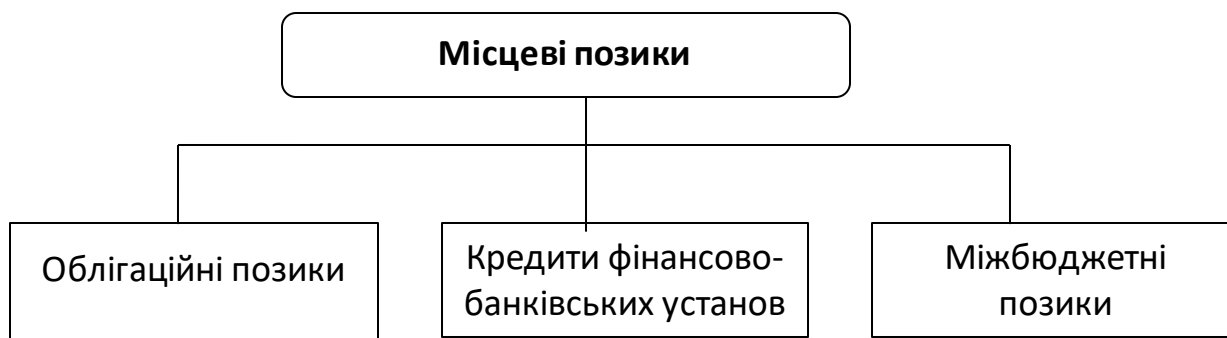


Рис. **Форми місцевих позик у зарубіжних країнах**

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування в них більшість запозичень реалізують через посередництво спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найбільших за розміром активів й одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети й регіональні уряди, є міжнародна банківська група «DexiaGroup», що контролює близько 10% ринку муніципальних фінансових послуг і володіє консолідованими активами в розмірі 200 млрд доларів США.

Важливо засвоїти, що у багатьох зарубіжних країнах, головними чином це стосується Західної Європи, уряд виступає гарантом щодо зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому вони мають можливість здійснювати запозичення на більш вигідних умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава паралельно здійснює певні заходи для того, щоб мінімізувати ризики. Зокрема, центральна влада отримує регулярну звітність про стан місцевих фінансів, має важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснює контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Багаторічний досвід здійснення місцевих запозичень за кордоном обґрунтовує необхідність існування системи обмежень запозичень, яка запобігає виникненню дисбалансу в системі місцевих фінансів та

погіршенню якості функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Обмеження у сфері запозичень або встановлює центральний уряд, або регіональні і муніципальні уряди самостійно. У зарубіжних країнах можуть встановлюватися як прямі обмеження – обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі обмеження – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту (рис.).

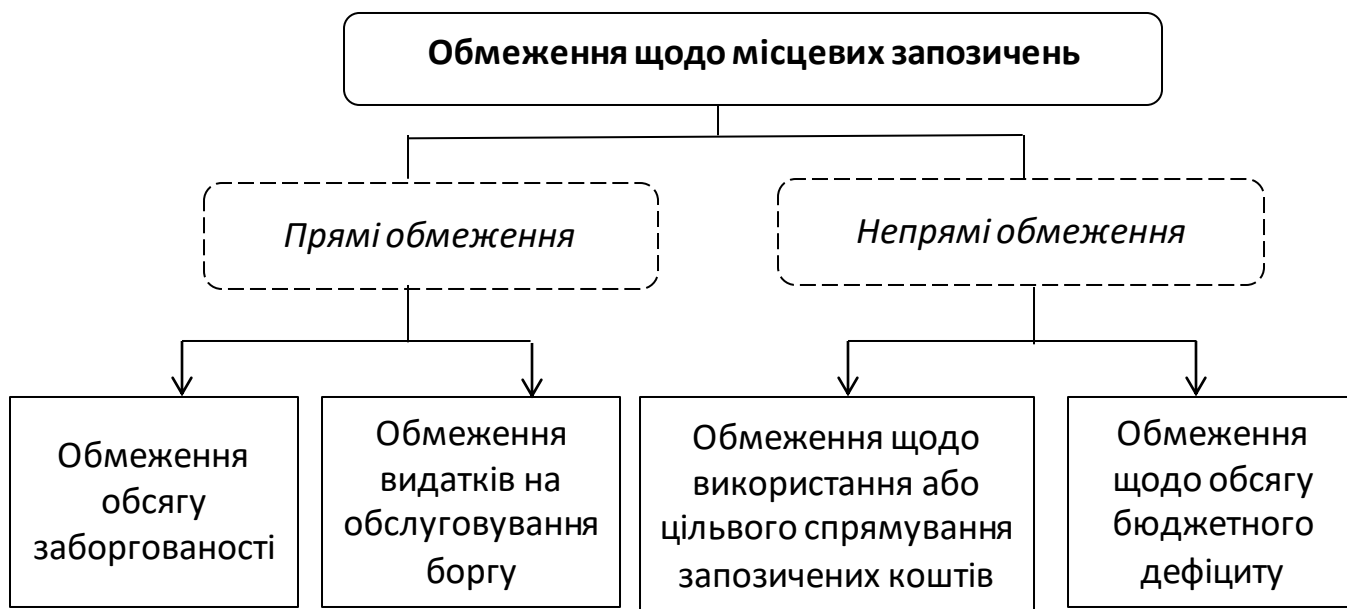


Рис. Система обмежень у сфері місцевих запозичень

У більшості країн із федеративним устроєм центральний уряд не застосовує обмежень на обсяг запозичень для регіональних та місцевих органів влади. Натомість у деяких випадках регіональні уряди самостійно встановлюють обмеження на обсяг власного боргу, інколи такі обмеження містять регіональні конституції (наприклад, у Швейцарії поточні бюджети деяких кантонів мають бути збалансовані). В окремих федеративних країнах (Австрія, Бельгія) центральні та регіональні уряди підписують угоди про розмір дефіциту і зниження боргового навантаження з метою забезпечення дотримання країною Маастрихтських критеріїв, які встановлюють обмеження для загального обсягу державного боргу.

Найчастіше в зарубіжній практиці застосовують обмеження на максимально допустиму щодо обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу.

В окремих країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а тільки певної їх частини – власних доходів місцевих бюджетів (Угорщина) або доходів місцевих бюджетів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва). У країнах ОЕСР ліміт коштів на обслуговування боргу встановлено на рівні 5–10% річних доходів бюджету.

У Німеччині та Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. При цьому їх може бути відхилено, якщо не дотримано параметрів запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету. У Франції не застосовується законодавче обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обмеження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. Якщо обмеження не дотримується, тоді префект може перевести управління місцевими фінансами регіональних і місцевих органів влади під патронаж регіональної рахункової палати, яка розробляє трирічний план коригувальних заходів.

План передбачає заходи зі скорочення дефіциту бюджету за рахунок підвищення доходів або скорочення видатків (припинення певних видів видатків). Якщо органи місцевого самоврядування не дотримуються рекомендацій самостійно, то їх зобов'язує це робити суд. На практиці таке буває дуже рідко. Крім того, на нормативно-правовому полі передбачено, що органи місцевого самоврядування в бюджетному процесі на місцевому рівні повинні дотримуватися двох умов: по-перше, погашення місцевого боргу повинно відбуватися за рахунок власних доходів (без рефінансування); по-друге, позичені кошти можна використовувати тільки для фінансування інвестиційних проєктів.

В Японії для того, щоб здійснити емісію боргових цінних паперів, місцева влада повинна звернутися по дозвіл до центрального уряду. Для цього вона повинна дотримати певних умов – відсутність поточного дефіциту бюджету, обмежений обсяг заборгованості, рівень ставок податків не нижчий від установлених урядом, хороші показники сплати податків. За їх дотримання місцеві запозичення включають у державний бюджет, після цього коригують показники трансфертів для місцевих бюджетів, з метою забезпечення гарантії виконання зобов'язань місцевою владою. Завдяки такій системі контролю з 1947 року в країні не сталося жодного дефолту за муніципальними облігаціями.

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень заведено дотримувати «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки. Такі обмеження закріплено в законодавстві Бразилії, Південно-Африканської Республіки та Індії. Принципи цього правила діють також у Канаді, США, інших країнах, зокрема Австрії, Німеччині, Голландії, Франції, Швейцарії, Швеції, де дозволено витратити запозичені кошти на інвестиційні цілі та рефінансування боргу.

В окремих випадках дозволяється брати позики для поточних потреб чи покриття тимчасових касових розривів бюджетів, але в такому разі позики мають бути погашені протягом року.

Завдяки своїй розвиненості та ролі в соціально-економічному розвитку територій, система місцевих запозичень у Нідерландах вважається зразковою. У цій країні запозичення муніципалітетів суворо контролює

центрального уряду. Органам місцевого самоврядування заборонено прямі позики в іноземній валюті, а також позики із змінним процентом. Установлено також обмеження на цілі, для яких здійснюються запозичення, – дозволено брати позики на рефінансування боргу, купівлю основних засобів, отримання капіталу для муніципальних компаній. Завдяки надійній системі законодавчих гарантій і забезпеченню муніципальних запозичень центральний банк може встановлювати для облігацій нульовий ризик.

Схожа практика здійснення муніципальних запозичень існує в Скандинавських країнах. У Норвегії держава здійснює суворий контроль за запозиченнями муніципалітетів. Уряд складає так званий «чорний список» місцевих органів влади, дії яких суперечили чинному законодавству. Для того, щоб здійснювати запозичення, вони повинні отримати спеціальний дозвіл центральної влади. У Швеції дозволено брати позики тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Такі проекти найчастіше реалізують у сфері освіти, охорони здоров'я та енергопостачання. У Данії місцеві запозичення можна залучати тільки на схвалені урядом певні категорії капітальних проектів.

У деяких країнах поширено так зване проектне фінансування, яке полягає у встановленні чіткого зв'язку між запозиченням і використанням отриманих коштів на певний інвестиційний проект. Цей елемент ринку запозичень в останні роки розвивається найбільш динамічно. У Великобританії та Франції законодавчо передбачено закріплення конкретних позик за певними об'єктами. Натомість в Японії, поряд із практикою залучення коштів для загальних інвестиційних цілей, окремі позики беруть для фінансування конкретних проектів. Проектне фінансування вважають обґрунтованим тоді, коли є можливість адміністративного встановлення плати за користування спорудженими об'єктами.

Практика проектного фінансування поширена у США, де муніципалітети, поряд з емісією облігацій для залучення коштів на загальні інвестиційні проекти, випускають дохідні облігації під конкретні проекти. Їх здійснюють у галузі транспорту (спорудження автошляхів, портів, аеропортів) і житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, постачання природного газу й електроенергії). Муніципалітети мають право використовувати як забезпечення податок з продажу або податок на паливо, якщо виявляється, що доходів від експлуатації проекту недостатньо для обслуговування і погашення боргу. У США дохідні облігації є переважною формою місцевих запозичень.

Уряди багатьох країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення вказаних цілей є використання застави як одного із засобів забезпечення боргових зобов'язань. Нормативні документи визначають види застави, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень – доходи від реалізації прибуткових проектів,

сукупні доходи місцевого бюджету, певні типи активів муніципалітетів та місцевих урядів. Якщо одночасно використовуються кілька різних видів застави, то інвестори надають позику більш охоче.

Чітко визначена процедура дефолту місцевого бюджету дозволяє визначити порядок сплати коштів за позику і гарантувати населенню на дання обов'язкових соціальних послуг. У США реорганізація боргу в разі дефолту ґрунтується на продовженні строку погашення, зменшенні обсягів боргових виплат, рефінансуванні боргу через надання нових позик, поліпшенні фіскальної спроможності муніципалітетів та скороченні бюджетних видатків. Законодавство не передбачає можливості продажу активів позичальника, а ініціатором банкрутства може виступати лише позичальник. У разі дефолту муніципалітету уряди штатів забезпечують урегулювання найбільш проблемних питань.

Загалом же будь-яка країна, незалежно від форми державного устрою чи стану економіки, може стикнутись із ситуацією, коли органи місцевого самоврядування відчують гостру нестачу фінансових ресурсів. При цьому можливі різні варіанти розв'язання цієї проблеми: або уряд надає фінансову допомогу у формі трансфертів, або використовує інструменти запобігання неплатоспроможності. В останньому випадку органи місцевого самоврядування можуть функціонувати, як і до фінансової кризи, натомість незадоволення державою та кредиторами санкцій сприятиме їхньому якнайшвидшому виходу з незадовільного фінансового стану.

У будь-якому разі муніципальне банкрутство не вигідне ні кредиторам, які в короткі строки очікують погашення заборгованості, ні державі, трансфертна політика якої зобов'язує підтримувати депресивні регіони, ні населенню – безпосереднім одержувачам суспільних послуг, тому що тягар заборгованості ляже на них. Відтак не менш важливою є гіпотеза, відповідно до якої адміністративно-територіальна одиниця функціонуватиме ефективніше, якщо позбавиться від тягара непогашених зобов'язань. Тим самим зростуть її фінансова ініціатива й економічна активність, оскільки вивільнені бюджетні кошти використовуватимуться на потреби життєдіяльності.

Заслуговує на увагу досвід Угорщини, який передбачає виконання низки етапів здійснення процедури банкрутства муніципального утворення.

В угорському законодавстві виписано процедуру такого банкрутства, яка складна за побудовою та передбачає виконання низки етапів.

Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступний етап передбачає розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.

Крім великого обсягу заборгованості, причинами неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць можуть бути невпорядкованість відносин між органами місцевого самоврядування і кредиторами, порушення

бюджетного процесу на місцевому рівні, відсутність системи муніципального замовлення і контролю цін на товари, які придбаваються за рахунок бюджетних коштів, недосконалість системи обліку заборгованості бюджетних організацій та підприємств комунальної власності, брак зведеної інформації щодо загального обсягу внутрішнього боргу.

Усе це може спричинити виникнення кризових явищ та посилити їхні негативні наслідки.

Разом з тим можна відшукати й позитивні аспекти оголошення стану неплатоспроможності та банкрутства адміністративно-територіальних одиниць:

по-перше, сприяє відновленню здатності муніципального утворення вирішувати свої завдання;

по-друге, спрямоване на захист його майнових інтересів;

по-третє, не зачіпає питання самостійного управління адміністративно-територіальної одиниці;

по-четверте, не змінює інституційної будови місцевої влади;

по-п'яте, підкріплюється дисциплінуючим впливом розвинутих фінансових ринків.

У низці країн впроваджено механізм запобігання муніципальними утвореннями несплаті боргу на превентивному рівні. Наприклад, часто використовувався радикальний захід – включення місцевої заборгованості до загального державного боргу навіть тоді, коли уряд не може гарантувати її погашення. До настання першої хвилі глобальної економічної кризи це була чи не найважливіша умова отримання кредитів у різних міжнародних інституцій. Сьогодні ж органи місцевого самоврядування за кордоном відчують гостру нестачу фінансових ресурсів, пов'язану з непогашеними борговими виплатами або надмірними видатками місцевих бюджетів.

12.2. Термінологічний словник

Генеральні боргові зобов'язання – облігації, гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування.

Гранти – необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституцій цих одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями.

Дохідні облігації – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місьцеве самоврядування – право і спроможність місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення.

Місцеві податки і збори – обов’язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюють платники у порядку і на умовах, визначених законами про оподаткування.

Місцеві позики – сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, а також фізичними і юридичними особами – з другого, за яких органи місцевого самоврядування виступають позичальниками і кредиторами.

Ж Місцеві фінанси – система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Облігації мішаного характеру – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об’єктів.

Принцип децентралізації – делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади органам місцевого самоврядування.

Принцип еквівалентності – фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.

Принцип субсидіарності – наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад за розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи.

Субсидії – трансферти, що надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб’єктам господарювання.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – незалежність їх від загальнодержавних органів влади в ухваленні певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними ресурсами.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів для усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади.

12.3. Навчальні завдання

Тести для самоперевірки знань

1. Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана:

- а) 15 жовтня 1985 р.;
- б) 3 серпня 1990 р.;
- в) 11 травня 1995 р.;
- г) 26 березня 2005 р.

2. Провідна ідея Європейської хартії місцевого самоврядування – це:

- а) посилення централізації влади є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії;
- б) необхідність наділення органів державної влади автономією щодо своїх функцій, засобів і ресурсів для їх виконання;
- в) існування місцевої влади не може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління;
- г) місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

3. Які положення містяться в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування:

- а) адміністративний нагляд за місцевою владою може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом;
- б) повноваження, якими наділяється місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними;
- в) мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій;
- г) якщо повноваження делегуються місцевою владою, центральним чи регіональним органом, місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

4. Якою статтею Європейської хартії місцевого самоврядування визначено принципи організації місцевих фінансів:

- а) статтею 3;
- б) статтею 6;
- в) статтею 9;
- г) статтею 12.

5. Один із принципів організації місцевих фінансів у Європейській хартії місцевого самоврядування передбачає, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок:

- а) місцевих податків і зборів;
- б) загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів);
- в) міжбюджетних трансфертів;
- г) доходів від операцій із капіталом.

6. Принцип еквівалентності організації місцевих фінансів означає, що:

- а) фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати диверсифікований характер;
- б) наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад за розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи;

в) делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади на користь органів місцевого самоврядування;

г) фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.

7. Чинники, які не плывають на збільшення бюджетних видатків за кордоном, – це:

а) зростання населення міст, що потребує більших видатків на соціально-культурні та побутові потреби;

б) розширення кола завдань, вирішення яких покладається на місцеву владу;

в) прискорення урбанізації населених пунктів, унаслідок чого зростають затрати на утримання доріг, освітлення, благоустрій тощо;

г) зменшення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили.

8. Висока питома вага видатків місцевих бюджетів до ВВП спостерігається:

а) у Данії, Швеції, Фінляндії;

б) Польщі, Греції, Іспанії;

в) Великобританії, Німеччині, Португалії;

г) Австрії, Бельгії, Франції.

9. Видатки місцевих бюджетів Франції найбільше спрямовуються на такі програми та заходи:

а) охорона здоров'я, освіта, житлове будівництво, культура, забезпечення правопорядку;

б) надання окремих видів соціальних послуг, утримання шляхів і вулиць, забезпечення кадрами;

в) утримання санітарної, медичної та комунальної служби, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги;

г) санітарний контроль, освітлення вулиць, утримання парків, надання допомоги бідним.

10. Найбільше коштів місцевих бюджетів зарубіжних країн витрачається:

а) на загальнодержавні послуги;

б) громадський порядок і безпеку;

в) економічну діяльність;

г) соціальні потреби громадян.

11. Основу дохідної бази місцевих бюджетів за кордоном становлять:

а) податкові надходження;

б) неподаткові надходження;

в) доходи від операцій із капіталом;

г) міжбюджетні трансферти.

12. Доходи місцевих бюджетів формуються переважно за рахунок прямих податків у таких країнах:

- а) Австрія, Іспанія, Італія;
- б) Німеччина, Нідерланди, Португалія;
- в) Великобританія, Данія, Польща;
- г) Греція, Франція, Чехія.

13. Якими повноваженнями не володіють органи місцевого самоврядування зарубіжних країн щодо місцевого оподаткування:

- а) упровадження місцевих податків і зборів;
- б) установа ставок місцевих податків і зборів;
- в) надання податкових пільг;
- г) визначення норм відрахування загальнодержавних податків.

14. Яким державам поступає Україна за рівнем податкової незалежності:

- а) Австрії, Іспанії, Люксембургу;
- б) Білорусі, Казахстану;
- в) Індії, Китаю, Пакистану;
- г) Алжиру, Єгипту, Південно-Африканській Республіці.

15. Процедура розподілу локальних податкових надходжень у федеративних державах відбувається за схемою:

- а) «влада штату – місцева влада»;
- б) «місцева влада – влада штату»;
- в) «центральний уряд – місцева влада»;
- г) «центральний уряд – влада штату».

16. Найпоширенішим податковим платежем у системі місцевого оподаткування за кордоном є податок:

- а) з обороту;
- б) на прибуток корпорацій;
- в) з доходів громадян;
- г) акцизний.

17. У Норвегії не справляють таких місцевих зборів:

- а) за користування каналізаційною мережею;
- б) за вивезення сміття та побутових відходів;
- в) за прибирання громадських місць;
- г) за першу реєстрацію транспортного засобу.

18. Масовість місцевих податків і зборів означає таке:

- а) місцеві податки і збори сплачують фактично всі платники податків незалежно від їхнього соціального статусу або рівня доходів;
- б) органи місцевого самоврядування наділені різною компетенцією щодо впровадження місцевих податків і зборів;
- в) місцеві податки і збори впроваджуються у різних за податковим потенціалом муніципалітетах;
- г) питома вага місцевих податків і зборів зменшується відповідно до зростання сукупного розміру доходів місцевих бюджетів.

19. Формами місцевих позик у зарубіжних країнах не є:

- а) облігаційні позики;
- б) безоблігаційні позики;
- в) кредити фінансово-банківських установ;
- г) міжбюджетні позики.

20. Які облігації не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів:

- а) генеральні боргові зобов'язання;
- б) дохідні облігації;
- в) бездохідні облігації;
- г) облігації мішаного характеру.

21. Генеральні боргові зобов'язання – це облігації, що:

- а) гарантуються доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування;
- б) випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури та погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств;
- в) не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів;
- г) розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості.

22. Прямі обмеження у сфері місцевих запозичень – це обмеження:

- а) цільового спрямування запозичених коштів;
- б) обсягу заборгованості;
- в) доходів місцевих бюджетів;
- г) обсягу бюджетного дефіциту.

23. В якій країні скорочують обсяг трансфертів бюджету, якщо видатки на обслуговування боргу перевищують 15% доходів бюджету:

- а) Італії;
- б) Хорватії;
- в) Чеській Республіці;
- г) Польщі.

24. На першому етапі банкрутства адміністративно-територіальної одиниці:

- а) судом впроваджується процедура банкрутства;
- б) розробляється програма реструктуризації боргу і проєкт мирової угоди;
- в) досягається мирова угода;
- г) приймається рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.

25. Система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної та місцевої влади – це:

- а) фінансове вирівнювання;

- б) бюджетне фінансування;
- в) фіскальне адміністрування;
- г) банківське кредитування.

26. Необов'язкові трансферти, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями, називаються:

- а) субсидії;
- б) дотації;
- в) гранти;
- г) субвенції.

27. Які субсидії спеціального призначення не надаються органам місцевої влади зарубіжних країн:

- а) інвестиційні;
- б) безумовні;
- в) обумовлені;
- г) капітальні.

28. В якій країні набула поширення практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання, призначених для розподілу інвестиційних субсидій:

- а) в Австрії;
- б) Австралії;
- в) Алжирі;
- г) Аргентині.

29. Принцип ефективності фінансового вирівнювання територій означає таке:

а) при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їхній розмір, слід ураховувати тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади;

б) методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів слід застосовувати без істотних змін протягом тривалого періоду часу;

в) розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів;

г) фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність місцевої влади і спонукати їх до підвищення ефективності надання суспільних благ та послуг.

30. В якому році Радою Європи були прийняті рекомендації щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади:

- а) 1981;
- б) 1991;
- в) 2001;
- г) 2011.

7 Податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством

8 Офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ.

9 Передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.

10 Вид субсидій спеціального призначення

11 Зменшення кредитного навантаження за договором кредитування завдяки зміні умов у кращій бік для позичальника, який не має можливості погасити поточну заборгованість.

12 Принцип організації місцевих фінансів

13 Основне джерело доходів місцевих бюджетів за рубежом.

14 Надане законом право місцевих органів самостійно вирішувати питання, що входять до їхньої компетенції.

15 Синонім слова самоуправління.

16 Принцип здійснення фінансового вирівнювання

17 Джерело формування ресурсів органів місцевого самоврядування.

18 Принцип організації місцевих фінансів

19 Форми місцевих позик у зарубіжних країнах

20 Вид облігацій, які випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури.

21 Цільова грошова допомога, що надає держава за рахунок коштів бюджету.

Зашифроване слово означає захист більш слабкої у фінансовому аспекті місцевої влади.

12.4. Питання для самоконтролю

1. Поясніть міст бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.

2. Порівняйте сучасний стан місцевого оподаткування в країнах Європейського Союзу та Україні.

3. Проаналізуйте структуру доходів і видатків органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

4. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування місцевих позабюджетних фондів. Поясніть, які ви можете окреслити перспективи його запровадження в нашій державі.

5. Поясніть у чому полягає сутність місцевих позик як джерела забезпечення бюджетних послуг у зарубіжних країнах.

12.5 Література

1. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн. Київ: Кондор, 2021. 364 с.

2. Карлін М. І. Фінансові системи країн Америки. Тернопіль : Богдан, 2011. 300 с.

3. Карлін М. І., Івашко О. А. Фінансові системи країн Африки. Луцьк: Терен, 2012. 220 с.
4. Карлін М. І., Івашко О. А. Фінансові системи Австралії, країн та залежних територій Океанії. Луцьк: Терен, 2012. 180 с.
5. Карлін М. І. Світові офшорні центри. Київ: Кондор, 2015. 424 с.
6. Карлін М. І. Податкові системи зарубіжних країн. Київ : Кондор, 2018. 368 с.
7. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб./ Т.О. Кізіма та ін.; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2013. 287 с.
8. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
9. Фінанси : підруч. / І.О. Лютий та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.
10. Фінанси : практикум / А. В. Череп та ін. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 404 с.